

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/ME

Exercício: 2012

Processo: 58000.000325/2013-03

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201305660

UCI Executora: SFC/DRTES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201305660, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC nº 01, de 06/04/2001, apresenta-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte – SE/ME, consolidando as informações sobre a gestão das unidades de sua estrutura e dos programas e fundos geridos com apoio da Caixa Econômica Federal.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados nos períodos de 26/04 a 29/05/2013 e de 16/09/2013 a 15/10/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela Unidade Auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da não disponibilização e da disponibilização intempestiva de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU, bem como em decorrência dos reiterados pedidos de prorrogação dos prazos de atendimento das Solicitações de Auditoria. Essa situação impactou na extensão e na profundidade dos exames realizados em relação a todas as áreas analisadas. Cita-se, a título de exemplo, as análises relacionadas à contratação de mão de obra terceirizada no âmbito do Ministério do Esporte.

Verificou-se que a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte apresentou, no Processo de Contas, a peça exigida pela IN TCU nº 63/2010 e pelas DN TCU nº 119 e 121/2012, qual seja o Rol de Responsáveis. Com relação ao conteúdo do Relatório de Gestão, exigido pelos citados normativos, identificaram-se inadequações que, por



ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, foram informadas ao gestor. As inconsistências identificadas estão tratadas em itens específicos deste relatório de auditoria.

Registra-se que este Relatório, em sua versão preliminar, foi encaminhado à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, para manifestação, por meio do Ofício nº 33971/2013/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 08/11/2013. A manifestação da Unidade foi encaminhada à CGU por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, tendo sido incorporada ao relatório, nos tópicos específicos a que se referia.

Por ocasião da manifestação ao Relatório Preliminar, foram apresentadas circunstâncias relacionadas aos trabalhos do Ministério do Esporte, no exercício de 2012, registradas como “*essenciais à adequada contextualização dos fatos analisados*”, as quais estão reproduzidas na sequência, haja vista que não se relacionam com registro específico do Relatório, mas dizem respeito à atuação da Unidade:

“(…)

I – Contexto do Ministério do Esporte e da Secretaria Executiva em 2012

No final do ano de 2011, dá-se início a uma nova gestão do Ministério do Esporte, após a substituição do titular da Pasta.

Em 2012, inicia-se nova gestão da Secretaria Executiva, com nomeação deste Secretário, empossado em 25 de janeiro de 2012.

Dada a importância da realização da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 para o desenvolvimento do país e a consolidação da imagem do Brasil no exterior, e ainda para a própria evolução do esporte nacional, a partir do início da nova gestão as ações de coordenação e organização dos Megaeventos Esportivos atribuídas ao Ministério do Esporte foram concentradas na sua Secretaria Executiva (SE).

A nova configuração organizacional demandou da SE um maior protagonismo e um avultamento de suas atribuições, que se tornaram não apenas mais numerosas, mas, principalmente, muito mais complexas, o que exigiu da nova equipe esforço redobrado, especialmente pela escassez de recursos humanos enfrentada pelo Ministério do Esporte.

Dentre as prioridades da nova gestão da SE, destaca-se a retomada do planejamento com vistas ao reposicionamento estratégico do Ministério, objetivando compatibilizar suas ações ordinárias e extraordinárias com a organização e os impactos da realização dos Megaeventos Esportivos.

Ressalta-se que, mesmo diante dos desafios impostos pelas novas atribuições e configuração da SE, medidas estão e continuarão sendo implementadas no sentido de aprimoramento de gestão de processos e de controles administrativos da unidade.

“(…)”

Foi encaminhado, também, Quadro, a seguir reproduzido, indicando o número dos documentos nos quais é apresentada a manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria.

Quadro 1: Documentos que contém a manifestação da Secretaria Executiva/ME ao Relatório Preliminar de Auditoria

Constatação	Áreas	Documento
1.1.1.1 e 1.1.1.2	Departamento e Incentivo e Fomento ao Esporte	Memorando nº 143/2013/DIFE/SE/ME
3.1.1.1 a 3.1.1.5	Secretaria Executiva, Departamento de Gestão Interna e Departamento de	Manifestação da Secretaria Executiva, acompanhada de Manifestação do



	Planejamento e Gestão Estratégica	Departamento de Gestão Interna e do Memorando nº 619/2013/DGI/SE-ME
3.1.1.6 e 3.1.1.7	Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica	Memorando nº 187/DPGE/SE-ME, e Manifestação anexa do mesmo Departamento
3.1.1.9	Voluntariado – ME e Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 53/2013/Voluntariado-ME, acompanhado da Nota Técnica nº 05/2013/Voluntariado-ME Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
4.1.1.1	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
4.1.2.1	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
4.1.2.2 a 4.1.2.5	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
4.1.3.1 a 4.1.3.4	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
4.2.1.1 a 4.2.1.3	Assessoria de Comunicação Social	Manifestação da Assessoria de Comunicação Social
5.2.2.1 e 5.2.2.2	Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica	Memorando nº 187/DPGE/SE-ME, e Manifestação anexa do mesmo Departamento
5.2.3.2 a 5.2.3.4, 5.2.3.7 e 5.2.3.8	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
6.1.2.1	Secretaria Executiva	Manifestação da Secretaria Executiva
9.2.2.1	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME, acompanhado do Memorando nº 404/2013/CGGP/DGI/SE-ME
10.2.1.2 e 10.3.1.2	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME
10.3.1.1	Departamento de Gestão Interna	Memorando nº 618/2013/DGI/SE-ME, acompanhado do Memorando nº 290/2013/DGI/SE-ME

Fonte: elaborado pelo gestor e constante do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013

2. Resultados dos trabalhos

Trata este Relatório dos resultados de análises conduzidas pela CGU e relacionadas à gestão da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte no exercício de 2012, consolidando as informações das unidades que compõem a sua estrutura, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

O relatório está estruturado de forma a proporcionar o conhecimento das atribuições da SE/ME e das principais atividades sob sua responsabilidade, bem como apresenta os resultados das análises realizadas e seus impactos na gestão da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte no exercício de 2012.

Registra-se que este Relatório não observa o prazo de encaminhamento ao Tribunal de Contas da União, definido na DN TCU nº 119/2012 e nos normativos da CGU que regulamentam a matéria, em virtude de prorrogação de prazo solicitada pelo Ministro de Estado do Esporte ao TCU. O pedido de prorrogação de prazo foi efetuado por meio do Aviso nº 28/13/GM-ME, de 12/06/2013, com solicitação de dilação, em 120 dias, do prazo para protocolo do processo de prestação de contas anual da Secretaria-Executiva no Tribunal de Contas da União. O prazo solicitado foi concedido, conforme deliberação constante do Acórdão nº 1850/2013-Plenário. Posteriormente, por meio do Aviso nº 56/ME, de 20/11/2013, foi solicitada nova prorrogação de prazo, por 60 dias, autorizada por meio do Acórdão TCU nº 3664/2013.



a) Breve histórico acerca da criação do Ministério do Esporte

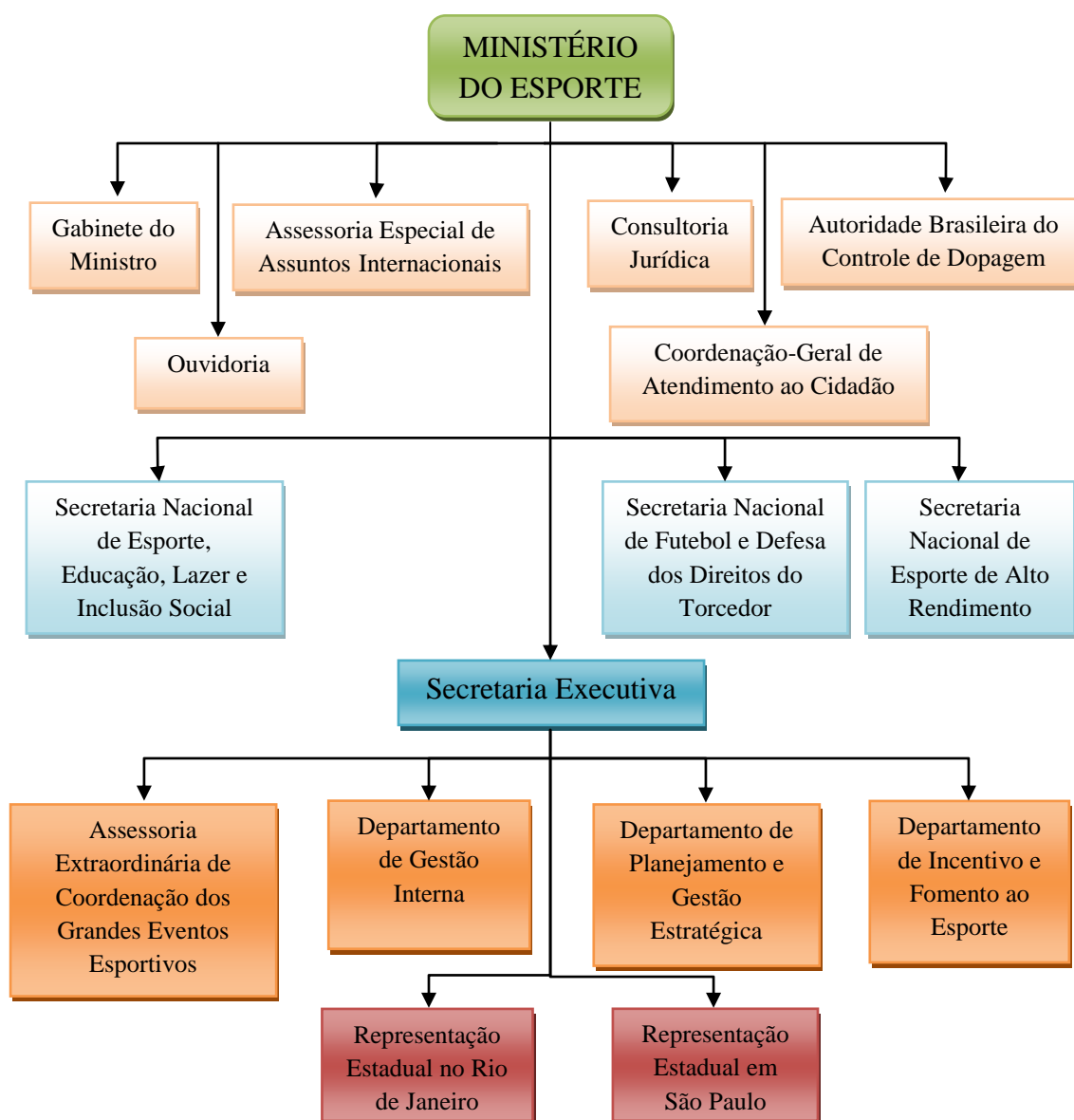
O Ministério do Esporte tem sua origem em Divisão criada no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, em 1937. Posteriormente a referida Divisão foi transformada em Departamento, o qual, por sua vez, foi transformado em Secretaria. Em 1990, foi extinta a Secretaria ligada ao Ministério da Educação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

Em 31 de dezembro de 1998, foi criado o Ministério do Esporte e Turismo, por meio da Medida Provisória nº 1.794-8. Em janeiro de 2003, houve a criação do Ministério do Esporte e do Ministério do Turismo.

b) Estrutura do Ministério do Esporte

Apresenta-se, na sequência, organograma do Ministério do Esporte, no qual pode-se visualizar as unidades que compõem a estrutura do Ministério, bem como a estrutura da Secretaria-Executiva e das unidades que a compõem.

Figura 1 – Organograma do Ministério do Esporte, com destaque para a Estrutura da Secretaria Executiva



Fonte: adaptado a partir do sítio internet do Ministério do Esporte, <http://www.esporte.gov.br/institucional/organograma/organograma.jsp>, acesso em 29/10/2013, considerando as informações apresentadas por meio do Ofício nº 415/2013/SE-ME.



Destaca-se que no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte existem unidades responsáveis pela execução de ações voltadas diretamente à implementação da Política Pública de Esporte, caso do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, bem como unidades responsáveis pelo desenvolvimento de atividades meio (Departamento de Gestão Interna e Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica), que dão suporte às atividades finalísticas do Ministério do Esporte, implementadas pela Secretaria-Executiva ou pelas demais unidades do Ministério.

De acordo com o Decreto nº 7784, de 07/08/2012, que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte, a Secretaria Executiva e suas unidades possuem as seguintes competências:

“ Art. 7 À Secretaria-Executiva compete:

I - assistir o Ministro de Estado na supervisão e coordenação das atividades desenvolvidas pelas unidades do Ministério;

II - supervisionar e coordenar as atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Organização e Inovação Institucional, de Contabilidade, de Custos, de Administração Financeira, de Administração dos Recursos de Informação e Informática, de Recursos Humanos e de Serviços Gerais, no âmbito do Ministério;

III - supervisionar e coordenar ações voltadas à captação de recursos para o financiamento de programas e projetos relativos ao desenvolvimento do esporte;

IV - auxiliar o Ministro de Estado na definição das diretrizes e na implementação das políticas e ações;

V - supervisionar e coordenar as ações relacionadas a programas interministeriais ou àqueles que transcendam o âmbito dos órgãos específicos singulares do Ministério;

VI - implementar a política de desenvolvimento do esporte pelas ações de planejamento, avaliação e controle dos programas, projetos e atividades;

~~*VII - supervisionar e orientar a formulação de planos, programas de desenvolvimento e ações voltadas à infraestrutura esportiva para o fortalecimento do esporte nacional, promovendo o apoio técnico institucional e financeiro necessários à execução, à participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (Revogado pelo Decreto nº 7.985, de 2013)*~~

VIII - garantir o cumprimento dos objetivos setoriais do esporte, de acordo com as orientações estratégicas do Governo Federal;

IX - planejar, coordenar, monitorar e avaliar os programas e projetos relacionados aos grandes eventos esportivos;

X - prestar apoio administrativo e solicitar subsídios técnicos às demais unidades do Ministério com vistas à atuação do Conselho Nacional do Esporte - CNE; e

XI - exercer o papel de órgão setorial dos Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, de Administração de Recursos de Informação e Informática - SISP, de Serviços Gerais - SISG, de Planejamento e de Orçamento Federal, de Contabilidade Federal e de Administração Financeira Federal, dentre outros, por intermédio dos Departamentos de Planejamento e Gestão Estratégica e de Gestão Interna a ela subordinada.

Art. 8º À Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos compete:



I - assessorar e apoiar o Secretário-Executivo no planejamento e coordenação dos grandes eventos esportivos;

II - assessorar a Secretaria-Executiva na realização dos projetos relacionados à organização dos grandes eventos esportivos;

III - auxiliar na integração entre órgãos públicos e privados em todas as esferas governamentais envolvidos com os grandes eventos esportivos;

IV - estruturar e coordenar o funcionamento de grupos temáticos relacionados à realização dos grandes eventos esportivos;

V - propor e fomentar estudos, pesquisas e inovações voltados para a realização dos grandes eventos esportivos;

VI - estimular a realização de eventos nacionais e internacionais, ligados ao esporte;

VII - estimular setores da indústria, comércio e serviços voltados aos grandes eventos esportivos;

VIII - estimular parcerias entre entidades governamentais e agentes privados buscando garantir legados esportivos; e

IX - contribuir para assegurar a conformidade das ações às normas governamentais brasileiras e às exigências das organizações esportivas supervisoras dos eventos.

Art. 9º Ao Departamento de Gestão Interna compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas de Administração dos Recursos de Informação e Informática, de Recursos Humanos e de Serviços Gerais, no âmbito do Ministério;

II - desenvolver atividades de execução orçamentária e financeira;

III - articular-se com os órgãos centrais dos Sistemas Federais, referidos no inciso I do caput, e informar e orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas;

IV - promover e coordenar a elaboração e consolidação dos planos e programas das atividades de sua área de competência, submetendo-os à decisão superior;

V - acompanhar e promover a avaliação de projetos e atividades; e

VI - desenvolver atividades relativas à prestação de contas.

Art. 10. Ao Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Organização e Inovação Institucional, de Contabilidade, de Custos, de Administração Financeira e com a gestão de infraestrutura esportiva e paraesportiva e Gestão do Conhecimento, no âmbito do Ministério;

~~*I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Planejamento e de Orçamento, de Organização e Inovação Institucional, de Contabilidade, de Custos, de Administração Financeira e com a gestão do conhecimento, no âmbito do Ministério; (Redação dada pelo Decreto 7.985, de 2013)*~~

II - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao Erário;



III - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais, referidos no inciso I do caput, e informar e orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas;

IV - promover e coordenar a elaboração e consolidação dos planos, projetos e programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior;

~~*V - subsidiar a formulação de planos, programas de desenvolvimento e ações voltadas à infraestrutura esportiva e paraesportiva para o fortalecimento do esporte nacional, promovendo o apoio técnico, institucional e financeiro necessários à execução e participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e (Revogado pelo Decreto nº 7.985, de 2013)*~~

VI - orientar e supervisionar o planejamento e a promoção de ações intersetoriais de esporte e lazer desenvolvidas pelo Ministério do Esporte e por outros organismos da sociedade civil organizada.

Art. 11. Ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte compete:

I - acompanhar e monitorar os resultados obtidos nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 - Lei de Incentivo ao Esporte;

II - apreciar a documentação apresentada nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei de Incentivo ao Esporte;

III - submeter os projetos previamente cadastrados a avaliação e aprovação da Comissão Técnica de que trata o art. 4º da Lei de Incentivo ao Esporte;

IV - estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte;

V - elaborar estudos e pesquisas sobre fomento e incentivo ao esporte;

VI - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;

VII - executar os procedimentos técnicos e administrativos necessários ao cumprimento do disposto na Lei de Incentivo ao Esporte; e

VIII - prestar suporte técnico e administrativo à Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

Registra-se que a responsabilidade pelo gerenciamento dos investimentos voltados a melhorias e à implantação de infraestrutura esportiva, que estava sob a responsabilidade da Secretaria Executiva, foi transferida à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR, conforme definido por meio do art. 23A, do Decreto nº 7985/2013, de 08/04/2013.

c) Atividades finalísticas desenvolvidas no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte

Quanto às atividades finalísticas desenvolvidas no âmbito da Secretaria-Executiva, registram-se:

a) Iniciativas relacionadas à execução de projetos beneficiados por renúncia fiscal mediante apoio concedido no escopo da Lei de Incentivo ao Esporte (LIE). Atividades desenvolvidas sob a responsabilidade do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE/SE/ME); e

b) Iniciativas relacionadas à coordenação, no âmbito do Ministério do Esporte, das



ações do Ministério voltadas à organização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, bem como iniciativas relacionadas à coordenação das ações do governo federal relacionadas aos citados eventos esportivos. Atividades desenvolvidas sob a responsabilidade da Assessoria Especial de Grandes Eventos Esportivos (ASSEGE/SE/ME).

Outras atividades de coordenação relacionadas à implementação de ações finalísticas dizem respeito à coordenação dos trabalhos do GECOPA e do Geolimpíadas, bem como aquelas relacionadas ao gerenciamento dos investimentos voltados a melhorias e à implantação de infraestrutura esportiva, responsabilidade essa que foi transferida à SNEAR a partir do exercício de 2013, conforme já registrado.

d) Atividades de área meio desenvolvidas no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte

Verifica-se que a gestão das atividades de área meio, que suportam as atividades de todas as áreas finalísticas do Ministério do Esporte, desenvolvem-se no âmbito da Secretaria-Executiva do Ministério.

Assim, as atividades não finalísticas desenvolvidas pela Secretaria-Executiva, sob responsabilidade do Departamento de Gestão Interna (Gestão Financeira, Gestão de Tecnologia da Informação, Gestão de Recursos Humanos, Gestão de aquisições, Gestão de contratos, Gestão de convênios) e do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (Planejamento Estratégico, Gestão Orçamentária), ou a ausência de implementação de ações sob sua responsabilidade, impactam na consecução das ações de todo o Ministério do Esporte.

e) Execução financeira no âmbito do Ministério do Esporte

No que se refere à execução financeira, observa-se que as despesas do Ministério do Esporte são executadas de forma concentrada, por meio da UG 180002, relativa ao Departamento de Gestão Interna. Exceção consiste nos recursos relativos aos contratos de repasse, executados por meio da UG 180006, geridos pela Caixa Econômica Federal, enquanto mandatária desse tipo de ajuste.

Em consulta ao SIAFI, identificou-se, para o exercício de 2012, o empenho de recursos nas UG 180002 e 180006 nos montantes apresentados no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2: Valores empenhados, exercício 2012, nas UG 180002 e 180006

UG	Valor empenhado em 2012 (R\$)
180002	743.739.643,63
180006	569.891.370,34

Fonte: SIAFI Gerencial.

No valor empenhado pela UG 180002, identificam-se despesas relativas aos Programas/Ações relacionados no Quadro 3.



Quadro 3: Programas/Ações em que se identificam empenhos na UG 180002

Programa		Ação	
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	0181	Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais	00AK	Transferências a Clubes Sociais
		00H0	Transferências à Confederação Brasileira de Clubes – CBC para Formação de Atletas Olímpicos e Paraolímpicos
		0169	Transferência de Concursos de Prognósticos (Lei no 9.615, de 1998)
0910	Operações Especiais: Gestão da Participação em Organismos Internacionais	00IL	Contribuição ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (ME)
0911	Remuneração de Agentes Financeiros	00K2	Remuneração às Instituições Financeiras Públicas pela Operacionalização de Projetos de Desenvolvimento do Esporte (ME)
2035	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	09HW	Concessão de Bolsa a Atletas
		126V	Implantação de Controle de Acesso e Monitoramento nos Estádios de Futebol para Segurança do Torcedor
		14TP	Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento
		14TQ	Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
		14TR	Implantação de Espaços Públicos de Esporte e Lazer Praça do Esporte
		20D8	Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
		20DB	Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014
		20JN	Preparação de Atletas
		20JO	Promoção da Defesa dos Direitos do Torcedor e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino
		20JP	Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos de Esporte Educacional e de Esporte e Lazer
		20JQ	Realização e Apoio a Competições e Eventos de Esporte e Lazer
		20JR	Desenvolvimento de Ações de Esporte e Lazer como Legado Social dos Grandes Eventos
		20JS	Fomento à Pesquisa, Memória, Difusão e Formação em Políticas Sociais de Esporte e Lazer
		20SL	Apoio à Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016
		20YA	Preparação de Atletas e Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento
		2362	Produção de Material Esportivo por Detentos – Pintando a Liberdade
2456	Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento		
5450	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer		
8766	Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto		



			Rendimento
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	2494	Realização dos Jogos dos Povos Indígenas
2123	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte	09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais
		2000	Administração da Unidade
		2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
		2010	Assistência Pré-escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
		2011	Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
		2012	Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
		20CW	Assistência Médica aos Servidores e Empregados – Exames Periódicos
		20EE	Apoio à Implantação, Gestão e Manutenção da Autoridade Pública Olímpica
		20TP	Pagamento de Pessoal Ativo da União
		2366	Capacitação de Gestores de Esporte e de Lazer
		2600	Avaliação das Políticas Públicas e de Programas de Esporte e de Lazer
		4572	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação
		4641	Publicidade de Utilidade Pública
		8785	Gestão e Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Fonte: SIAFI Gerencial.

Dessa forma, mesmo as Ações finalísticas de responsabilidade das outras Secretarias do Ministério do Esporte têm seus recursos executados por meio da UG 180002, Unidade vinculada à Secretaria Executiva/ME.

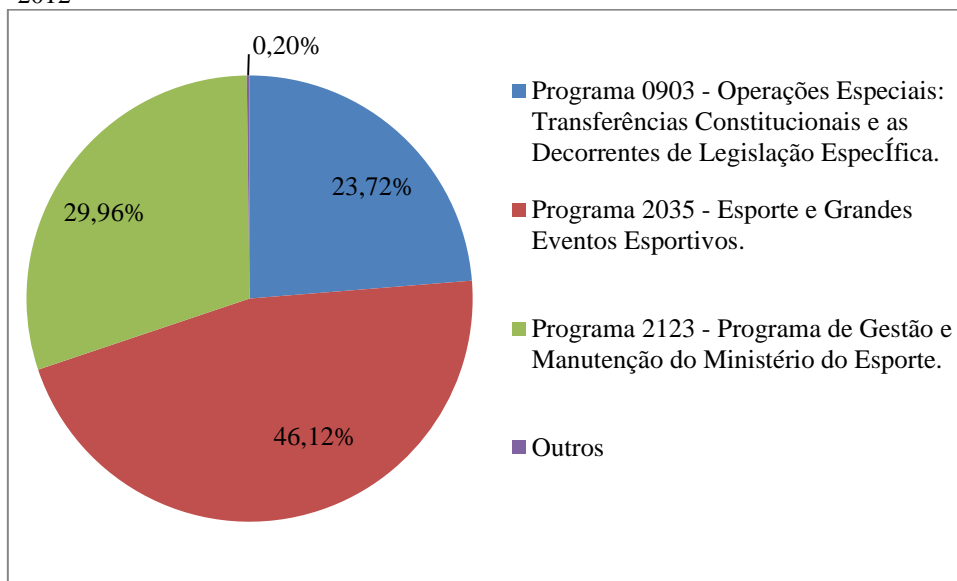
f) Programas e Ações executados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012 e sob a supervisão ministerial do Ministério do Esporte

São apresentadas, na sequência, informações gerenciais acerca dos Programas/Ações executados pelo Ministério do Esporte, com execução financeira por meio da Diretoria de Gestão Interna, unidade vinculada à Secretaria-Executiva.

A Figura 2 apresenta informações acerca dos Programas executados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012.



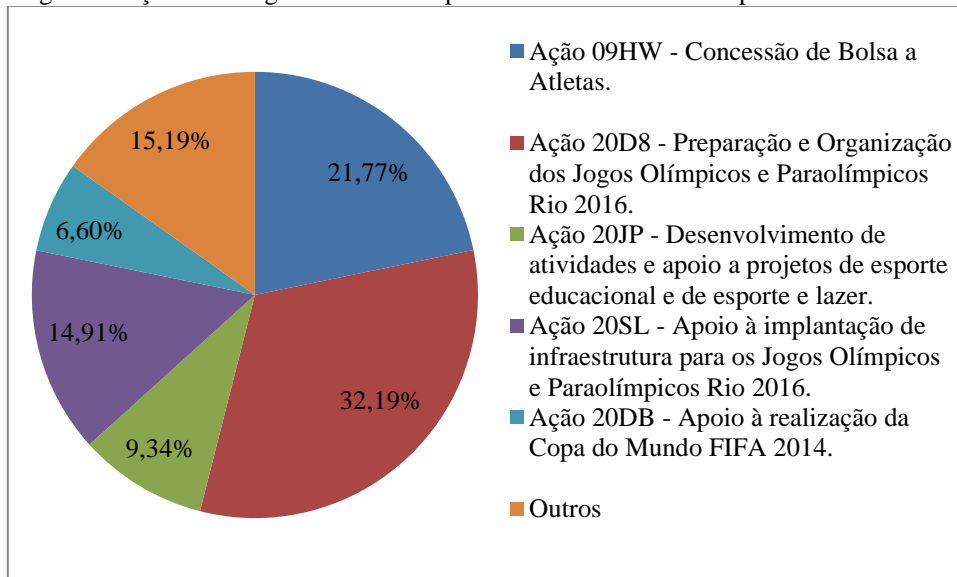
Figura 2: Programas em que se identifica execução pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012



Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

As Figuras 3 e 4, a seguir, apresentam informações acerca das Ações executadas pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012, relacionadas aos Programas 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos e 0903 – Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica.

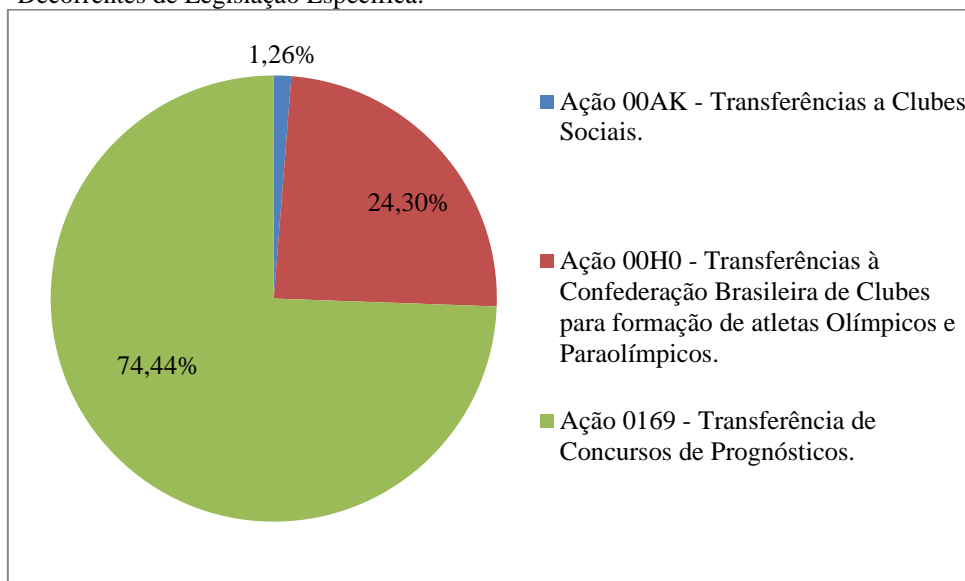
Figura 3: Ações do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos.



Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.



Figura 4: Ações do Programa 0903 – Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica.

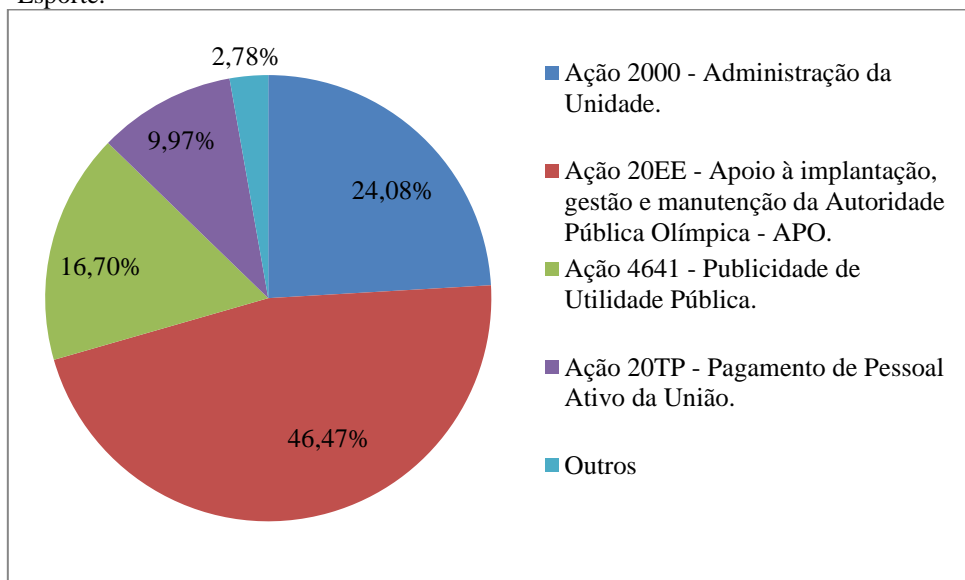


Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

A Figura 5 apresenta as Ações do Programa 2123 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte, destacando-se, por sua relevância e materialidade, as Ações:

- a) 20EE – Apoio à Implantação, Gestão e Manutenção da Autoridade Pública Olímpica – APO; e
- b) 4641 - Publicidade de Utilidade Pública.

Figura 5: Ações do Programa 2123 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte.



Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

Considerando a vinculação ministerial da Autoridade Pública Olímpica – APO ao Ministério do Esporte, o montante de recursos transferidos anualmente do Ministério à APO, bem como a função desempenhada pelo ME enquanto Coordenador do



Geolimpíadas, serão apresentadas, no item g, a seguir, informações relacionadas à referida Entidade e à sua atuação, vez que as mesmas possuem repercussão relevante no desempenho das funções do Ministério do Esporte na condução de suas atividades de Coordenação da atuação governamental, em nível federal, em relação aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Quanto à Ação 4641 – Publicidade de Utilidade Pública, que representa 16,7% dos recursos do Programa, os itens 4.2.1.1 a 4.2.1.3 deste relatório contemplam registros relacionados à verificação da execução de contrato firmado com recursos oriundos dessa Ação.

Quanto às Ações do Programa 2035 com percentual significativo de recursos executados, os resultados das análises realizadas, no que diz respeito à esfera de atuação da Secretaria Executiva, estão registrados no item 3 deste Relatório; naquilo que está relacionado à esfera de atuação da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, o resultado das análises consta do Relatório de Auditoria Anual de Contas da Unidade, Relatório nº 201305662, considerando-se o escopo das análises realizadas, que diziam respeito à motivação das contratações efetuadas.

g) Autoridade Pública Olímpica

A Autoridade Pública Olímpica – APO está inserida em um complexo Modelo de Governança desenhado para a consecução dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. De acordo com o seu Estatuto e as Leis de sua criação, diferentemente do que está definido no Dossiê de Candidatura, sua finalidade de coordenação governamental não inclui necessariamente o planejamento e a execução de obras de infraestrutura, tampouco a entrega de serviços públicos necessários aos Jogos, mas são de sua competência a “consolidação” do planejamento e o “monitoramento” da execução dessas obras e serviços referentes aos Projetos Olímpicos. Nesse mesmo sentido, é de responsabilidade da APO a elaboração e atualização da Carteira de Projetos Olímpicos e da Matriz de Responsabilidades junto aos consorciados e ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016, documentos que ainda não foram publicados.

Apesar de ser uma autarquia interfederativa, a APO é totalmente dependente da União, tanto em termos orçamentários quanto em relação à sua força de trabalho. A parcela federal de recursos orçamentários representa mais de 99% do total da receita da Autoridade Pública Olímpica nos exercícios de 2011, de 2012 e de 2013; adicionalmente, por não possuir servidores próprios, 100% dos servidores cedidos de outros órgãos são provenientes da Administração Pública Federal e os demais servidores, ocupantes de cargos comissionados, são prioritariamente provenientes dessa mesma esfera.

A execução financeira da APO representa um ponto de atenção já que seus recursos são executados nos três níveis federativos.

O importante papel atribuído à Autoridade Pública Olímpica na realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 exige a realização de acompanhamento permanente de suas atividades, dada a relevância do evento no cenário nacional. A consecução dos objetivos da APO deve ser acompanhada sistematicamente, de forma a otimizar a utilização dos recursos públicos postos à disposição para o atingimento das suas metas.

No que diz respeito ao monitoramento e ao acompanhamento das obras e dos serviços relacionados aos projetos olímpicos, existe a previsão de edição, pela Autoridade Pública Olímpica, de Matriz que contemple a responsabilidade dos diversos órgãos na



realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Como a referida Matriz de Responsabilidade não foi divulgada pela Autoridade Pública Olímpica, não há, até o momento, a divulgação das obrigações de cada um dos seus signatários (3 entes governamentais) para com a organização e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Quanto à Carteira de Projetos Olímpicos, a mesma não foi divulgada pela Autoridade Pública Olímpica. Portanto, não há informações disponíveis suficientes quanto ao conjunto de obras e serviços selecionados como essenciais à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Assim, em acordo com o que estabelece o Anexo II da DN TCU nº 119/2012, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as seguintes análises:

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

A partir do exame ao Relatório de Gestão do exercício 2012 e ao Rol de Responsáveis da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, foi observada a inadequação de diversas informações apresentadas, destacando-se: ausência de identificação das Unidades Jurisdicionadas Consolidadas; ausência de apresentação da síntese de suas realizações; definição inadequada de seus macroprocessos finalísticos; ausência de informações acerca da condução dos macroprocessos de apoio; ausência de fatos que evidenciem os resultados alcançados com a execução das ações planejadas, e dos motivos e das justificativas para o não atingimento das metas estabelecidas ou para a não execução da ação planejada; ausência de informações sobre indicadores de desempenho; e incompletude das informações prestadas sobre as transferências voluntárias e sobre as renúncias tributárias.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Foi observado que nem todas as metas previstas foram alcançadas. De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, o não cumprimento de metas deu-se em consequência da insuficiência de recursos orçamentários liberados tempestivamente.

2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

Em exame ao Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva, verificou-se a ausência de indicadores definidos para mensuração dos resultados da Unidade em tela. Segundo o referido documento, em seu item 2.4, o gestor justifica a ausência de indicadores com base em contratação de Instituição especializada visando à realização de estudos que subsidiem o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte. Assim, a ausência de indicadores resultaria da própria ausência de objetivos estratégicos do órgão.

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

A Lei nº 12.593/2012 exige a definição de indicadores apenas para os programas temáticos. Durante a gestão 2012 o decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (Decreto nº 7.866/2012) foi publicado no Diário Oficial da União – DOU, no final do exercício, a saber, em 20/12/2012 e, nesse normativo, as atribuições quanto à atualização dos



indicadores dos programas recaem sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Considerando que a responsabilidade de monitoramento sob a responsabilidade dos órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível de Programas), a avaliação do item 4 do anexo IV da DN TCU nº 124/2012 restou prejudicada.

Quanto aos indicadores das Ações que não são citadas ou mencionadas na Lei nº 12.593/2012, tampouco no Decreto nº 7.866/2012, estes estão sendo avaliados por meio dos resultados quantitativos e qualitativos da Ação, atendendo assim ao estabelecido na Portaria SOF nº 103, de 19/10/2012.

Dessa forma, o Controle Interno se abstém de emitir opinião sobre o referido item 4, Anexo IV da DN nº 124/2012, na auditoria referente à Gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

Acerca da avaliação da Gestão de Recursos Humanos, constatou-se deficiência no controle gerencial no que se refere às terceirizações realizadas no âmbito do Ministério do Esporte, considerando terem sido solicitadas informações, pela equipe de auditoria, não disponibilizadas pelo gestor.

Adicionalmente, registram-se as manifestações recorrentes dos gestores da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte acerca da insuficiência dos quadros do Ministério, e da Secretaria Executiva e suas unidades, para o desempenho das funções sob sua responsabilidade.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Quanto à avaliação da situação das transferências voluntárias concedidas, foram constatadas: a ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas; a atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas em seu aspecto financeiro; a divergência de informações registradas no SIAFI e no SICONV; a ausência de registro de inadimplência de convenientes em relação a ajustes que não possuem registro da apresentação da prestação de contas, a despeito do prazo expirado; o aumento do passivo de prestações de contas não analisadas, de forma crescente, ao longo dos exercícios.

Não obstante o fato de que a Coordenação responsável pela análise das prestações de contas dos ajustes firmados relativos a transferências voluntárias e a renúncia de receitas (Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPCO) possui quantidade insuficiente de analistas, como justificado pelo gestor em diversas ocasiões, verifica-se que o enfrentamento do passivo de prestação de contas pendente de análise é uma situação que não vem sendo tratada adequadamente pelo Ministério do Esporte nos últimos exercícios, considerando que o tema já foi registrado em Auditorias Anuais de Contas nos últimos anos, incluindo a relativa ao exercício de 2010, conforme apontamentos contidos no Relatório de Auditoria nº 201108590, e a relativa ao exercício de 2011, de acordo com o Relatório de Auditoria nº 201203388, sem que tenham sido informadas providências pelos gestores do Ministério do Esporte voltadas ao enfrentamento desse passivo.



Evidencia-se, dessa forma, a fragilidade no controle da Unidade sobre as transferências voluntárias concedidas no âmbito de todo o Ministério do Esporte, fato que resulta em gestão temerária de recursos públicos, tendo em vista que a mora na análise e na conclusão da análise das prestações de contas apresentadas no âmbito das transferências concedidas pode ensejar a assinatura de novos ajustes com ente ou entidade em relação aos quais existem pendências de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos e de análise de prestações de contas.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Na avaliação da regularidade dos processos licitatórios realizados no exercício, e das contratações realizadas pela Unidade, foram constatadas falhas em todos os processos analisados, que evidenciam a deficiente capacidade de gestão do órgão, durante o exercício de 2012, no que diz respeito a essa área de atuação.

De forma geral, destacam-se as seguintes constatações: o planejamento deficiente das contratações; o não atendimento, de forma recorrente, de condições prévias e de recomendações estabelecidas pela Consultoria Jurídica/ME; a inclusão no contrato, pelo Ministério do Esporte, de itens não registrados em Ata de Registro de Preços promovida por outro órgão; o pagamento de serviços de profissionais com valor acima dos valores cobrados pela mesma empresa em outro ajuste no âmbito da Administração Pública Federal, para execução de serviços equivalentes; e o acompanhamento e a fiscalização deficientes dos contratos.

No que se refere às contratações por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, destacam-se as seguintes situações verificadas: contratação emergencial de empresa de eventos, sem apresentação objetiva dos potenciais prejuízos decorrentes da não contratação; contratação emergencial contemplando serviços prestados antes do início da vigência do ajuste; prejuízo ao princípio da segregação de funções; processo de cotação e de seleção da empresa contratada com realização de procedimento sem previsão legal; detalhamento insuficiente na descrição de itens, impossibilitando a verificação da adequação dos preços cotados aos preços praticados no mercado; formalização de instrumento contratual a despeito de ausência de justificativa de preços; intempestividade de contratação, em vista de inviabilidade de implantação e de utilização, em tempo hábil, dos produtos a serem gerados.

Em relação ao Contrato Administrativo nº 47/2012, processo nº 58000.003053/2012-60, firmado em 23/12/2012 pelo Ministério do Esporte, por meio da Secretaria-Executiva, com a Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, o presente relatório trata especificamente de sua formalização; destaca-se que a análise da execução do mesmo será tratada no âmbito do Relatório de Auditoria nº 201305749, haja vista que as contas em apreço referem-se ao exercício de 2012 e a execução deu-se em 2013.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

Na avaliação da gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF), observou-se que o Ministério do Esporte não dispõe de normativo interno que determine o responsável pela gestão do uso do cartão de pagamentos, sendo esta responsabilidade do ordenador de despesas.

Ainda, foi informado que há priorização para o uso do cartão em função da finalidade, somente para despesas de pequeno vulto e na modalidade fatura, sendo vedado o saque.



A sistemática adotada pelo Ministério do Esporte, em caso de desvio no cumprimento das legislações por parte do portador do CPGF, é realizada na rotina de instrução processual com as faturas, comprovação das despesas efetuadas, acompanhamento do setor contábil e da Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Acerca da avaliação da gestão de passivos sem previsão orçamentária, registra-se que não foram identificados valores registrados nas contas contábeis pertinentes. No mesmo sentido, conforme o Relatório de Gestão do exercício 2012 da Secretaria Executiva, foi informado que não houve reconhecimento de passivos por insuficiência de créditos ou recursos durante o exercício sob exame.

2.10 Avaliação da Gestão de Tecnologia da Informação

A avaliação da gestão de Tecnologia da Informação - TI está estruturada a partir da abordagem dos seguintes aspectos:

Planejamento Estratégico de TI

As análises realizadas evidenciaram a falta de alinhamento do Plano Diretor de TI (PDTI) vigente no ano de 2012 ao Planejamento Estratégico de TI (PETI) vigente no mesmo período. Por sua vez, o PETI carece de alinhamento ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI), posto que este último ainda não foi elaborado pelo Ministério do Esporte. Adicionalmente, verificou-se a ausência de eficácia do PDTI na orientação das ações de TI, tendo sido constatado que os serviços contratados em dois dos três contratos de TI analisados não haviam sido previstos naquele documento.

Quanto à atuação de um Comitê Gestor de TI para a condução da tomada de decisões na administração da área de TI, verificou-se que, embora instituído formalmente, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (CETIC) não se mostrou atuante, por falta de capacidade decisória das representações nas reuniões do referido Comitê, conforme informado pelo gestor.

Segurança da Informação

Foi observado que, apesar da existência de Política de Segurança da Informação publicada pelo Órgão, não existe instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação.

Recursos Humanos de TI

A escassez de servidores, que totalizam, na média dos últimos 3 exercícios, aproximadamente 20% do total da força de trabalho da área de TI, resulta em prejuízo à segregação de funções no tocante à fiscalização contratual e à gestão da área de TI, funções inerentes a servidores. Ainda, restou caracterizada, a partir de informações apresentadas pela Unidade, a realização de atividades de gestão na Coordenação de Tecnologia da Informação por funcionários terceirizados.



Desenvolvimento e Produção de Sistemas

O Ministério do Esporte possui metodologia de desenvolvimento de software baseado no modelo RUP (Rational Unified Process). No entanto, a utilização da metodologia estabelecida ocorre de forma inadequada, especialmente no tocante ao planejamento da contratação, ao acompanhamento do desenvolvimento de software, ao atesto do fiscal do contrato e à formalização das Ordens de Serviço.

Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Para subsidiar os trabalhos da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, foram analisados, em Ordens de Serviço específicas, os seguintes Contratos vigentes no exercício de 2012, resultando nos Relatórios de Auditoria indicados e anexados neste Relatório de Auditoria Anual de Contas:

Contrato	Contratado (CNPJ)	Relatório de Auditoria
60/2010	Calandra Soluções S.A. (03.718.040/0001-61).	201204996
45/2012	Servix Informática Ltda. (01.134.191/0001-47)	201308261
44/2012	XYS Interatividade (10.383.485/0001-01)	201305751

Considerando as referidas análises, foram constatadas falhas recorrentes no que tange: ao planejamento, com a realização de contratações que não espelham as necessidades do órgão; e ao acompanhamento e à fiscalização contratual, com a formalização intempestiva de Ordens de Serviço e com a ausência de designação formal de fiscais de contratos firmados.

2.11 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

No que tange à avaliação da gestão do patrimônio imobiliário sob responsabilidade da Unidade Jurisdicionada classificado como “Bens de Uso Especial”, cumpre registrar que o Ministério do Esporte informou que não possuía, no exercício de 2012, imóveis de uso especial sob sua responsabilidade, não constando, dessa forma, informações a esse respeito.

Destaca-se que, na base de dados do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet, não há registro de imóveis próprios ou de propriedade da União sob responsabilidade da unidade examinada, tampouco de imóveis locados.

Ocorre, contudo, que o Ministério do Esporte administra o Condomínio do Bloco A, na Esplanada dos Ministérios, o qual deveria estar registrado no Sistema SPIUnet, bem como no Relatório de Gestão da Unidade. Adicionalmente, o Ministério do Esporte possui imóveis locados sob sua responsabilidade, os quais também deveriam estar registrados no Sistema SPIUnet e relacionados no Relatório de Gestão.

2.12 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

No escopo da auditoria anual de contas, foram analisadas as ações do Ministério do Esporte referentes à gestão de renúncias tributárias relacionadas à Lei de Incentivo ao Esporte – LIE (Lei nº 11438/2006) e ao Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol – RECOFA (Lei nº 12350/2010).



A partir dos exames realizados, no que se refere à gestão da Lei de Incentivo ao Esporte, verificou-se que o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE), unidade da estrutura da Secretaria-Executiva responsável pela gestão da referida Lei, não dispõe de estrutura de controles adequada para o gerenciamento e o acompanhamento das renúncias tributárias concedidas, tampouco, estrutura para o tratamento das prestações de contas relacionadas. Tal fato é recorrente, uma vez que já foi apontado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, referente à gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte – exercício de 2011, bem como no Relatório de Ação de Controle referente à Gestão da Política de Incentivo Fiscal ao Esporte, encaminhado ao Ministério do Esporte, em sua versão definitiva, no exercício de 2010, por meio do Ofício nº 31086, de 17/09/2010, para a adoção de providências em relação às situações relatadas.

Além das falhas relacionadas à estrutura de pessoal, identificaram-se falhas no sistema utilizado pelo Ministério do Esporte para tratar dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte. Verificou-se que os gestores têm dificuldade na obtenção de dados confiáveis devido a inúmeras mudanças ocorridas no referido sistema, e que o mesmo não possui mecanismos de crítica. Apurou-se que o sistema em questão também não emite relatórios gerenciais, fato que dificulta a tomada de decisão e o controle por parte dos gestores da Lei de Incentivo ao Esporte.

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, com 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.

Adicionalmente, foi verificada a ausência de segregação de funções entre a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte.

Do exposto, conclui-se que a estrutura mantida pelo Ministério do Esporte para tratar dos projetos que são submetidos à aprovação para captação de recursos oriundos da Lei de Incentivo ao Esporte apresenta falhas que comprometem os resultados a serem alcançados pela política pública em questão.

Quanto ao Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol – RECOPA, observa-se que sua aplicação, inicialmente, depende do processo de aprovação, por parte do ME, dos projetos apresentados pelos interessados em usufruir do benefício, conforme dispõe o art. 6º do Decreto nº 7.319/2010.

O art. 4º, V, do Decreto nº 7.319/2010 dispõe que o titular do projeto deve apresentar os custos levando-se em conta a suspensão prevista no RECOPA, e o custo sem a incorporação do benefício. Essa exigência configura um dos principais pontos do regime, sendo primordial o trabalho de análise dos valores apresentados, visto que eles serão a base para o levantamento referente à renúncia de receitas.

Verificou-se que o Ministério do Esporte não vem promovendo a análise crítica da correção dos valores dos aditivos contratuais oriundos dos benefícios advindos do



Recopa nas obras das arenas da Copa do Mundo FIFA 2014, em decorrência de dúvidas alegadas acerca de suas atribuições legais.

A partir do Acórdão nº 2292/2013 – TCU – Plenário, de 28/08/2013, houve indicação no sentido de que cabe ao Ministério do Esporte essa aferição.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em pesquisa ao sítio do Tribunal de Contas da União (TCU), não foram identificados acórdãos emitidos pelo TCU, durante o exercício de 2012, com determinação de acompanhamento, pela Controladoria-Geral da União ou, especificamente, pela Secretaria Federal de Controle Interno, de providências a serem levadas a efeito pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

2.14 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Quanto à avaliação do cumprimento das recomendações da CGU, verificou-se que, não obstante o gestor tenha informado no Relatório de Gestão da Unidade que todas as recomendações foram atendidas, registra-se que, das 31 recomendações cujo atendimento foi avaliado, foram atendidos 9 itens (29%). Ainda, foram considerados como parcialmente atendidos 9 itens (29%).

Destaque-se que não foram atendidas 13 recomendações, relativas especialmente: a fragilidades nos controles internos do Ministério do Esporte; à ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério; à morosidade na instauração de Tomadas de Contas Especial – TCE; à estrutura insuficiente do Ministério do Esporte para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias; à ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas; à atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas; a divergências entre informações registradas nos Sistemas SICONV e SIAFI; e ao acompanhamento deficiente, pelo Ministério do Esporte, da execução do contrato com o Consórcio Copa 2014.

Cumpra registrar que parte das recomendações não atendidas refere-se a processos de apuração de responsabilidades não instaurados pelo órgão. Ainda, outras recomendações não atendidas consistem em reincidência de situações apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas relativo à gestão de 2011, Relatório nº 201203388.

Dessa forma, conclui-se que não foram atendidas 42% das recomendações da CGU para o Ministério do Esporte, bem como foram parcialmente atendidas 29% das recomendações expedidas pela CGU ao Ministério do Esporte no âmbito do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388.

2.15 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

Conforme exposto no Relatório de Gestão da Unidade e estabelecido no artigo 6º do Decreto nº 7.784, de 07/08/2012, a Carta de Serviços ao Cidadão é tema que envolve



tudo o Ministério do Esporte, sendo tratada pela Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão, Unidade que não compõe a estrutura da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

2.16 Avaliação do CGU/PAD

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, a inserção e atualização de informações no sistema de correição (Sistema CGUPAD), instituído por meio da Portaria CGU nº 1043/2007, não é de competência da Unidade Jurisdicionada.

Ademais, por meio do Ofício no 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, a Secretaria Executiva informou que não foram instaurados Procedimentos Administrativos Disciplinares no exercício de 2012, tendo sido realizada somente “a instauração de uma sindicância investigativa pela Portaria nº 134, de 06/08/12, cujos membros foram substituídos pela Portaria no 241, de 14/11/12, a qual, todavia, não se efetivou.”

2.17 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, UJ da administração direta, não possui unidade de Auditoria Interna, de forma que a referida avaliação não se aplica.

2.18 Avaliação do Cumprimento do TCJ – Terceirizações

A União, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Advocacia-Geral da União firmou com o Ministério Público do Trabalho Termo de Conciliação Judicial – TCJ em que se comprometeu a somente contratar serviços terceirizados nas hipóteses previstas no Decreto nº 2.271/1997. O TCJ foi homologado judicialmente em 11/12/2007 e fixou a data de 31/12/2010 para a substituição de toda a mão de obra terceirizada da Administração Direta.

Em acompanhamento ao cumprimento do TCJ, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão efetuou questionamento aos Ministérios para identificar o quantitativo de servidores terceirizados em situação irregular e elaborar plano de substituição. Como resultado dos levantamentos efetuados, foi elaborada a Nota Técnica nº 795/2010/DMI/SEGES-MP, de 08/12/2010, na qual consta relação de Ministérios que informaram não haver terceirizados em situação irregular, tanto na Administração Direta quanto na Indireta, entre os quais consta o Ministério do Esporte.

Cabe registrar, no entanto, que foi constatada a realização de atividades finalísticas da Pasta por funcionários contratados, em mais de um setor do órgão, como, por exemplo, na Coordenação de Tecnologia da Informação, e no Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte.

2.19 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

No que concerne à avaliação do conteúdo específico do Relatório de Gestão, conforme disposto na Decisão Normativa TCU nº 119/2012, foi verificada a inclusão dos itens solicitados.



2.20 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

Diante dos fatos constatados pertinentes à gestão da Unidade no exercício de 2012, em ações de controle levadas a efeito por equipes de auditoria da Controladoria-Geral da União, foram verificadas fragilidades nos controles internos, em todos os seus aspectos, em diversas áreas de gestão do Ministério do Esporte, como nas áreas de licitações, de gestão de contratos e de transferências concedidas, assim como de projetos relacionados à Lei de Incentivo ao Esporte.

Por fim, ratifica-se que as situações registradas, de forma geral, na gestão da Unidade, mostram-se recorrentes, considerando o que constou das últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas no órgão, de forma que as fragilidades nos controles internos dos Macroprocessos de Apoio têm, no fim, impacto nos Macroprocessos Finalísticos, e, desse modo, nos próprios resultados esperados das políticas públicas de responsabilidade da Pasta.

3. Conclusão

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

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

Registra-se que as informações e as constatações apresentadas neste relatório foram estruturadas, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

Por fim, informa-se que os servidores listados adiante, cuja assinatura não foi aposta neste relatório, não estavam presentes quando da geração final deste documento por motivo previsto legalmente, apesar de terem efetivamente atuado como membros da equipe de auditoria.

Brasília/DF, 10 de Janeiro de 2014.

Achados da Auditoria - nº 201305660

1 Lei de Incentivo ao Esporte

1.1 Lei de Incentivo ao Esporte

1.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO



Estrutura de controles e de pessoal insuficientes para o gerenciamento, bem como, para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Fato

A partir dos exames realizados, verificou-se que o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE), unidade da estrutura da Secretaria-Executiva responsável pela gestão da Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11438/2006), não dispõe de estrutura de controles adequada para o gerenciamento e o acompanhamento das renúncias tributárias concedidas, tampouco, estrutura para o tratamento das prestações de contas relacionadas. Tal fato é recorrente, uma vez que já foi apontado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, referente à gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte – exercício de 2011, bem como em relatório de ação de controle encaminhado ao Ministério do Esporte no exercício de 2010.

A título exemplificativo, com relação à estrutura de pessoal, apresentam-se em sequência algumas situações identificadas:

- Número de funcionários terceirizados maior que a soma de servidores efetivos e comissionados;
- Funcionários terceirizados efetuando a pré-análise dos projetos encaminhados ao Ministério do Esporte, atividade típica de servidores efetivos e comissionados;
- Número insuficiente de servidores para efetuar a análise técnica dos processos;
- Número insuficiente de servidores responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação da execução dos projetos; e
- Ausência de segregação de funções entre os membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (situação tratada em item específico deste Relatório, item 1.1.1.2).

Além das falhas relacionadas à estrutura de pessoal, identificaram-se falhas no sistema utilizado pelo Ministério do Esporte para tratar dos projetos da Lei de Incentivo ao Esporte. Verificou-se que os gestores têm dificuldade na obtenção de dados confiáveis devido a inúmeras mudanças ocorridas no referido sistema, o qual também não contém mecanismos de crítica. Apurou-se que o sistema em questão não emite relatórios gerenciais, fato que dificulta a tomada de decisão e o controle por parte dos gestores da Lei de Incentivo ao Esporte.

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, com 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; quantidade significativa 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.

Considerando o exposto, verifica-se que a estrutura criada pelo Ministério do Esporte para tratamento dos projetos que são submetidos à aprovação para captação de recursos



oriundos da Lei de Incentivo ao Esporte apresenta falhas que podem comprometer os resultados a serem alcançados pela política pública relacionada.

Causa

Fragilidades da estrutura de controles internos administrativos para o gerenciamento e para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Deficiência de pessoal para o gerenciamento e para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“No que concerne a ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL é mister destacar que, considerando o número insuficiente de servidores para realizar a análise técnica dos processos, o DIFE informou a necessidade, por meio do Memorando n.º 74/2013/FIFE/SE/ME 07 de junho de 2013 e Memorando n.º 259/2013/CTLIE/ME de 27 setembro de 2013, da realização de concurso para cargos temporários e efetivos. Além disso, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte adotou como medida estratégica, a contratação de peritos pareceristas em novembro do corrente com a intenção de enfrentar o passivo de projetos de primeira análise e de prestação de contas final. Processo instituído pela Portaria 189 de 06 de agosto de 2013 e regulamentado pelo Edital de Credenciamento nº01, de 08 de agosto de 2013. Ainda com relação ao número insuficiente de servidores responsáveis pelo monitoramento e avaliação da execução dos projetos o DIFE informa que cumpriu a meta determinada pelo Ministério do Esporte no que tange às visitas in loco, independente da limitação de pessoal constatada. Destaque ainda que além do procedimento destacado, o DIFE realiza o acompanhamento dos projetos por meio de contato telefônico com os participantes dos projetos ou com seus familiares, o que auxilia na análise da prestação de contas. Referente aos servidores terceirizados que, em tese, executam serviços típicos de servidores efetivos e comissionados, esclarece o DIFE que os Colaboradores Horistas desempenham atividades de apoio administrativo e verificação de documentos quando da apresentação de projetos perante aquele Departamento, e que posteriormente é atestado por servidor efetivo ou comissionado. Desta forma entende aquele DIFE que as atividades em nada prejudicam a política a ser desenvolvida.

Ademais, embora as limitações do Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte - SLIE sejam uma constatação efetiva, é peremptório evidenciar que as conseqüências deste fato não inviabilizam ou sequer prejudicam as ações desenvolvidas pelo Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte uma vez que os controles que não podem ser efetuados através do SLIE são mantidos através de planilhas eletrônicas. Compete ainda informar que o SLIE emite relatórios gerenciais, uma vez que todas as transações que envolvem recursos financeiros são efetuadas de forma exclusiva pelo referido Sistema. Por meio do relatório dados de captação



e registros de patrocinadores são relacionados via SLIE, bem como a emissão do arquivo de Declaração de Benefícios Fiscais remetido à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, anualmente. Por ventura, informações não disponíveis nas consultas de sistema podem ser obtidas diretamente com a Coordenação Geral de Tecnologia – CGTI que extrai os dados, conforme solicitação, diretamente dos registros de dados. Frise-se que as planilhas elaboradas pelas 3 (três) Coordenações são complementares, registrando a entrada dos projetos na Lei de Incentivo ao Esporte, onde é realizada a admissibilidade dos projetos, conforme disposto no art. 9º do Decreto n.º 6.180/07, passando à Área Técnica onde é realizada a análise de mérito do projeto e por último ao Acompanhamento e Monitoramento da Execução dos projetos. Cumpre esclarecer ainda que as planilhas solicitadas ao DIFE pela CGU não tem a mesma formatação tendo em vista que o DIFE privilegia elementos que problematizem a nacionalização do instrumento de financiamento, conforme PPA – 2012/2015. Por esta razão as planilhas são montadas à conveniência das solicitações apresentadas, com coleta de dados nas 4 (quatro) planilhas de controle e cruzamento de dados com o sistema, fato que pode acarretar alguns equívocos, embora sem comprometimento do controle daquele DIFE.

Convém ainda destacar que em nenhum momento foram executadas ações que viessem a prejudicar o andamento dos processos, o desempenho do DIFE ou que comprometessem os resultados a serem alcançados pela política pública ora em questão. Informa o DIFE que a medida que falhas no sistema eram detectadas as mesmas eram corrigidas e posteriormente melhoradas, porém ainda se vale da utilização de planilhas para dar suporte caso, por ventura, novas falhas venham a surgir. Deste modo, fica evidente que nos primeiros anos de vigência da Lei não havia a catalogação de determinados dados que atualmente o são, justamente pelo fato do Departamento estar sempre ajustando e remodelando os meios de controle em conformidade com a política desenvolvida.

Tratativas com outros órgãos públicos que coordenam políticas de incentivo fiscal congêneres foi realizada, para avaliação da conveniência da utilização de plataformas em comum, em especial Ministério da Cultura, formalizada pelo ofício nº193/2013/SE/ME. Frise ainda que está em fase de finalização novo sistema para tratar e monitorar os projetos da Lei de Incentivo ao Esporte adequado a todas as necessidades, conforme Ordem de Serviço nº 18/2013, protocolada pela CGTI.

Além de tudo exposto, a Secretaria Executiva vem engendrando esforços no sentido de revisar toda a legislação referente a Lei de Incentivo ao Esporte no sentido de atualizar procedimentos. Existe ainda a perspectiva de elaboração de regimento interno descrevendo as atividades a serem desempenhadas por cada Coordenação do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte.”

Análise do Controle Interno

Com relação ao quadro atual de recursos humanos alocados na estrutura do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, segundo informações apresentadas pelo ME, em planilha elaborada no dia 27/08/2013, denominada “Equipe LIE – Agosto



2013”, 66% dos funcionários não possuem vínculo com o Órgão (51% são terceirizados e 15% estagiários).

Destaca-se que, na Coordenação de Gestão da Lei Federal de Incentivo ao Esporte – Admissibilidade, o número de funcionários sem vínculo com a Administração é de 92%. O único servidor que atua na área e que possui vínculo com o Órgão é o Chefe de Divisão.

Outros números se destacam, como é o caso da área da Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte - Acompanhamento e Execução, em que os funcionários sem vínculo representam 71% do total dos recursos humanos alocados na área. Ainda, na Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte - Análise Técnica, o número de funcionários sem vínculo representa 56% do total de recursos humanos alocados na área.

Além da limitação do número de servidores com vínculo com a Administração retratada, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte foi privado do Cargo de Coordenação de Gestão da Lei de Incentivo ao Esporte, previsto em sua estrutura, uma vez que, o mesmo, foi deslocado para a estrutura da Secretaria Nacional de Alto Rendimento.

Ressalta-se que, no exercício de 2013, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte atuou no sentido de aumentar o número de funcionários com vínculo com a Administração. No entanto, o quantitativo de servidores vinculados à Administração não aumentou. Ademais, a manifesta contratação de pareceristas não irá suprir a deficiência apontada, uma vez que, estes também não terão vínculo efetivo com o Ministério do Esporte.

Com relação ao monitoramento com fiscalização “*in loco*” dos projetos que estavam em execução no exercício de 2012 (507 projetos), segundo planilha disponibilizada pelo DIFE, de 23/08/2013, denominada “*Relatório de Fiscalização de 2009 a 2013*”, foram realizadas 93 visitas, perfazendo um total de 18% de projetos fiscalizados.

No que diz respeito à análise das prestações de contas dos projetos executados, ressalta-se que o DIFE é responsável pela análise *quanto ao cumprimento do objeto e alcance dos resultados*, enquanto que a CGPCO, também vinculada à Secretaria Executiva, é responsável pela *análise da prestação de contas quanto ao aspecto financeiro*.

O Quadro 4 apresentado em sequência, extraído da informação disponibilizada pelo DIFE, por meio da planilha “*Controle da Prestação de Contas*”, de 23/08/2013, retrata a situação dos projetos que terminaram a execução e apresentaram a prestação de contas junto ao Departamento:

Quadro 4: Projetos que apresentaram a prestação de contas final ao DIFE

Total de projetos que apresentaram prestação de contas final (2007 a 2013)	652	100%
Prestação de contas final aguardando análise no DIFE	384	58,9%
Prestação de contas final aguardando análise na CGPCO	233	35,7%
Total de prestação de contas sem análise final (DIFE e/ou CGPCO)	617	94,6%

Fonte: quadro elaborado pela equipe de auditores a partir da planilha “*Controle da Prestação de Contas*”, disponibilizada pelos gestores em 23/08/2013

Ao analisar a situação dos projetos que apresentaram a prestação de contas final ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte verifica-se que 94,6% ainda não possuem finalizado o processo de análise pela Secretaria Executiva do Ministério do

Esporte. Desses projetos, 58,9% encontram-se no DIFE, responsável pela análise quanto ao cumprimento do objeto e alcance dos objetivos.

Ressalta-se que novos projetos de entidades que já apresentaram a prestação de contas final continuam sendo aprovados pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo, apesar de a Secretaria Executiva não ter analisado a prestação de contas do projeto anterior. Tal prática resulta em maior risco de aplicação indevida de recursos públicos, tendo em vista a possibilidade de entidade que deveria estar impedida de receber esses recursos ter mais projetos aprovados, caracterizando gestão temerária por parte do Ministério do Esporte.

Diante do exposto, as justificativas apresentadas não descaracterizam a constatação relacionada à insuficiência de número de servidores na avaliação da execução dos projetos desportivos e paradesportivos beneficiados pela Lei de Incentivo ao Esporte.

Com relação ao Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte e às planilhas eletrônicas utilizadas pelo Departamento, o gestor não informou fatos novos, mantendo-se portanto a constatação de que os gestores têm dificuldade na obtenção de dados confiáveis a partir das informações retiradas do Sistema e, segundo informado pelo próprio gestor, utilizam “*planilhas para dar suporte caso, por ventura, novas falhas venham a surgir*”.

Verifica-se, assim, que a estrutura criada pelo Ministério do Esporte para tratamento dos projetos que são submetidos à aprovação para captação de recursos oriundos da Lei de Incentivo ao Esporte apresenta falhas que podem comprometer os resultados a serem alcançados pela política pública relacionada.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que intensifique os esforços no sentido de adequar a força de trabalho efetiva da equipe responsável pela gestão dos recursos pertinentes às renúncias tributárias, buscando soluções para suprir as deficiências de pessoal do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que reavalie os sistemas gerenciais em utilização, bem como a adequação dos sistemas utilizados às suas reais necessidades, de forma a evitar o controle por meio de planilhas eletrônicas geridas por cada setor.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de realização das atividades relacionadas à Lei de Incentivo ao Esporte, fazendo publicar norma contemplando a consolidação das definições efetuadas.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de segregação de funções entre a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte da Secretaria-Executiva.

Fato



Trata-se da análise da relação estabelecida entre a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte com o objetivo de verificar a observância ao princípio da segregação de funções.

O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade (art. 37, da Constituição Federal), e 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.

Com a publicação da Lei de Incentivo ao Esporte, em 29/12/2006, foi criada a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte, vinculada ao Ministério do Esporte, cuja atuação é regulamentada pelo Decreto nº 6.180, de 03/08/2007.

Coube ao Ministério do Esporte prover uma estrutura de apoio para a Comissão Técnica, conforme disposto no § 4º do artigo 7º do Decreto nº 6.180, de 03/08/2007.

“Art. 7º A Comissão Técnica será composta por seis membros, da seguinte forma:

I - três representantes governamentais, indicados pelo Ministro de Estado do Esporte; e

II - três representantes dos setores desportivo e paradesportivo, indicados pelo Conselho Nacional do Esporte.

§ 1º Compete ao Ministro de Estado do Esporte designar os integrantes da Comissão Técnica.

§ 2º O presidente da Comissão Técnica será designado pelo Ministro de Estado do Esporte entre os representantes governamentais.

(...)

§ 4º O Ministério do Esporte disponibilizará à Comissão Técnica a estrutura e o apoio necessários ao bom desenvolvimento dos trabalhos.” (grifos não contidos no original)

À época da edição da regulamentação à Lei nº 11.438/2006, a estrutura regimental vigente no Ministério do Esporte, estabelecida pelo Decreto nº 4.668, de 09/04/2003, não previa estrutura formal para tratar de incentivo fiscal. O órgão destinou uma área, composta por um diretor de programa e três coordenações, para cuidar exclusivamente do apoio à Comissão Técnica.

O Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte foi criado posteriormente, com a publicação do Decreto nº 7.529, de 21/07/2011, que aprovou a nova estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Esporte.

Atualmente, encontra-se vigente o Decreto nº 7.784, de 07/08/2012, que manteve, com relação ao DIFE, a mesma estrutura do Decreto que o antecedeu.

Ao analisar a composição da Comissão Técnica, no que tange aos participantes governamentais designados pelo Ministro de Estado do Esporte, desde a sua criação até a composição atual, verificou-se a presença de membros que atuam/atuaram concomitantemente no Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte e na Comissão Técnica.



Tal fato acarreta a ausência de segregação de funções com relação à estrutura atual estabelecida para tratar das análises e da aprovação de projetos desportivos e paradesportivos que buscam a captação de recursos por meio dos benefícios previstos na Lei de Incentivo ao Esporte.

Causa

Fragilidades estruturais para o gerenciamento de renúncias tributárias no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Quanto a ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL esclarece-se que, de acordo com a Instrução Normativa nº 01 de 06 de abril de 2001, da Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda, o Princípio da Segregação de Funções está elencado dentre os princípios de controle interno administrativo. Tal princípio é constituído por um conjunto de regras, diretrizes e sistemas que visam o atingimento de objetivos específicos. Dentre eles está a segregação de funções, onde a estrutura das unidades/entidades deve prever a separação entre as funções de autorização/aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa detenha competências e atribuições em desacordo com este princípio.

Conforme dispõe o art.4º da Lei nº 11.438 de 29 de dezembro de 2006, conhecida como Lei de Incentivo ao Esporte, ‘a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos apresentados na forma prevista do art. 5º desta Lei cabem a uma Comissão Técnica vinculada ao Ministério do Esporte, e representantes do setor desportivo, indicados pelo Conselho Nacional de Esporte’. Aduz ainda o parágrafo único do referido dispositivo que ‘A composição, a organização e o funcionamento da comissão serão estipulados e definidos em regulamento’. Deste modo, entrou em vigor o Decreto nº 6.180, de 03 de agosto de 2007 visando regulamentar a Lei de Incentivo ao Esporte. Coube ao Decreto, em seus arts. 6º e seguintes, normatizar o papel da Comissão Técnica. Foram elencados, ainda, no Decreto, determinadas atribuições de competência privativa do Presidente da Comissão Técnica. Assim, depreende-se de maneira clara e sucinta que compete à Comissão Técnica a avaliação e aprovação dos projetos apresentados. Visando regimentar a tramitação, a avaliação e a aprovação dos projetos desportivos ou paradesportivos, bem como a captação, o acompanhamento e monitoramento da execução e da prestação de contas dos projetos devidamente aprovados pela Comissão técnica, no ano de 2009, este Ministério do Esporte elaborou a Portaria nº 120.

Mister ainda destacar que por meio de Decreto nº 7.784, de 07 de agosto de 2012, o Ministério do Esporte elencou as competências do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, conforme se depreende da leitura do art. 11 do referido Decreto:



Art. 11. Ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte compete:

I - acompanhar e monitorar os resultados obtidos nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006 - Lei de Incentivo ao Esporte;

II - apreciar a documentação apresentada nos projetos esportivos e paraesportivos financiados mediante incentivos fiscais previstos na Lei de Incentivo ao Esporte;

III - submeter os projetos previamente cadastrados a avaliação e aprovação da Comissão Técnica de que trata o art. 4º da Lei de Incentivo ao Esporte;

IV - estimular confederações, federações e outras entidades de caráter esportivo no aproveitamento dos incentivos fiscais ao esporte;

V - elaborar estudos e pesquisas sobre fomento e incentivo ao esporte;

VI - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva;

VII - executar os procedimentos técnicos e administrativos necessários ao cumprimento do disposto na Lei de Incentivo ao Esporte; e

VIII - prestar suporte técnico e administrativo à Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

Portanto, através de breve leitura de tais dispositivos legais vislumbra-se que as competências outorgadas ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, departamento ligado diretamente à Secretaria Executiva deste Ministério do Esporte não se sobrepõem àquelas da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

Ademais, apesar da alegação apresentada de que membros da Comissão Técnica atuam/atuaram no Departamento de forma concomitante, a mesma não deve prosperar. Tal decisão é subjetiva e a mesma pertence ao Ministro de estado do esporte que, atendendo ao princípio da eficiência, busca dentre os membros da CTLIE representante para estar a frente do DIFE. Convém salientar ainda que sobre as decisões tomadas pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo, órgão colegiado, desvinculado ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, não há nenhum tipo de influência por parte do DIFE, pois o mesmo apenas assessora técnica e administrativamente a Comissão.

Diante de tais constatações esclarece o DIFE não haver segregação de funções existentes entre a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.”

Análise do Controle Interno

O Quadro 5 apresentado em sequência demonstra a relação dos representantes governamentais designados pelo Ministro de Estado do Esporte para compor a



Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte – CTLIE - e que atuam/atuaram concomitantemente como servidor comissionado da(o) Diretoria/Departamento criada(o) para apoiar a referida Comissão:

Quadro 5: Atuação concomitante - Diretoria/Departamento LIE x CTLIE

Representantes Governamentais			
CPF	Período como Membro da CTLIE	Diretoria/Departamento	Período de atuação concomitante (Diretoria/Departamento e CTLIE)
***.900.065-**	set/2007 a jul/2010	abr/2007 a fev/2009	1 ano e 5 meses
***.320.407-**	fev/2009 até a presente data	fev/2009 a jun/2013	4 anos e 4 meses
***.035.207-**	jul/2010 até a presente data*	abr/2010 até a presente data	3 anos e 4 meses

Fonte: Quadro elaborado pela equipe de auditores. Portaria nº 171, de 04/09/2007; Portaria nº 30, de 20/02/2009; Portaria nº 130, de 05/07/2010; Portaria nº 349, de 30/04/2007; Portaria nº 50, de 04/02/2009; Portaria nº 53, de 05/02/2009; Portaria nº 474, de 21/06/2013; Portaria nº 75, de 27/04/2010; Portaria nº 853, de 07/11/2013

Destaca-se que o atual Presidente da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte apresenta-se, também, como dirigente máximo do Departamento criado para subsidiar os trabalhos da Comissão Técnica.

O fluxo apresentado a seguir reflete, segundo informações prestadas pelo Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, o trâmite atual dos processos de projetos desportivos e paradesportivos que buscam recursos oriundos dos benefícios da Lei de Incentivo ao Esporte:

Inicialmente, as entidades de natureza desportiva que pretendam apresentar projetos desportivos ou paradesportivos, de que trata a Lei nº 11.438/2006 devem se cadastrar previamente no sítio eletrônico do Ministério do Esporte na internet, em campo específico.

Após a correta inserção dos dados no sítio eletrônico, em Sistema exclusivo criado para a Lei de Incentivo ao Esporte, são enviados à entidade correspondente, via mensagem eletrônica, o “login” e a senha de acesso.

A documentação relativa aos projetos desportivos ou paradesportivos deve ser protocolada no Ministério do Esporte ou encaminhada via correio, com Aviso de Recebimento.

O primeiro contato do DIFE com a documentação apresentada pelo proponente dá-se com o encaminhamento dos papeis, pelo protocolo do Ministério do Esporte, ao Gabinete do Diretor do Departamento.

O setor de protocolo do Ministério do Esporte encaminha toda a documentação relativa ao projeto desportivo ou paradesportivo ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte – Gabinete.

O Gabinete do Departamento confere a documentação, coloca os papeis em ordem e reencaminha ao protocolo do Ministério do Esporte para a abertura de processo.



Destaca-se que neste momento o DIFE já sabe quais projetos deram entrada no protocolo do Ministério do Esporte, no entanto, ainda não existe processo formalizado.

O processo, agora formalizado, é reenviado ao DIFE, no prazo de 2 (dois) dias úteis, para que a Coordenação de Gestão da Lei Federal de Incentivo ao Esporte – Admissibilidade (COAAP) ateste a correta apresentação dos documentos. Após a COAAP receber os autos, a mesma verifica se os documentos autuados estão em conformidade com o art. 9º do Decreto nº 6.180, de 03/08/2007. Se estiverem em desconformidade com o descrito no referido artigo, o projeto é rejeitado e arquivado pela Coordenação.

Após seu arquivamento, o projeto passa por processo de digitalização para o arquivo e os documentos remanescentes são devolvidos ao proponente em cumprimento ao disposto no art. 26 do mesmo Decreto.

Nos casos em que o projeto segue o recomendado pelo art 9º verifica-se, ainda, a existência ou não de indícios de cumprimento ao disposto no art. 13 do Decreto, ordenado, assim, em ordem prioritária de análise a qual será atestada pela Coordenação de Pauta, Publicação e Desenvolvimento – COPPAD.

Neste momento as funções atribuídas ao Diretor do DIFE e as do Presidente da Comissão, por se tratarem da mesma pessoa, se confundem, uma vez que, a COAAP encaminha o processo ao Presidente da CTLIE, ou seja, uma Coordenação subordinada ao Diretor do DIFE encaminha o processo ao Presidente do DIFE, o que equivale a dizer que uma mesma pessoa encaminha o processo a ela mesma.

O Presidente da Comissão Técnica, após a COAAP atestar a correta apresentação dos documentos e a situação do proponente no SIAFI, encaminha, por despacho, o processo que contém o projeto desportivo ou paradesportivo à Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte - Análise Técnica (COPPAD), no prazo de 15 (quinze) dias úteis.

Neste caso, a situação se inverte, agora, o Presidente da CTLIE encaminha o processo para outra área do DIFE, a Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte – Análise Técnica (COPPAD), também subordinada ao Diretor. Mais uma vez, o processo é encaminhado para um mesmo responsável.

A COPPAD, ao analisar o processo, emite parecer sobre a viabilidade técnica e orçamentária do projeto desportivo ou paradesportivo apresentado, bem como atesta a capacidade técnico-operativa, no prazo máximo de quinze dias úteis.

A COPPAD pode requerer ao proponente que junte novos documentos, que preste novos esclarecimentos, ou qualquer outra diligência que se faça necessária. Ainda, aos demais órgãos do Ministério do Esporte, que se pronunciem acerca do assunto de suas respectivas competências. Novo prazo de 15 dias úteis é dado para os requerimentos da COPPAD, podendo ser prorrogado uma única vez.

Aqui, o processo retorna para o Presidente da Comissão Técnica, ou seja, a área técnica, subordinada ao Diretor do DIFE, emite um parecer técnico com relação ao projeto e propõe encaminhamento.

A COPPAD tramita o processo para o Presidente da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte, com a proposta de encaminhamento.



O Presidente da CTLIE recepciona, novamente, o processo. É dele a responsabilidade para decidir quais processos entrarão na pauta da Reunião da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte.

O Presidente da Comissão Técnica da Lei de Incentivo recebe os projetos da COPPAD, prontos para entrarem na pauta da reunião ordinária ou extraordinária da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte. É o Presidente da Comissão o responsável pela preparação da pauta.

A pauta preparada pelo Presidente é disponibilizada no site do Ministério do Esporte sempre às sextas-feiras anteriores à reunião da Comissão Técnica, que geralmente acontecem nas primeiras terças-feiras de cada mês.

Mesmo nos processos em que o Presidente da CTLIE não é sorteado para a relatoria, ele tem participação ativa em sua aprovação, ou não, através do seu voto. Ademais, caso a votação termine empatada, o Presidente pode desempatar pois possui o voto *minerva*.

A distribuição dos projetos entre os membros da Comissão Técnica é realizada por intermédio de sorteio, geralmente às segundas-feiras que antecedem às referidas reuniões.

O Presidente da Comissão Técnica pode distribuir diretamente processos afins ao mesmo relator, atualmente definidos pela própria Comissão, sem previsão legal, como sendo aqueles apresentados pelo mesmo proponente, excluindo-se o relator de tantos sorteios seguintes quantos forem os processos afins diretamente distribuídos.

O membro da Comissão Técnica sorteado será o relator do projeto, cabendo-lhe elaborar breve resumo do projeto apresentado, avaliar o parecer emitido pela área técnica e, por fim, votar quanto à aprovação do projeto, observando, inclusive, critérios de conveniência e oportunidade.

Após o voto do relator, todos os membros da Comissão Técnica presentes à sessão de julgamento votam, acompanhando ou divergindo do relator, observando-se o disposto nos §§ 3º e 8º, do art. 7º, do Decreto nº 6180/2007, sendo-lhes vedada a abstenção.

O proponente é comunicado, via ofício, da análise e do resultado do julgamento.

Da decisão que indeferir ou aprovar parcialmente o projeto desportivo cabe pedido de reconsideração à Comissão Técnica, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da intimação do resultado.

O pedido de reconsideração deve ser analisado pela Comissão Técnica na sessão seguinte a sua interposição, cabendo ao Presidente designar relator diverso do primeiro.

Após a comprovação de regularidade fiscal e tributária do proponente, a ser feita no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da aprovação, sob pena de arquivamento, o Presidente da Comissão Técnica publica, no Diário Oficial da União (DOU) o extrato do projeto aprovado.

A partir deste momento, as responsabilidades pelo acompanhamento e pela execução dos projetos aprovados pela Comissão passam a ser da Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte - Acompanhamento e



Execução (COAME), que também faz parte da estrutura do DIFE. É dessa Coordenação a responsabilidade pela avaliação técnica de cumprimento do objeto.

A Coordenação de Desenvolvimento da Política de Financiamento do Esporte - Acompanhamento e Execução (COAME) solicita a abertura de duas contas bancárias específicas (Conta Bloqueada e Conta de Livre Movimentação), vinculadas ao CNPJ do proponente, cujo projeto desportivo ou paradesportivo tenha sido previamente aprovado pela Comissão Técnica de que trata a Lei nº 11.438/2006, em agência do Banco do Brasil ou da Caixa Econômica Federal, conforme escolha do proponente. A Conta de Livre Movimentação é aberta apenas quando da assinatura do Termo de Compromisso, para início da execução do projeto.

A captação dos recursos pode começar após a publicação do respectivo ato de autorização no Diário Oficial da União.

Para início da execução do projeto desportivo ou paradesportivo aprovado com valor efetivamente captado abaixo do valor autorizado para captação, deve o proponente apresentar plano de trabalho ajustado, que não desvirtue os objetivos do projeto autorizado e comprove a sua viabilidade técnica. Esse plano ajustado é encaminhado para a COPPAD que emite novo parecer, para que, na sequência, seja votado pela Comissão Técnica.

Nos casos de nenhuma captação ou captação parcial dos recursos autorizados no prazo estabelecido, os projetos podem ser prorrogados, a pedido do proponente, nos limites, condições, termos e prazos estabelecidos no ato de prorrogação, de acordo com normas expedidas pelo Ministério do Esporte, ficando o proponente impedido de promover a captação até manifestação da Comissão Técnica. Nesse caso, quem autoriza a prorrogação é a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e não a COAME.

A captação de quaisquer recursos deve ser informada em até três dias úteis à COAME, por meio de recibo físico emitido pelo proponente, devendo conter, conforme o caso, nome, CPF, razão social e CNPJ do doador ou patrocinador, dados do proponente, título do projeto (ou número) e valor recebido.

Após a efetiva captação dos recursos, o proponente assina o Termo de Compromisso para iniciar a execução do projeto. O Termo de Compromisso em questão é enviado pela COAME por meio de e-mail. O proponente assina o Termo e o encaminha em meio físico à COAME. A execução do projeto desportivo ou paradesportivo aprovado somente é iniciada após assinatura de Termo de Compromisso.

Nos casos de captação parcial dos recursos, cabe à Comissão Técnica analisar os pedidos de autorização para início da execução dos projetos desportivos ou paradesportivos aprovados. A captação mínima para que o pedido de início da execução do projeto seja aprovado é de 20% (vinte por cento) do valor total do projeto original.

A COAME especifica o percentual e demais exigências para a transferência de recursos da Conta Bloqueada para a Conta de Livre Movimentação.



A liberação de parcela subsequente está condicionada à apresentação, pelo proponente, da prestação de contas parcial de parcela imediatamente anterior, até trinta dias antes do término dos recursos já liberados. A prestação de contas parcial é analisada pela COAME do DIFE, devendo o relatório da análise fazer parte da prestação de contas final.

A COAME manifesta-se sobre eventual pedido de prorrogação de prazo para a execução do projeto desportivo ou paradesportivo, desde que, fundamentadamente, apresentado pelo proponente em até trinta dias antes do encerramento do prazo inicialmente previsto no Termo de Compromisso. Caso seja favorável ao pleito, a COAME elabora Termo Aditivo e submete ao Diretor do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte para decidir pelo deferimento de prorrogação de prazo.

Os projetos aprovados são acompanhados e avaliados tecnicamente durante e ao término de sua execução pela COAME, ou por intermédio de entidades que receberem delegação, no caso a Caixa Econômica Federal - CEF, com relação aos projetos de engenharia.

A entidade de natureza esportiva que receber recursos fica sujeita a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos à COAME, no prazo máximo de sessenta dias após o término do projeto desportivo ou paradesportivo, acompanhada de relatório final de cumprimento do objeto, sem prejuízo da apresentação de contas parcial, a critério do DIFE.

A partir do momento que o processo é encaminhado para a Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPCO da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, o processo não é mais acompanhado pelo DIFE, sendo daquela Coordenação a responsabilidade pela avaliação final sobre a aplicação dos recursos.

Com base na avaliação técnica de cumprimento do objeto, realizada diretamente pela COAME ou por intermédio de entidades delegadas (CEF), a Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPCO da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte emite laudo de avaliação final sobre a fiel aplicação dos recursos, observadas as instruções pertinentes.

O laudo de avaliação final compreenderá, ainda, a verificação do cumprimento da legislação financeira aplicável, mediante o exame das prestações de contas, nos termos deste Decreto e instruções complementares. Essa análise é realizada pela Coordenação Geral de Prestação de Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Diante do exposto, verifica-se, que uma mesma pessoa (Diretor do DIFE e Presidente da CTLIE) é responsável por recepcionar a documentação que dá entrada no Ministério do Esporte com o intuito de usufruir dos benefícios da Lei de Incentivo ao Esporte. É, também, do DIFE a responsabilidade por atestar se a documentação está condizente com a legislação que trata da Lei.

Além disso, é também, atribuição do Diretor do DIFE, a emissão de parecer técnico, de proposta de encaminhamento dos projetos, de monitoramento e de análise da execução dos projetos.

Como Presidente da CTLIE, lhe é atribuída a responsabilidade de colocação em pauta para as Reuniões da CTLIE dos projetos analisados pelo DIFE, de sorteio dos membros

relatores, de distribuição diretamente dos processos afins ao mesmo relator, de votação dos projetos colocados em pauta (em relação aos quais o DIFE, a ele subordinado, já elaborou o parecer, o qual deve ter sido por ele aprovado), dentre outras responsabilidades.

Ressalta-se que, durante todo o trâmite, o único momento em que os processos dos referidos projetos não estão a cargo do Diretor do DIFE ou do Presidente da CTLIE é o momento em que eles estão na CGPCO para a análise financeira sobre a aplicação dos recursos.

Ademais, o argumento apresentado pelo gestor de que a Comissão Técnica da Lei de Incentivo é órgão desvinculado do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte não procede, visto que os dois são comandados pela mesma pessoa, impossibilitando tal desvinculação.

Da mesma forma, não procede o argumento de que não há nenhum tipo de influência sobre a Comissão por parte do DIFE, inclusive considerando que a COPPAD (integrante da estrutura do DIFE) emite parecer de viabilidade técnica e orçamentária do projeto, atesta a capacidade técnico-operativa e apresenta proposta de encaminhamento, atos, teoricamente, aprovados pelo dirigente máximo do DIFE. A influência em comento é inafastável, inclusive pelo fato de que a distribuição dos projetos entre os membros da Comissão Técnica se dá na véspera da reunião, constituindo prazo exíguo para análise dos processos pelos referidos membros, aumentando a relevância dos documentos de análise técnica produzidos pela DIFE.

Diante dessas considerações, mantém-se o registro de que a estrutura atual estabelecida para tratar das análises e da aprovação de projetos desportivos e paradesportivos, que buscam a captação de recursos por meio dos benefícios previstos na Lei de Incentivo ao Esporte, não apresenta segregação de funções.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que proponha mudanças nos normativos vigentes relativos à Lei de Incentivo ao Esporte, de forma a afastar a disfunção de acúmulo de atividades entre os membros da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte e os responsáveis pelas análises relacionadas no âmbito do Departamento de Fomento e Incentivo ao Esporte.

1.1.1.3 INFORMAÇÃO

Impropriedades e irregularidades na aplicação dos recursos captados pelo Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura - NDEC para realização do Torneio Internacional Aberto de Brasília

Fato

Trata-se de fiscalização “*in loco*” efetuada no evento “Torneio Internacional Aberto de Brasília”, realizado no Clube de Exército de Brasília/DF, de 20 a 28/10/2012, parcialmente financiado com recursos oriundos de Projeto aprovado no âmbito da Lei



de Incentivo ao Esporte – LIE. Os resultados da referida fiscalização foram registrados no Relatório de Fiscalização nº 201216528, encaminhado em sua versão definitiva ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 38630, de 27/12/2012.

O “Torneio Internacional Aberto de Brasília” foi um evento viabilizado por meio de recursos oriundos da Lei de Incentivo ao Esporte, tendo como proponente o Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura – NDEC (CNPJ 11.445.901/0001-03), associação de direito privado com sede em São Paulo/SP.

A fiscalização realizada avaliou a aplicação dos recursos captados pelo NDEC e a execução de itens específicos constantes no plano de trabalho aprovado, por meio de verificação “in loco” durante a realização do “Torneio Internacional Aberto de Brasília”.

Os resultados, a seguir sintetizados, evidenciam impropriedades e irregularidades na aplicação dos recursos captados pelo Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura – NDEC para a realização do evento.

Observou-se o não atingimento das metas quantitativas em relação à participação de atletas no evento, assim como deficiências nas fases de Divulgação e de Cobertura do evento, e baixa participação do público ao evento.

Ademais, constatou-se:

- Superdimensionamento no serviço de arquibancada, considerando as especificações constantes no Plano de Trabalho e aquelas das arquibancadas instaladas durante a realização do evento;
- Superdimensionamento no cálculo da ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, relativo ao serviço de arquibancada, considerando as especificações constantes no Plano de Trabalho e os documentos apresentados pelo NDEC;
- Superdimensionamento nos serviços de recursos humanos, o que resultou em execução do item com valor inferior em relação àquele constante do Plano de Trabalho;
- Não execução de item constante do Plano de Trabalho referente ao fornecimento de hospedagem para Fiscais de Linha;
- Duplicidade de item no Plano de Trabalho referente ao fornecimento de hospedagem para Árbitro Geral;
- Superdimensionamento no fornecimento de hospedagem, considerando as especificações constantes no Plano de Trabalho e o verificado em diligência ao Hotel que prestou o serviço ao evento;
- Previsão de pagamentos por profissional e material esportivo que são de responsabilidade da Confederação Brasileira de Tênis; e
- Utilização indevida dos recursos captados, quando confrontada a movimentação financeira da conta corrente com os apontamentos do Relatório de Fiscalização.

Assim, restou evidenciada a aplicação indevida do valor captado pelo NDEC para a realização do “Torneio Internacional Aberto de Brasília”. Não obstante, outros projetos da mesma entidade continuam a captação de recursos, uma vez que ainda não foi finalizada a análise da prestação de contas do referido projeto.

A prestação de contas apresentada pelo NDEC somente foi analisada em relação ao aspecto técnico, ou seja, quanto ao cumprimento do objeto e alcance dos resultados, por intermédio do Parecer Técnico nº 14/2013/COAME/DIFE, de 29/05/2013. Entretanto, a referida prestação de contas ainda não foi analisada quanto ao aspecto financeiro,



referente à correta e regular aplicação dos recursos. O processo encontra-se pendente de exame pela CGPCO desde 29/05/2013.

Em resposta ao Relatório Preliminar a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

Com referência à ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL, informação: sobre impropriedades e irregularidades na aplicação de recursos captados pelo Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura – NDEC para realização de Torneio Internacional Aberto de Brasília elucida-se que a prestação de contas apresentadas pela entidade somente foi analisada em relação ao aspecto técnico, ou seja, quanto ao cumprimento do objeto e alcance dos resultados, por intermédio do Parecer Técnico n.º 14/2013/COAME/DIFE, de 29/5/2013. Entretanto, a referida prestação de contas ainda não foi analisada quanto ao aspecto financeiro, referente à correta e regular aplicação dos recursos. O processo encontra-se pendente de exame pela CGPCO desde 29/05/2013.

O Departamento Incentivo e Fomento ao Esporte tomou ciência a respeito de impropriedades e irregularidades na aplicação de recursos captados pelo Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura – NDEC, para realização do Torneio Internacional Aberto de Brasília, processo 58701.002627/2011-49. O Parecer Técnico sobre Prestação de Contas Final, nº 14/2013 – COAME, favorável no que tange a execução física e atingimento dos objetos, conforme art. 53, parágrafo único, inciso I, da Portaria 120/09, foi emitido em 29 de maio de 2013, e encaminhado os autos a CGPCO em 11 de julho de 2013, com apontamentos de possíveis irregularidades nas questões de cunho financeiro.

Considerando os aspectos ora elencados, aquele Departamento solicitou manifestação, quanto à análise dos aspectos financeiros e correta aplicação dos recursos do projeto, nos termos do art. 53, parágrafo único, inciso II, da Portaria 120/09, reiterando a solicitação por meio do memorando nº 142/2013/DIFE/SE/ME de 12 de novembro de 2013.

Ressalta-se que, mesmo identificadas várias impropriedades e irregularidades com a execução do projeto em tela, a Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte continuou aprovando, no exercício de 2013, projetos apresentados pelo proponente, antes da manifestação sobre a prestação de contas final do referido projeto por parte da CGPCO.

O Quadro 6 apresentado em sequência demonstra a situação dos 2 projetos apresentados pelo Núcleo de Desenvolvimento do Esporte e da Cultura – NDEC no exercício de 2013:

Quadro 6: Situação de projetos apresentados pelo NDEC – Exercício de 2013

Nome do Projeto	Nº SLIE	Valor Solicitado (R\$)	Situação do Projeto
Circuito Feminino Future de Tênis	1306867-94	1.574.643,02	Aprovado Comissão Técnica
Movimento e Bem Estar	1307268-42	1.693.589,76	Aprovado Comissão



			Técnica
--	--	--	---------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir de informações do Sistema da Lei de Incentivo ao Esporte - SLIE

2 Regime Especial de Tributação Estádios Futebol - RECOPA

2.1 Regime Especial de Tributação Estádios Futebol - RECOPA

2.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações acerca do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol - Recopa.

Fato

O Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol – Recopa consiste na suspensão da exigência de alguns tributos e algumas contribuições federais que envolvam operações de venda ou de prestação de serviços para utilização ou para incorporação nas referidas obras. Os estádios a que se refere o regime são aqueles com utilização prevista em partidas oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014.

As principais legislações que tratam sobre o tema são:

- Lei nº 12.350, de 20/12/2010, a qual dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014;
- Decreto nº 7.319, de 28/07/2010, que regulamenta a aplicação do Recopa;
- Portaria ME nº 209, de 10/11/2010, que estabelece o procedimento de aprovação, no âmbito do Ministério do Esporte dos projetos de construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol para habilitação ao Recopa;
- Portaria ME nº 104, de 02/09/2011, a qual altera a Portaria ME nº 209/2010; e
- Instrução Normativa SRFB nº 1.176, de 22/07/2011, que estabelece os procedimentos para habilitação e coabilitação ao Recopa.

O regime configura renúncia tributária na modalidade suspensão de alíquota para as obras que se enquadram nas exigências. Questionado, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201315354/001, de 20/08/2013, a respeito dos recursos orçamentários fonte de financiamento da desoneração, o ME informou, conforme Ofício nº 531/2013/SE-ME, de 04/09/2013, que a compensação referida pelo art. 26, caput, da Lei nº 12.350/2010 não é financiada com recursos do ME.

Como requisitos para receber os benefícios do Recopa são exigidos: aprovação de projeto pelo Ministério do Esporte para construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol com utilização prevista nas partidas oficiais da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014; habilitação junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Também há a possibilidade de haver a coabilitação da pessoa jurídica contratada pela pessoa jurídica habilitada ao Recopa para a realização de obras de construção civil e de construção e montagem de instalações industriais, inclusive com fornecimento de bens.



A suspensão da exigência dos tributos poderá ser usufruída nas aquisições, nas locações e nas importações de bens, e nas aquisições e nas importações de serviços, vinculadas ao projeto aprovado, realizadas entre a data da habilitação e 30/06/2014 pela pessoa jurídica titular do projeto.

Poderão ser beneficiárias as empresas cujos projetos tenham sido aprovados até 31/12/2012.

Conforme o art. 2º do Decreto nº 7.319/2010, os tributos e contribuições federais, cuja suspensão da exigibilidade está prevista pelo Recopa, são:

“Art. 2º O RECOPA suspende a exigência:

I - da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita, auferida pela pessoa jurídica vendedora, decorrente da:

a) venda de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime, para utilização ou incorporação nas obras a que se refere o art. 5º;

b) venda de materiais de construção, quando adquiridos por pessoa jurídica habilitada ao regime, para utilização ou incorporação nas obras a que se refere o art. 5º;

c) prestação de serviços, por pessoa jurídica estabelecida no País, à pessoa jurídica habilitada ao regime, quando destinados às obras a que se refere o art. 5º; e

d) locação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para utilização nas obras a que se refere o art. 5º, quando contratado por pessoa jurídica habilitada ao regime;

II - do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente na saída do estabelecimento industrial ou equiparado, quando a aquisição no mercado interno de bens referidos nas alíneas “a” e “b” do inciso I for efetuada por pessoa jurídica habilitada ao regime;

III - da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação incidentes sobre:

a) máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, novos, quando importados por pessoa jurídica habilitada ao regime para utilização ou incorporação nas obras a que se refere o art. 5º;

b) materiais de construção, quando importados por pessoa jurídica habilitada ao regime para incorporação ou utilização nas obras a que se refere o art. 5º; e

c) o pagamento de serviços importados diretamente por pessoa jurídica habilitada ao regime, quando destinados às obras a que se refere o art. 5º;

IV - do IPI incidente na importação de bens referidos nas alíneas “a” e “b” do inciso III, quando a importação for efetuada por pessoa jurídica habilitada ao regime; e

V - do Imposto de Importação, quando os referidos bens ou materiais de construção forem importados por pessoa jurídica habilitada ao regime.”



Foi realizado exame a respeito do atendimento das principais competências atribuídas ao ME, no que diz respeito ao Recopa. O resultado desta análise é apresentado a seguir.

a) Atribuições do ME relacionadas ao Recopa

A aplicação do Recopa, inicialmente, depende do processo de aprovação, por parte do ME, dos projetos apresentados pelos interessados em usufruir do benefício, conforme dispõe o art. 6º do Decreto nº 7.319/2010. Esse processo envolve a apresentação dos seguintes documentos, segundo relaciona o art. 4º do citado Decreto:

“Art. 4º O requerimento de que trata o caput do art. 3º deverá ser instruído pelo Titular do Projeto com a apresentação dos seguintes documentos:

I - descrição do projeto abrangendo:

a) nome do proprietário do estádio e número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) nome do estádio e localização;

c) tipo de obra que será realizada, conforme definido no caput do art. 5º do [Decreto nº 7.319, de 28 de setembro de 2010](#) ;

II - projeto arquitetônico referente às plantas operacionais com o código de cores da FIFA/LOC;

III - memorial básico descritivo de acabamento e de sistema;

IV - anotação de responsabilidade técnica - ART referente ao projeto do empreendimento;

V - Custo do projeto levando-se em conta a suspensão prevista no RECOPA, e o custo sem a incorporação do benefício; (Redação dada ao inciso pela [Portaria ME nº 104, de 02.09.2011](#), DOU 05.09.2011)

VI - certificação do LOC de que o projeto está compatível com as exigências da FIFA para os fins relacionados às Competições; e

VII - Relação dos titulares de projetos contendo:

a) Nome do titular do projeto com o respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ;

b) Descrição dos projetos, com a especificação dos tipos de obras que serão realizadas pelos Titulares de Projetos; (Inciso acrescentado pela [Portaria ME nº 104, de 02.09.2011](#), DOU 05.09.2011)

Parágrafo único. Nos casos de projetos referentes a obras já contratadas, o proprietário do estádio deverá anexar cópia autenticada do aditivo contratual a que se refere o art. 6º, § 2º do [Decreto nº 7.319, de 28 de setembro de 2010](#) . (Redação dada ao parágrafo pela [Portaria ME nº 104, de 02.09.2011](#), DOU 05.09.2011)”

Diante das atribuições do ME, foi expedida a Solicitação de Auditoria nº 201315354/001, de 20/08/2013, no intuito de conhecer os fluxos pelos quais transitam os processos de solicitação de aprovação dos projetos referentes ao Recopa; obter informação sobre as etapas em que se encontram as análises dos projetos e sobre os



procedimentos e os normativos implementados com vistas a subsidiar a prestação de contas relativa às renúncias de receitas advindas do Recopa.

Como resposta, o ME manifestou-se por meio do Ofício nº 531/2013/SE-ME, de 04/09/2013, informando que a documentação do interessado em obter os benefícios do regime é enviada para a Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos, a qual verifica se todos documentos relacionados nos normativos foram apresentados. Em seguida, o processo segue para a Consultoria Jurídica. Caso atendidos os requisitos legais e normativos, o processo retorna para a Assessoria Extraordinária para encaminhar à Assessoria do Ministro visando à publicação da portaria.

Segundo o ME, não foi atribuída qualquer responsabilidade ao Ministério em etapas subsequentes à aprovação do projeto e à concessão do benefício do Recopa.

A respeito da prestação de contas, o art. 29 da Lei nº 12.350/2010 trata desse tema em relação à Copa das Confederações Fifa 2013 e à Copa do Mundo Fifa 2014, informando que o Poder Executivo encaminhará a prestação de contas ao Congresso Nacional. Questionado a respeito dos procedimentos de controle previstos para armazenar as informações que estejam sob a responsabilidade do ME, o Ministério informou que os custos relacionados a esses dois eventos vêm sendo registrados na Matriz de Responsabilidade, sob os cuidados do GECOPA, apontando-se os montantes da desoneração tributária correspondente a cada estádio que receberá partidas oficiais dos eventos. Diante disso, há informação, na citada resposta à Solicitação de Auditoria nº 201315354/001, de que não há normativos relacionados à elaboração da prestação de contas no âmbito do Ministério do Esporte.

A respeito dos projetos relacionados ao Recopa, o ME informou os projetos, tendo registrado que todos estão na situação “Aprovado”, os quais estão indicados no Quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Projetos referentes ao Recopa, aprovados pelo ME

Cidade-Estado	Projeto/Estádio	Portaria de Aprovação	Valor do Projeto (R\$)	Valor da Renúncia (R\$)	Nº do Processo
Manaus AM	Arena da Amazônia	312, de 31/12/2012	499.508.704,17	14.596.673,27	58000.002725/2012-64
Salvador BA	Fonte Nova	297, de 29/11/2012	591.711.185,00	17.807.254,85	58000.002793/2012-23
Fortaleza CE	Castelão	275, de 07/11/2012	486.608.986,93	331.612,22	58701.001740/2011-15
Brasília DF	Nacional de Brasília	38, de 01/03/2012	718.994.539,12	36.329.460,80	58701.004299/2011-15
Belo Horizonte MG	Mineirão	239, de 28/12/2011	677.353.021,85	60.999.648,45	58701.001279/2011-92
Cuiabá MT	Arena Multiuso Pantanal	172, de 24/07/2012	359.457.041,94	15.826.637,91	58701.000750/2012-14
Recife PE	Arena Pernambuco	246, de 10/11/2012	508.979.215,00	25.572.892,00	58701.000163/2011-36
Curitiba PR	Arena dos Paranaenses	195, de 16/08/2012	220.048.349,98	35.448.349,98	58701.0042575/2011-66
Rio de Janeiro RJ	Maracanã	217, de 21/12/2011	784.887.252,01	57.375.912,84	58701.001524/2011-61
Natal RN	Arena das Dunas	10, de 12/01/2012	452.117.075,21	52.117.075,21	58701.001839/2011-17
Porto Alegre RS	Estádio Beira Rio	292, de 21/11/2012	354.794.670,00	62.082.101,87	58000.001586/2012-51
São Paulo SP	Itaquera	20, de 26/01/2012	990.000.000,00	83.300.205,00	58701.001925/2011-22
TOTAL			12.615.951.337,04	461.787.824,40	



b) Atribuição relativa à conferência do cálculo do custo dos projetos

O art. 4º, V, do Decreto nº 7.319/2010 dispõe que o titular do projeto deverá apresentar os custos levando-se em conta a suspensão prevista no Recopa, e o custo sem a incorporação do benefício. Essa exigência configura um dos principais pontos do regime, sendo primordial o trabalho de análise dos valores apresentados, visto que eles serão a base para o levantamento referente à renúncia de receitas.

A respeito deste assunto, o Ministério Público Federal – MPF encaminhou Representação ao Tribunal de Contas da União – TCU em relação à Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e ao Ministério do Esporte – ME, apontando possíveis irregularidades nos procedimentos afetos a esses órgãos. O objeto da representação versa sobre a análise da correção dos aditivos contratuais oriundos dos benefícios advindos do Recopa nas obras das arenas da Copa do Mundo Fifa 2014, atribuindo eficácia ao disposto no § 2º, art. 6º do Decreto nº 7.319/2010, cujo escopo é evitar o enriquecimento ilícito e não criar mera formalidade para a concessão do benefício fiscal.

O exame técnico do TCU transcreve trechos da Nota CONJUR/ME 955/2011, que trata do enquadramento do estádio Mineirão no Recopa. A citada nota defende que a análise realizada pelo ME deve ater-se ao aspecto formal e com certo temperamento, não se podendo esperar verificar qual será o efetivo impacto que a desoneração terá sobre a obra como um todo.

O ME pugna ainda que deve “*apenas aferir se o custo da obra utilizado para calcular a desoneração corresponde ao estabelecido no contrato e se após a sua efetivação será incorporado ao instrumento através de termo aditivo*”.

Entre as ponderações do ME para não realizar o exame do cálculo está o fato de que maiores aprofundamentos da análise exigem conhecimento técnico e pessoal especializado que normalmente não está disponível ou acessível de imediato.

No entanto, a representação foi julgada procedente pelo TCU, sendo exarado o Acórdão nº 2292/2013 – TCU – Plenário, de 28/08/2013, determinando ao ME:

“(…) que tome as medidas necessárias para, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar da ciência, aferir os valores dos projetos contratados e respectivos aditivos contratuais, considerando-se a desoneração tributária concedida pela Lei 12.350/2010 (Recopa), com base na competência daquela Pasta Ministerial instituída pelo § 1º do art. 18 da Lei 12.350/2010 e ao disposto no § 2º do art. 6º do Decreto 7.319/2010, em cumprimento, ainda, ao princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, insculpido nos arts. 37 e 74, inciso II, da Constituição da República.”

Desta forma, a determinação do TCU põe fim ao questionamento sobre qual o órgão responsável pela conferência dos cálculos relacionados aos custos de projetos que se enquadrem no Recopa, cabendo ao ME essa aferição, conforme registrado no citado Acórdão.

3 Esporte e Grandes Eventos Esportivos



3.1 Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014

3.1.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação emergencial de empresa de eventos sem atendimento pleno das condições preliminares contidas no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012.

Fato

Trata-se do exame do Processo nº 58000.002739/2012-88, referente à formalização do Contrato nº 022/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Alvo Eventos Ltda. – ME (CNPJ 75.431.734-0001/24), para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 31/07/2012, com vigência de 90 dias a partir do dia 24/07/2013, no valor de R\$ 5.521.182,89.

Destaca-se que o período previsto para realização do evento, conforme registrado no Memorando nº 173/2013-SE/ME, de 25/05/2012, assinado pela Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva, era do dia 25/07/2012 ao dia 09/09/2012, sendo que a vigência do contrato iniciou em 24/07/2012.

Dessa forma, constata-se que o referido contrato foi assinado um dia antes da data marcada para início do evento, o que inviabilizaria a execução de parte dos itens previstos no Projeto Básico, como será exposto na sequência.

De acordo com o Projeto Básico, como motivação para a contratação direta com base no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, foram apresentados os seguintes argumentos:

“No período de 27/07 a 09/09 do corrente ano serão realizados os jogos Olímpicos e Paralímpicos em Londres, o que levará milhares de atletas, turistas nacionais e estrangeiros, profissionais de turismo, imprensa nacional e internacional, autoridades, formadores de opinião e investidores provenientes de todo mundo a visitar o país.

O Ministério do Esporte que é o responsável no governo federal pela coordenação dos Megaeventos Esportivos, entende que este é um momento ímpar e de extrema importância para promoção do País. Para tanto, está organizando em conjunto com outros órgãos de governo APEX, MTUR, MRE e SECOM, uma exposição com o objetivo de dar visibilidade para os programas, projetos e políticas de governo que dialogam com os Megaeventos esportivos e que possa demonstrar, de forma pró-ativa, a preparação do País para receber, nos próximos anos os dois maiores eventos esportivos do mundo – a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016. Inicialmente esta ação estava prevista para acontecer em conjunto com o COB e o CPB, entre outros parceiros, assim como em versões anteriores, em que o Ministério participou dos projetos ‘Casa Brasil’, a exemplo das Olimpíadas e Paraolimpíadas de Pequim na China. É importante ressaltar que nesta ocasião o tema da casa estava restrito ao tema Olímpico e Paralímpico, bem como preparação de atletas.



Ocorre que, em função do Brasil sediar os próximos maiores eventos esportivos do planeta, a saber: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas e parolimpíadas 2016. **Tornou-se impossível o Governo Federal se restringir, no espaço da exposição, aos temas: Olímpico e Paralímpico.** Sobretudo, em função do Plano de Comunicação da COPA 2014 que prevê ações de comunicação e promoção no referido evento.

Esta ação está presente na Resolução GECOPA nº 10, de 02 de julho de 2012, publicada no DOU de 06/7/2012, pág. 82, produzida pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014, que aprovou o Plano de Comunicação Integrado do Governo Federal para o dito evento esportivo. O referido plano prevê diferentes ações de Comunicação que pretendem atualizar a imagem do País no cenário internacional, principalmente no que remete a desenvolvimento sustentável, inovação tecnológica e, sobretudo a capacidade do país para realizar os Megaeventos Esportivos: Copa das Confederações (2013); Copa do Mundo FIFA (2014) e Olimpíadas e Parolimpíadas (2016).

Em função do impedimento legal de abordar o tema Copa do Mundo FIFA 2014 dentro das instalações do projeto ‘Casa Brasil’¹ organizado pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e Rio 2016, que acontecerá nas instalações da Samersat House em Londres, o Ministério do Esporte que coordena as atividades do Governo Federal teve que procurar alternativas para montagem da exposição, tornando possível atender o Plano de Comunicação aprovado pelo GECOPA, incluindo desta forma o tema da Copa do Mundo em sua exposição.

(...)

Quanto ao aspecto legal da contratação, sabe-se que a Lei de Licitações e Contratos autoriza realizá-la de forma direta, no caso, emergencialmente, quando a situação, entre outras, possa **ocasionar prejuízo ou comprometimento a segurança de serviços.** Não é por demais aqui apontar que os que aqui se pretendem contratar englobam um evento de Estado que busca enaltecer a imagem desse grandioso País além dos limites nacionais, a vista do público alvo envolvido e de sua repercussão no cenário mundial.

Imperioso ressaltar que não foi possível a implantação de uma licitação com antecedência necessária ante os fatos que precederam essa medida, tais como: a negativa da EMBRATUR, informada por meio do Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, em realizar plenamente os serviços do evento em tela; o impedimento legal, como dito, de se abordar o tema Copa do Mundo da FIFA 2014 dentro das instalações do projeto ‘Casa Brasil’ e, sobretudo, que só agora recentemente foi publicada a Resolução GECOPA nº 10, disciplinando sobre o Plano de Comunicação para o evento de 2014, exigindo-se então rápidas providências do Poder Público para recuperar o escasso tempo e debelar ou minorar as possíveis consequências lesivas de uma não realização do evento.

Cabe realçar, por conseguinte, que é indiscutível e de valiosa importância a divulgação e promoção positiva do Brasil como sede desses grandes eventos esportivos e, além disso, de se buscar que seja



evitado o comprometimento a segurança de serviços e o atendimento em tempo a essa situação. Dessa forma, no intuito primeiro de que não haja solução de continuidade na execução de serviços ligados a esses megaeventos esportivos, missão institucional desta Pasta, e diante da impossibilidade, repita-se, da realização de um certame para, no tempo hábil, cuidar dessa necessidade premente, verifica-se a ocorrência da excepcionalidade do procedimento licitatório, evitando-se um prejuízo coletivo do serviço público, em especial, um dano a imagem do País e a população brasileira.

Assim, por consequência, entendemos que justificada está a contratação do que ora se pretende realizar com espeque no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 e suas atualizações.

(...)

¹No projeto da ‘Casa Brasil’ está proibido toda e qualquer manifestação que possa remeter a Copa do Mundo: não pode aparecer bola, gramado, a cor verde, entre outras, em função dos patrocinadores de um evento serem concorrentes do outro.” (grifos não contidos no original)

Acerca da motivação para a dispensa de licitação enquadrada no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, apresenta-se a análise item a item dos argumentos apresentados pela Chefe de Gabinete, conforme segue:

a) ***“O Ministério do Esporte que é o responsável no governo federal pela coordenação dos Megaeventos Esportivos, entende que este é um momento ímpar e de extrema importância para promoção do País.”***

O papel do Ministério do Esporte na organização dos “Megaeventos Esportivos” não é justificativa plausível para a contratação emergencial em tela. Ao contrário, enquanto responsável no Governo Federal pela coordenação dos eventos, já era de seu conhecimento a necessidade do devido planejamento das ações a serem levadas a efeito.

Destaque-se que, no caso da Copa do Mundo FIFA 2014, o Brasil foi selecionado como país-sede em outubro de 2007, tendo sido anunciadas, em maio de 2009, as 12 (doze) cidades que sediarão as atividades do evento: Brasília, Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

No caso das Olimpíadas, o Rio de Janeiro foi eleito cidade-sede em outubro de 2009.

Dessa forma, sendo, de fato, o momento ímpar e de extrema importância para a promoção do País, deveria ter o Ministério do Esporte atuado de forma tempestiva para a realização das ações necessárias a essa promoção. Tal argumento serve tão somente para reforçar a responsabilidade de o gestor ter atuado tempestivamente no planejamento de suas ações.

b) ***“...impedimento legal de abordar o tema Copa do Mundo FIFA 2014 dentro das instalações do projeto ‘Casa Brasil’¹ organizado pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e Rio 2016...”***

Assim como no argumento anterior, registra-se que no Dossiê de Candidatura da cidade do Rio de Janeiro à sede das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, entregue ao Comitê Olímpico Brasileiro em 2009, já se tratava do tema proteção às marcas das empresas



patrocinadoras, de forma que não se pode alegar ser esse fato o suscitador da emergência, como se não fosse de prévio conhecimento do Ministério do Esporte.

c) ***“...só agora recentemente foi publicada a Resolução GECOPA nº 10, disciplinando sobre o Plano de Comunicação para o evento de 2014...”***

A partir da manifestação apresentada, verifica-se que o Ministério do Esporte falhou na sua função de coordenação, tendo em vista a morosidade na realização do planejamento e de sua aprovação pelo GECOPA, no que tange ao referido plano de comunicação.

Reitere-se que a mora do gestor no cumprimento de suas obrigações não pode servir de justificativa para contratações emergenciais.

d) ***“... a negativa da EMBRATUR, informada por meio do Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, em realizar plenamente os serviços do evento em tela...”***

O referido expediente, qual seja, o Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, da EMBRATUR, foi expedido em resposta ao Ofício nº 344/2012/SE-ME, de 04/07/2012, e informa que a participação da EMBRATUR contemplaria apenas a montagem da exposição, “não se responsabilizando pela gestão, curadoria, recursos humanos, alimentos e bebidas, taxas, impostos ou qualquer outra despesa alheia à montagem.”

Registra-se que, conforme o Plano de Comunicação Integrado, para o item “Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos”, figuram como responsáveis o Ministério do Esporte e a APEX.

Dessa forma, a despeito da informação de que essa negativa da EMBRATUR foi uma das causas da contratação emergencial deve-se ressaltar que a realização do evento em tela não era de responsabilidade da entidade, de forma que não se mostra razoável que a restrição imposta pela EMBRATUR para sua participação tenha sido apresentada como motivação vinculada à contratação ora em análise.

e) ***“... ocasionar prejuízo ou comprometimento a segurança de serviços...”***

Acerca do argumento em comento, registra-se que não se encontram nos autos documentos relativos à apresentação dos potenciais prejuízos decorrentes da não contratação.

Analisada a motivação apresentada pela Chefe de Gabinete, registra-se o contido no Despacho COGEC/CGLOG, de 19/07/2012, assinado pelo servidor CPF ***.387.871-**, Assistente:

“3. Ressalta-se que se encontra acostado às folhas 36/43 o documento intitulado de Projeto Básico, elaborado pela predita Chefe de Gabinete que, em duas oportunidades, esteve em Londres, na nova sede da Embaixada do Brasil na Inglaterra, colhendo informações para identificar as necessidades da realização do referido evento, para o que, daquele documento, expedido pela Secretaria Executiva, constou o valor global estimado em R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Diante da exposição técnica decorrente dessas visitas a Londres que configuram a necessidade premente de promover exposição internacional, com vistas a divulgar o Brasil como país sede de megaeventos, o Diretor do Departamento de Gestão Interna, no cumprimento das suas atribuições institucionais, aprovou o referido Projeto Básico que traz no seu bojo a motivação e as necessárias justificativas para a pretendida contratação.



4. *Em ato contínuo, foram convidadas empresas para receberem, em entrevista com a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva que detém o conhecimento dessas necessidades, em função das visitas que realizou, no escopo do presente projeto, a Londres, a apresentarem propostas para a realização do referido evento. Em face disso e atendendo aos preceitos do Projeto Básico e por orientação da área demandante, foi encaminhado às empresas AGENCIA DE EVENTOS, ALVO EVENTOS LTDA., CAUÃ COMUNICAÇÃO INTEGRADA E WA CONSULTORIA E REPRESENTAÇÕES LTDA., expediente solicitando proposta de preços, visando à organização da exposição em comento, em estrita observância ao Projeto Básico anexado àquele expediente.*

(...)

7. *A área solicitante registrou no processo os elementos da caracterização da situação emergencial que justificam a contratação direta por dispensa de licitação, no caso, emergencial, com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93, documento de fl. 36/43.*

8. *De posse das propostas de preço encaminhadas pelas empresas consultadas, constatou-se que a empresa Alvo Eventos Ltda. apresentou o menor valor global para a contratação pretendida, conforme quadro comparativo a seguir grafado:*

<i>Empresa</i>	<i>Valor Global</i>
<i>ALVO EVENTOS LTDA.</i>	<i>R\$ 5.521.182,89</i>
<i>CAUÃ COMUNICAÇÃO INTEGRADA</i>	<i>R\$ 6.433.087,36</i>
<i>WA CONSULTORIA E REPRESENTAÇÕES LTDA.</i>	<i>R\$ 7.758.781,83</i>
<i>AGENCIA DE EVENTOS</i>	<i>R\$ 6.397.150,76</i>

9. *Em consulta ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF verificou-se que a empresa Alvo Eventos Ltda., inscrita no CNPJ/MF sob o no 75.431.734/0001-24, encontra-se regular junto àquele sistema. De igual forma, não foi encontrado registro no CADIN para esse CNPJ.”(grifos não contidos no original)*

Em consulta ao Portal da Transparência, verificou-se o pagamento de diárias para a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva/ME referentes a viagens para Londres nos períodos apresentados no Quadro 8, a seguir.

Quadro 8: Períodos em que houve pagamento de diárias para a Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva, em 2012, referentes a viagens a Londres

Período
18/04/2012 a 22/04/2012
28/05/2012 a 31/05/2012
21/07/2012 a 05/08/2012
03/09/2012 a 08/09/2012

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações do Portal da Transparência



Em análise ao contido no supracitado despacho da COGEC/CGLOG, combinado com os dados consultados no Portal da Transparência, verifica-se que, de fato, esteve a Chefe de Gabinete em Londres, pela primeira vez em abril/2012, 3 meses antes da contratação direta.

Quanto à análise jurídica do pleito, registre-se o contido no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012, assinado pela Coordenadora-Geral de Assuntos Internos e aprovado pela Consultora Jurídica Adjunta:

*“9. Tudo indica que, caso o evento em questão não seja realizado no contexto apontado, seriam ocasionados sérios prejuízos às ações referentes à Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, especialmente quanto ao cumprimento do Plano de Promoção só agora definido. No entanto, os autos carecem de maior fundamentação acerca das **consequências que seriam resultantes da não assinatura de uma contratação emergencial, para realização do evento**, motivação esta que irá subsidiar a decisão da autoridade administrativa competente pela adoção e ratificação da dispensa de licitação, por emergência.*

10. Ainda em caráter preliminar, deverá ser acostada aos autos justificativa para reunião, em uma só contratação, de todos os itens constantes do Anexo II do Projeto Básico (fls. 50/52), à vista do que apregoa o artigo 15, inciso IV, da Lei n. 8.666/93).

11. A pesquisa de preços realizada deverá ser aperfeiçoada, mediante a realização ampla de pesquisa de mercado. No presente caso, além da recomendação constante no artigo 15, inc V, da Lei n. 8.666/93, também se mostra pertinente a cotação de preços na cidade/país onde serão executados os serviços a fim de se verificar qual localidade proporcionaria à Administração maior economicidade. (todas as propostas deverão estar assinadas)

12. Caso confirmada a vantagem econômica na contratação da empresa ALVO EVENTOS LTDA., deverão ser oferecidas as respectivas declarações de que se compromete a manter as condições de habilitação durante todo o curso do contrato, assim como a de que não emprega menor de idade, salvo na condição de aprendiz, além da atualização da declaração de regularidade da empresa.

13. Também, deverá ser formalmente consignada, nos autos, a razão de constarem itens da planilha de produtos e serviços aparentemente semelhantes em duplicidade.

(...)

*23. À luz do sobredito comando legal e nos termos tratados na justificativa técnica, vêem-se demonstrados nos autos a conveniência, a oportunidade e a situação emergencial. Contudo, assevere-se: com relação aos **prejuízos porventura decorrentes da não realização do evento**, conforme consignado no item 9 retro, em caráter preliminar, urge sejam **objetivamente fundamentados**, para adequada caracterização da hipótese de dispensa por emergência – condição para regular prosseguimento do feito.*

(...)



26. No que se refere ao conteúdo jurídico-formal da minuta do contrato, opino pelas seguintes adequações:

(...)

CONCLUSÃO

27. Por fim, tendo por premissa que:

(a) o Ministério do Esporte só fora instado a adotar a providência ora requestada quando da publicação da Resolução GECOPA n. 10, de julho de 2012, conforme expressamente tratado nos autos;

(b) que a realização do evento 'Brasil no Coração' ('Brazil at Heart') teria por momento oportuno a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012, em Londres, também conforme as razões aqui apresentadas;

(c) que os prejuízos advindos da não adoção de providências, em tal período, poderia ocasionar o não cumprimento à Resolução n. 10/2012, em sua maior efetividade, em prejuízo aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público – porém a carecer de maior fundamentação (v. item 24);

(d) que as ações voltadas à promoção da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 visam dar retorno ao compromisso do País em sediar o evento e, portanto, fazer cumprir os compromissos assumidos pelo Governo Federal;

Afigura-se-nos possível – conforme elementos constantes dos autos – a contratação de empresa para a realização do evento, na forma ora proposta, caso sejam necessariamente atendidas as condições preliminares tratadas nos itens 9, 10, 11, 12, 13 e 26 retro, cujo adimplemento visa a salvaguarda dos princípios constitucionais e administrativos da economia, da isonomia, da transparência e da inafastável tutela do interesse público e, mais que isso, constituem-se condição para regular prosseguimento do feito.” (grifos contidos no original)

Ressalte-se o entendimento consignado pela responsável pela análise jurídica que registrou e destacou por mais de uma vez, no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2013, a insuficiência de fundamentação dos prejuízos potenciais em decorrência da não realização do evento.

Em resposta ao parecer, documento intitulado INFORMAÇÃO, sem identificação, assinado pela Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva, de 23/07/2012, apresenta as seguintes informações, reproduzidas na íntegra:

“Apresento as informações solicitadas a esse Departamento no parecer CONJUR nº 71/2012, acerca das consequências resultantes da não assinatura da contratação emergencial em tela, solicitação consignada no item 9 daquele documento.

A ação faz parte do Plano de Comunicação Integrado da Copa do Mundo FIFA 2014, tendo como pressupostos maximizar os resultados para o turismo brasileiro e ampliar a exposição do País em âmbito mundial, como sede de grandes eventos esportivos.



Considerados os mais importantes eventos esportivos do mundo, a Copa de Futebol e os Jogos Olímpicos representam uma excelente oportunidade para divulgação do Brasil, uma vez que atraem e despertam a atenção de segmentos públicos diversos, não só profissionais da mídia mundial (impressa e eletrônica) como de espectadores (potenciais turistas e investidores).

Deve ser ressaltada a importância salutar da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2012 no cenário internacional, oportunidade sem similares para demonstração da preparação do Brasil para os megaeventos de 2014 e 2016, contribuindo de maneira decisiva para que sua realização alcance o maior êxito possível.

A divulgação da Copa do Mundo FIFA de 2014 nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Londres tem o condão de potencializar o retorno dos investimentos já realizados pelo Governo Federal para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no Rio de Janeiro.

*A não realização da contratação emergencial configura, portanto, risco de prejuízo, uma vez que implicaria em **inércia do Governo Federal frente a essa oportunidade, frustrando o potencial retorno para país dos investimentos já em marcha** nas áreas de infraestrutura esportiva, urbana e turística, dentre outras ações.” (grifos contidos no original)*

Posteriormente, em despacho assinado pelo Diretor de Gestão Interna, em 23/07/2012, foi autorizada a contratação, conforme segue:

*“Tendo sido observado o que dispõe o Projeto Básico elaborado pela Secretaria-Executiva desta pasta, constante dos autos às folhas 36/43, no qual foram apresentados os elementos técnicos que fundamentam a necessidade de promover exposição internacional, com vistas a divulgar o Brasil como país sede de megaeventos em Londres, **complementados pela área demandante, em atendimento à recomendação constante do item 23 do PARECER CONJUR/ME nº 71/2012, acostada às folhas 152/157 verso;***

Em razão da premência caracterizada no referido, no qual estão fundamentadas as necessidades da realização do evento em epígrafe;

Tendo sido atendidas as formalidades legais estabelecidas no PARCER CONJUR/ME nº 71/2012, acostado às folhas 152/157 verso, e com fundamento na subdelegação de competência consubstanciada na Portaria ME nº 6, de 10/02/2006, AUTORIZO a contratação, por dispensa de licitação, da Empresa ALVO EVENTOS LTDA-ME, inscrita no CNPJ sob o nº 75.431.734/0001-24, sediada na Rua (...), para a execução dos serviços de eventos, com a organização da exposição: ‘Brasil no Coração – Brasil at Heart’, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012, que tem como objetivo divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, no valor total de R\$ 5.521.182,89 (cinco milhões quinhentos e vinte e um mil cento e oitenta e dois reais e oitenta e nove centavos), com fulcro no inciso IV do artigo 24, da Lei nº 8.666/93.



Encaminhe-se ao Sr. Secretário-Executivo para, se de acordo, ratificar a dispensa, em conformidade com o artigo 26 da Lei nº 8.666/93.

Em vista dos documentos retrocitados, passa-se à verificação das informações eventualmente agregadas ao processo acerca do cumprimento das condições preliminares consignadas no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2013, a saber, relativas aos itens 9, 10, 11, 12, 13 e 26.

Registre-se que o Parecer elaborado pela CONJUR/ME, Parecer nº 71/2012, indica que a contratação afigura-se possível, conforme elementos constantes dos autos, e afirma a necessidade de atendimento a 6 itens destacados, constituindo-se em condição “para o regular prosseguimento do feito.”

O exame aos autos permite verificar as providências adotadas em relação a cada um dos itens destacados pela CONJUR/ME:

a) Item 9

A referida condição tratava da necessidade de maior fundamentação dos prejuízos decorrentes da não assinatura de uma contratação emergencial, motivação que serviria de subsídio à decisão do Secretário-Executivo quanto à adoção e à ratificação da dispensa de licitação pretendida. Considerando que a Chefe de Gabinete restringiu-se a reapresentar os mesmos argumentos anteriores, destacando apenas que o risco de prejuízo previsto implicaria em “inércia do Governo Federal frente a essa oportunidade, frustrando o potencial retorno para país dos investimentos já em marcha”, evidencia-se o não atendimento à condição preliminar ora analisada.

b) Item 10

O presente item tratou da necessidade de se juntar aos autos justificativa para reunião, em uma só contratação, de todos os itens constantes do Anexo II do Projeto Básico. Acerca dessa condição, não foi identificada no processo manifestação pela Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva/ME.

c) Item 11

A responsável pela análise jurídica dispôs como condição preliminar que a pesquisa de preços realizada fosse aperfeiçoada, “mediante a realização ampla de pesquisa de mercado”, devendo ser apresentada, ademais, cotação de preços na cidade onde se realizaria o evento, a fim de que restasse demonstrada a maior economicidade. Acrescentou ainda que todas as propostas deveriam estar assinadas. Não obstante foram acrescentadas ao processo somente algumas cotações internacionais, com as seguintes características:

- 1) P.L – e-mail, em inglês, sem assinatura, com data de 20/07/2012, de Londres – Informa que no Reino Unido cada empresa normalmente só trabalha no seu ramo de atuação (tradução livre);
- 2) SKA Construction – cotação em inglês, sem assinatura, com data de 20/07/2012, de Londres – Informa que somente fornece cotações dos itens relacionados à sua área de atuação (tradução livre);



- 3) Movement Barcelona – cotação com planilha de preços preenchida em português, com valores em Real, de empresa de Barcelona/Espanha, sem data;
- 4) Brasilmar Marketing e Convenções S.A. – empresa de Lisboa/Portugal, com data de 20/07/2012 – Informa que não poderá atender à demanda em função de compromissos já assumidos com outros clientes para o período;
- 5) Lola Events – em inglês, por e-mail, de Londres, com data de 16/07/2012 – Informa que as agendas já estão fechadas para o período das Olimpíadas (tradução livre).

Ressalte-se que, conforme tradução livre, tendo em vista a ausência, nos autos, de tradução juramentada, das cinco empresas, duas informaram que os itens previstos não poderiam ser prestados por uma só empresa, o que se coaduna com o disposto no Parecer da CONJUR. Ademais, as outras duas informaram a impossibilidade de atendimento da demanda, frente ao prazo. Essas manifestações ressaltam dois aspectos da contratação realizada: a reunião de objetos de naturezas diversas em um mesmo ajuste e o prazo exíguo para execução dos serviços pretendidos. Destaca-se, ainda, que uma das propostas possui data anterior àquela do Parecer/CONJUR e as demais possuem a mesma data do citado Parecer.

d) Item 12

Nesse item, encontra-se consignada no Parecer da CONJUR/ME, uma vez confirmada a vantagem econômica na contratação da empresa ALVO EVENTOS LTDA., a necessidade de apresentação pela empresa de declarações de que se comprometeria a manter as condições de habilitação durante todo o curso do contrato, assim como a de que não empregaria menor de idade, salvo na condição de aprendiz, além da atualização da declaração de regularidade da empresa.

Em exame aos autos, observou-se que não foi apresentada declaração de compromisso de manutenção das condições de habilitação durante todo o curso do contrato, restringindo-se a representante legal da empresa a declarar que até aquele momento não havia fatos impeditivos à sua habilitação, ciente da obrigatoriedade de informar fatos posteriores.

e) Item 13

No referido item, foi registrada a necessidade de consignação, nos autos, da razão de constarem itens da planilha de produtos e serviços aparentemente semelhantes em duplicidade, a saber “Produção – Coordenação de Produção” e “Produção – Coordenação – Geral”. Conforme registrado no processo, a resposta apresentada a esse questionamento limitou-se a informar que os dois itens de Coordenação tratavam da previsão de contratação de 3 coordenadores de produção e de 1 coordenador geral, sem a apresentação da descrição detalhada das atribuições de cada um dos cargos, impossibilitando a verificação de ausência de sobreposição entre os dois.

f) Item 26

A presente condição tratou de adequações necessárias na minuta do contrato, no que se refere ao conteúdo jurídico-formal.

Diante de todo o exposto, evidencia-se que o prosseguimento do feito não atendeu às condições preliminares consignadas no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012.



Dessa forma, conclui-se pela inadequação da dispensa de licitação em tela, considerando não terem sido objetivamente apresentados os potenciais prejuízos decorrentes da não contratação, em desacordo com o prescrito no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, e sem atendimento pleno das condições contidas no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012.

Causa

Fragilidade do planejamento do evento, resultando na necessidade de contratação emergencial.

Atesto indevido do atendimento prévio a todas as condições liberatórias elencadas pela Consultoria Jurídica/ME, pelo Diretor de Gestão Interna, que foi o responsável pela autorização da contratação e pelo encaminhamento do pleito para ratificação pelo Secretário Executivo do Ministério do Esporte.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando o prosseguimento do processo sem o atendimento prévio a todas as condições liberatórias elencadas pela Consultoria Jurídica/ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“MANIFESTAÇÃO

Relatório Preliminar de Auditoria nº 201305660 da CGU/PR

O presente documento reporta-se ao Relatório Preliminar de Auditoria, de nº 201605660, da Controladoria Geral da União, relativo às contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte do Exercício de 2012, no tocante as constatações de nº 3.1.1.1 a 3.1.1.5, relativas ao Contrato nº 22/2012. Encontra-se dividido em duas partes: (1) considerações sobre o contexto em que ocorreu a contratação nº 22/2012 e (2) manifestações específicas sobre as constatações do Relatório Preliminar de Auditoria.

(1) Considerações sobre o contexto em que ocorreu a contratação nº 22/2012

Cumprindo o Ciclo de Planejamento do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 (Anexo I), o GECOPA aprovou em 02 de julho de 2012 a Resolução nº 10, referente à “Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”.

*A referida Resolução ocorreu no tempo devido e é coerente com cronograma estabelecido para a **implementação do segundo ciclo de planejamento**. Esse segundo ciclo tem como eixo “Projetos de infraestrutura de **suporte e serviços**” e engloba, nessa fase de*



*planejamento, as ações de: Telecomunicações e TI; Turismo; Segurança; **Promoção e Comunicação**; Saúde; Energia e Cultura.*

Entendeu o Ministério do Esporte que a Resolução aprovada – Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos – configurava uma oportunidade única. De tal oportunidade decorreu o desafio de contratar os serviços correspondentes à realização do evento “Brazil at Heart”. Assim, conforme apontado, não foi o próprio Ministério do Esporte que criou para si tal desafio, mas sim o GECOPA, cujas determinações e atos não se confundem com as de seus membros.

*Diante do desafio de organizar a exposição “Brazil at Heart” e considerando o exíguo espaço de tempo para contratação dos serviços, o Secretário Executivo do Ministério do Esporte esteve em audiência junto ao Secretário Federal de Controle Interno – **antes da formalização do Contrato nº 22/2012** – para contextualizar a situação emergencial e o potencial prejuízo à promoção da imagem do País caso não fosse realizado o evento em questão, obtendo sinalização favorável quanto ao prosseguimento da contratação.*

Em 25/07/2012, o processo referente à citada contratação foi requisitado - antes do início dos trabalhos de contas - por meio da SA nº 201207266/01. Posteriormente, a CGU expediu o Ofício nº 21.455/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 27/07/2012, o qual se limitou a solicitar a adoção de medidas efetivas para garantir a plena fiscalização do evento, nada citando a respeito de eventuais impropriedades na formalização da contratação, o que só veio ao conhecimento desta Pasta na Solicitação Final de Auditoria, de 24/10/2013, configurando ciência intempestiva ao gestor.

Ainda sobre as recomendações da CGU quanto à fiscalização do evento, cabe ressaltar, conforme demonstrado no processo de prestação de contas, que este Ministério considerou tais recomendações: exigiu da contratada a apresentação de Relatório da Execução do Evento; Relatório Fotográfico completo; Lista de Presença; Notas Fiscais das empresas subcontratadas; Amostra dos materiais produzidos; entre outros documentos comprobatórios necessários para demonstrar, em sua totalidade, que os produtos e serviços contratados para a realização do evento foram, de fato, fornecidos e que foram fornecidos nas quantidades e características demandadas pelo Ministério do Esporte.

É oportuno informar que o evento contou com a participação de diversas autoridades como a Presidenta da República, Ministros de Estado, Presidentes de Agências, Atletas, Turistas, Imprensa, entre outros, e foi amplamente divulgado, ganhando destaque na imprensa Internacional (conforme matérias de jornais sobre a exposição, Anexo II). E que, mesmo diante das adversidades, o Ministério do Esporte -em conjunto com outros parceiros, a saber: Casa Civil, EMBRATUR, APEX, MTUR, MRE, Embaixada do Brasil em Londres, SECOM entre outros - conseguiu realizar, num exíguo espaço de tempo e a contento, uma exposição que deu visibilidade aos programas, projetos e políticas de governo que dialogam com os Megaeventos Esportivos demonstrando, de forma pró-ativa, a preparação do País para receber, nos próximos anos



os dois maiores eventos esportivos do mundo – a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016.

Demonstra-se desta forma que em nenhum momento faltou planejamento por parte do Governo Federal ou do Ministério do Esporte. O que houve na prática foi uma reconfiguração na estrutura do Ministério do Esporte, e no escopo da ação a ser realizada pelo Governo Federal.

Pelo exposto, confirma-se o acerto por parte do GECOPA de, acompanhando o Ciclo de Planejamento do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, ter aprovado a Resolução nº 10 incluindo a “Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”.

Feitas tais considerações, passa-se ao segundo momento do documento.

O Relatório Preliminar de Auditoria, na Constatação 3.1.1.1, (I) confronta a motivação para a dispensa de licitação, além de (II) opinar no sentido de descumprimento a recomendações inseridas no Parecer nº 71/2012, exarado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte, especificamente quanto aos itens 9,10,11,12, 13 e 26.

*Entretanto, a partir de reexame dos autos, diversamente do que apontado no referido Relatório Preliminar de Auditoria, verifica-se que a dispensa de licitação **foi devidamente motivada**, bem como identificado o **integral cumprimento das recomendações exaradas no mencionado Parecer da CONJUR.***

I - Quanto à motivação da dispensa de licitação:

É imperioso dizer que a análise da suficiência de uma motivação possui caráter subjetivo, no entendimento deste Ministério e que, conforme registrado no processo a dispensa de licitação foi suficientemente motivada, de acordo com a previsão legal do artigo 24 inciso IV da Lei n.º 8.666/93 e sustentada nos seguintes fatos:

- 1. Aprovação do Plano de Comunicação pela Resolução GECOPA nº 10, publicada em 06/07/2012. O referido Plano prevê a divulgação e promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede da Copa do Mundo 2014, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos;*
- 2. Impedimento de se abordar o tema “Copa do Mundo da FIFA 2014” dentro das instalações da ‘Casa Brasil’;*
- 3. Negativa da EMBRATUR, informada por meio do Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, em realizar plenamente os serviços do evento em tela.*



Conforme apresentado no Projeto Básico (item 3, fl. 38)¹, tais fatos motivaram a dispensa de licitação. As demais considerações do texto têm como objetivo contextualizar a situação emergencial, materializada na Publicação do Plano de Comunicação (Resolução GECOPA nº 10) em 6 de julho de 2012.

Entretanto, o Relatório Preliminar de Auditoria tomou como motivação - equivocadamente – todo o registro da justificativa trazida nos autos, ao mesmo tempo em que refuta os reais motivos apresentadas pelo Ministério do Esporte, como demonstrado na seqüência.

O Relatório Preliminar de Auditoria aduz que:

a) **“O papel do Ministério do Esporte na organização dos ‘Megaeventos Esportivos’ não é justificativa plausível para a contratação emergencial em tela. Ao contrário, enquanto responsável no Governo Federal pela coordenação dos eventos, já era de seu conhecimento a necessidade do devido planejamento das ações a serem levadas a efeito”.**

Inicialmente é preciso informar que o GECOPA aprovou em 02 de julho de 2012 a Resolução nº 10, referente à “Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, em consonância com o Ciclo de Planejamento do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

Como dito anteriormente, “... a referida Resolução ocorreu no tempo devido e é coerente com cronograma estabelecido para **a implementação do segundo ciclo de planejamento**. Esse segundo ciclo tem como eixo “Projetos de infraestrutura de **suporte e serviços**” e engloba, nessa fase de planejamento, as ações de: Telecomunicações e TI; Turismo; Segurança; **Promoção e Comunicação**; Saúde; Energia e Cultura”.

Assim, identifica-se equívoco na premissa, pois o Ministério do Esporte coordenou a organização do evento, respeitando o devido ciclo de planejamento das ações a serem levadas a efeito. Ressalta-se ainda que **em momento algum** o papel desempenhado pelo Ministério do Esporte, que é de coordenação dos trabalhos do Grupo Executivo da Copa (GECOPA) - no qual tem assento, com direito a voz, a CGU - foi utilizado como justificativa para a contratação emergencial. A referência a tal circunstância impôs-se com o desiderato de conferir a completa e correta contextualização do suporte fático no bojo do Projeto Básico que norteou a contratação em liça.

¹ “Imperioso ressaltar que não foi possível a implantação de uma licitação com antecedência necessária ante os fatos que precederam essa medida, tais como: a **negativa da EMBRATUR**, informada por meio do Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, em realizar plenamente os serviços do evento em tela; o **impedimento legal, como dito, de se abordar o tema Copa do Mundo da FIFA 2014** dentro das instalações do projeto ‘Casa Brasil’ e, sobretudo, que só agora recentemente foi publicada a **Resolução GECOPA nº 10, disciplinando sobre o Plano de Comunicação para o evento de 2014, exigindo-se então rápidas providências do Poder Público** para recuperar o escasso tempo e debelar ou minorar as possíveis consequências lesivas de uma não realização do evento”.



Portanto, considerando que a função de coordenação não foi invocada como justificativa para a contratação, mas tão-só para a contextualização do cenário em que deveria ocorrer [e de fato ocorreu], a refutação de tal argumento é despicienda, embora imperioso o registro a respeito do equívoco por parte da equipe de auditoria.

b) “... no Dossiê de Candidatura da cidade do Rio de Janeiro à sede das Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016, entregue ao Comitê Olímpico Brasileiro em 2009, já se tratava do tema proteção às marcas das empresas patrocinadoras, de forma que não se pode alegar ser esse fato o suscitador da emergência, como se não fosse de prévio conhecimento do Ministério do Esporte.”

O simples fato do citado Dossiê mencionar o tema proteção às marcas patrocinadoras não era suficiente para vislumbrar a restrição à divulgação da Copa do Mundo de 2014 na Casa Brasil. Isso porque, a restrição imposta pela divulgação da Copa na Casa Brasil **mostrou-se muito mais abrangente** que a mera divulgação de patrocinadores, alcançando bloqueio inclusive a utilização de imagens relacionadas a bolas, gramados e cor verde, o que se enumera apenas para exemplificar.

Além disso, se o citado Dossiê tratava de proteção às marcas dos patrocinadores, as disposições ali contidas não alcançavam nível de detalhamento que permitisse vislumbrar o impedimento enfrentado quanto à divulgação dos eventos do Governo Federal relacionados à divulgação do país para a Copa do Mundo 2014 na Casa Brasil. Para maior clareza, encaminha-se como (Anexo III) o Volume I do Dossiê de Candidatura, ressaltando-se o conteúdo dos Temas 4 e 8 denominados, respectivamente, “Aspectos Jurídicos” e “Marketing”, os quais não trazem qualquer registro ou menção que pudesse sequer sinalizar a restrição enfrentada na Casa Brasil durante os Jogos Olímpicos de 2012 em Londres.

Diversamente do que acontece com os Eventos FIFA, em relação aos quais o ordenamento jurídico brasileiro confere tratamento legal específico através da Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, usualmente conhecida como Lei Geral da Copa – na qual estão previstas condutas ilícitas envolvendo o uso ou vinculação de marcas de propriedade da própria FIFA ou seus patrocinadores –, os Jogos Olímpicos não receberam ainda tratamento tão detalhado, conforme se pode inferir a partir da simples leitura do texto da Lei nº 12.035, de 1º de outubro de 2009, conhecida como Ato Olímpico.

Enquanto a Lei nº 12.663, de 2012, traz diversos dispositivos específicos visando à proteção das marcas de propriedade da FIFA e/ou de seus patrocinadores, a Lei nº 12.035, de 2009 (Ato Olímpico), faz menção ao tema em apenas dois artigos, cujos textos são, verbatim:

“Art. 6º As autoridades federais, no âmbito de suas atribuições legais, deverão atuar no controle, fiscalização e repressão de atos ilícitos que infrinjam os direitos sobre os símbolos relacionados aos Jogos Rio 2016.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, a expressão “símbolos relacionados aos Jogos 2016” refere-se a:

I - todos os signos graficamente distintivos, bandeiras, lemas, emblemas e hinos utilizados pelo Comitê Olímpico Internacional - COI;



II - as denominações “Jogos Olímpicos”, “Jogos Paraolímpicos”, “Jogos Olímpicos Rio 2016”, “Jogos Paraolímpicos Rio 2016”, “XXXI Jogos Olímpicos”, “Rio 2016”, “Rio Olimpíadas”, “Rio Olimpíadas 2016”, “Rio Paraolimpíadas”, “Rio Paraolimpíadas 2016” e demais abreviações e variações e ainda aquelas igualmente relacionadas que, porventura, venham a ser criadas dentro dos mesmos objetivos, em qualquer idioma, inclusive aquelas de domínio eletrônico em sítios da internet;

III - o nome, o emblema, a bandeira, o hino, o lema e as marcas e outros símbolos do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016; e

IV - os mascotes, as marcas, as tochas e outros símbolos relacionados aos XXXI Jogos Olímpicos, Jogos Olímpicos Rio 2016 e Jogos Paraolímpicos Rio 2016.

Art. 7º É vedada a utilização de quaisquer dos símbolos relacionados aos Jogos Rio 2016 mencionados no art. 6º para fins comerciais ou não, salvo mediante prévia e expressa autorização do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 ou do COI.

Art. 8º A vedação a que se refere o art. 7º estende-se à utilização de termos e expressões que, apesar de não se enquadrarem no rol de símbolos mencionados nesta Lei, com estes possuam semelhança suficiente para provocar associação indevida de quaisquer produtos e serviços, ou mesmo de alguma empresa, negociação ou evento, com os Jogos Rio 2016 ou com o Movimento Olímpico.”

Como se depreende da leitura acima, toda normatização referente ao uso das marcas, qual seja: “o nome, o emblema, a bandeira, o hino, o lema, as marcas e outros símbolos do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016” - expressos no “Dossiê de Candidatura” - remete ao uso indevido da marca olímpica, inclusive explicitando a vedação de sua utilização sem autorização expressa. Em nenhum momento o referido documento aborda o confronto em um mesmo espaço com outros eventos, nem mesmo a Copa do Mundo 2014.

Portanto, ao contrário do que afirma o Relatório Preliminar de Auditoria, a restrição à divulgação da Copa do Mundo na Casa Brasil não tinha toda sua amplitude de conhecimento prévio do Ministério do Esporte e, assim apresentou-se de forma legítima como um dos motivos para a contratação emergencial realizada.

c) o Ministério do Esporte “falhou na sua função de coordenação, tendo em vista a morosidade na realização do planejamento e de sua aprovação pelo GECOPA, no que tange ao referido plano de comunicação.”

*Ao contrário do que aponta o Relatório Preliminar de Auditoria, o Ministério do Esporte cumpriu com sua função de Coordenação do GECOPA, haja vista que a aprovação da Resolução nº 10/2012 em 02/07/2012 ocorreu no tempo devido e é coerente com cronograma estabelecido para a **implementação do segundo ciclo** do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, que incluiu as ações de Promoção e Comunicação.*

A afirmativa da Equipe de Auditoria, com a devida vênia, demonstra entendimento equivocado - apesar de sua presença constante às reuniões do GECOPA - acerca do modelo de governança ao qual está submetida à organização da Copa do Mundo FIFA de 2014.

O GECOPA, instituído pelo Decreto Presidencial de 14/01/2010², tem em sua composição 08 (oito) Ministérios, incluindo-se o Ministério do Esporte. Uma de suas atribuições é instituir o Plano Estratégico das

² Alterado pelo Decreto Presidencial de 26/07/2011.



Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014, o qual está dividido em três ciclos. As ações de promoção do País estão inseridas no segundo ciclo, denominado “Projetos de Infraestrutura de Suporte e de Serviços”, previsto para ser implementado até o final de 2012.

*Observa-se assim que a publicação da Resolução nº 10/2012 em 02/07/2012 situa-se no tempo devido e é coerente com cronograma estabelecido para a implementação do segundo ciclo de planejamento, que incluiu as ações de **Promoção e Comunicação**.*

Deve ser considerado, adicionalmente, que o ato de coordenar impõe o dever de busca de consenso entre os membros para construção de soluções de forma conjunta, garantindo-se a necessária legitimidade às decisões do colegiado.

Desta forma, o Ministério do Esporte, ainda que investido das atribuições de coordenação das ações do GECOPA, por óbvio, não centraliza e não pode centralizar suas decisões, por respeito aos princípios de governança estabelecidos e por zelo para que as decisões tomadas pelo Grupo tenham a legitimidade e efetividade necessárias. Destaque-se, outrossim, que a decisão do colegiado não se confunde com a decisão dos órgãos que o compõem, ainda que possam ser coincidentes.

Portanto, ao aprovar a Resolução GECOPA nº 10, em 02 de julho de 2012, o GECOPA criou a oportunidade de executar as ações inerentes à “Divulgação e Promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”. Em decorrência dessa oportunidade, restou ao Ministério do Esporte o desafio de contratar os serviços correspondentes à realização do evento “Brazil at Heart”. Assim, conforme apontado, não foi o próprio Ministério do Esporte que criou para si tal desafio, mas sim o GECOPA, cujas determinações e atos não se confundem com as de seus membros.

Por oportuno, é imperioso repisar que a Resolução que identificou tal oportunidade data de 2 de julho, sendo que as Olimpíadas de Londres ocorreriam duas semanas depois, o que, aliado a outros fatores, como logo se verá, demandou agilidade desta pasta em relação às contratações para execução do referido evento.

d) “a realização do evento em tela não era de responsabilidade da entidade, de forma que não se mostra razoável que a restrição imposta pela EMBRATUR para sua participação tenha sido apresentada como motivação vinculada à contratação ora em análise”.

*A limitação da EMBRATUR em atender integralmente os itens necessários para a organização do evento, informada por meio do Ofício nº 183/2012/GABIN, de 05/07/2012, é um dos motivos que justificam a contratação emergencial em tela, pois a EMBRATUR, a época, possuía o único contrato **especializado em eventos de cunho internacional**, no âmbito do Governo Federal.*

Isso posto, caso o contrato da EMBRATUR contemplasse todos os serviços demandados, não seria necessária uma contratação



*emergencial, podendo o evento ser viabilizado por **Termo de Cooperação entre as Pastas e execução pelo contrato da EMBRATUR.***

Ademais, em que pese o referido Plano de Comunicação atribuir a mencionada responsabilidade, de fato ao Ministério do Esporte e à APEX, o ME entendeu pertinente a condução da organização do evento em conjunto com diferentes órgãos do Governo Federal, entre estes a EMBRATUR.

Assim, tem-se demonstrado que a restrição do contrato da EMBRATUR em executar integralmente os itens indispensáveis ao projeto, embora não seja individualmente suficiente, se adiciona aos demais fatos já descritos como justificativa para a contratação emergencial.

*e) **“... não se encontram nos autos documentos relativos à apresentação dos potenciais prejuízos decorrentes da não contratação”.***

*Conforme informado pela própria Equipe de Auditoria da CGU, além da justificativa apresentada no Projeto Básico apensado ao processo da contratação (fls. 31/52), foram apresentadas informações complementares, conforme documento de 23/07/2012 (fl. 160), no qual se evidenciou que a não contratação poderia **“frustrar o potencial de retorno para o país dos investimentos já realizados pelo Governo Federal”.***

Apesar de se entender cumprida a condicionante apresentada pela CONJUR junto ao Ministério do Esporte, a partir da interpretação contida no citado Relatório Preliminar de Auditoria, incumbe-nos aprofundar a demonstração dos prejuízos que poderiam advir caso não fosse realizado o evento “Brazil at Heart”, registrando-se, em primeiro plano, que a oportunidade para divulgação internacional do país era singular, haja vista o potencial que os Jogos Olímpicos de Londres proporcionavam para os fins de exposição do Brasil e de suas ações em relação aos Eventos FIFA e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Ou seja, era uma oportunidade que não mais se reproduziria em tal escala, e que não se poderia deixar de aproveitar.

Outro ponto que impõe o devido registro é o da impossibilidade imediata de se mensurar monetariamente o retorno da divulgação do Brasil durante as Olimpíadas de Londres, seja em seu viés positivo (no caso da participação), seja no negativo (no caso de ausência).

O bom senso exige reconhecimento de que a ausência de tal divulgação frustraria o aproveitamento de uma oportunidade singular para promover a imagem do País, em especial na condição de sede da próxima Copa do Mundo de Futebol e dos próximos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, o que gera expectativa de turistas, empresários e imprensa mundiais.

Nesse sentido, da impossibilidade de quantificar-se o impacto que os grandes eventos esportivos, ou a vinculação de uma marca [no caso a imagem do País] a eles, impende colacionar os apontamentos extraídos de estudo elaborado por servidores do BNDES³ intitulado “O papel do

³ Fábio Giambiagi, Sérgio Guimarães Ferreira, Sérgio Besserman Vianna e Luís Antônio Souto.



Estado, o Projeto Olímpico e a Importância do Legado”⁴, no qual asseveram que

[...] A disputa cada vez mais acirrada entre países para sediar eventos esportivos internacionais, em particular a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, traz consigo a discussão sobre a relação custo/benefício de se realizá-los. Os estudos apresentados até o momento costumam divergir quanto ao retorno da realização de mega-eventos pois, a depender das variáveis escolhidas – há fatores tangíveis e intangíveis muito variados –, as análises de custo-benefício variam significativamente. Em suma: o assunto ainda não repousa em uma base técnico-acadêmica que possibilite a avaliação categórica do benefício líquido que pode ser apropriado por uma Nação, considerando-se os grandes investimentos exigidos. No entanto, para o Brasil, essa discussão é agora acadêmica: o país realizará, no espaço de dois anos, os dois mega-eventos esportivos mais importantes da atualidade – a Copa de 2014 e os Jogos de 2016. Nesse sentido, o foco do debate deve passar a ser a busca de caminhos para maximizar os benefícios que a realização desses eventos legará à sociedade brasileira.

[...]

É importante registrar que há diferenças marcantes de perspectiva entre o significado de eventos desse tipo para países desenvolvidos, de um lado e emergentes, de outro. No caso dos primeiros, o orçamento dos investimentos necessários pode inclusive se revelar menor, uma vez que boa parte da infraestrutura já está pronta por ocasião da escolha da sede. Além disso, o objetivo pode ser simplesmente que o evento “dê certo” e seja motivo de congratulação para o país e seus habitantes.

Já nas economias emergentes, além do orçamento de investimentos ter que dar conta de obras que em outros países já foram feitas, o sacrifício envolvido é proporcionalmente maior, por terem uma renda “per capita” inferior – uma despesa de US\$ 10 bilhões não tem o mesmo peso relativo no Brasil e nos EUA. A motivação, por outro lado, é diferente, uma vez que são eventos que têm um potencial de transformação importante, podendo acarretar resultados positivos para a sociedade, além de poder ser encarados como uma oportunidade de afirmação do país no contexto mundial.

Os investimentos em infra-estrutura associados a eventos como aqueles aos quais estamos nos referindo são de dois tipos. Por um lado, estão os que são intrinsecamente associados ao evento e que geram como consequência um crescimento da renda, a ampliação do turismo internacional e ganhos intangíveis de melhora de imagem externa. Podem ser rotulados como casos de “antecipação de modernidade” e incluem a ampliação e melhoria da rede hoteleira, um salto das telecomunicações e a construção de arenas esportivas de última geração⁵.

O outro tipo de investimentos, de natureza mais transformadora, é representado pelo esforço do que se poderia denominar de “recuperação do atraso”, envolvendo investimentos que já deveriam ter sido executados, acarretando uma diminuição do déficit de infra-estrutura, implicando um legado fundamental para as perspectivas posteriores de crescimento do país ou da cidade. Trata-se de obras na construção ou melhoria de aeroportos, investimentos em transporte urbanos de massas e, em alguns casos, sistemas de inteligência ligados à segurança – pública ou contra atentados terroristas.

As vantagens de se aproveitar um mega-evento para “recuperar o atraso” são óbvias e citadas por boa parte da bibliografia sobre o assunto⁶. Pode-se contra-argumentar que seria mais eficiente a elaboração de um planejamento metódico, que levasse em conta a maturidade de cada solução de transporte, sem a premência que os prazos de um mega-evento impõem, mas a verdade é que, sem o elemento catalisador que este representa, é pouco provável que o país realizasse esses investimentos nesse intervalo de tempo.

⁴ Disponível em <http://www.inae.org.br/pub/ep/EP0361.pdf>.

⁵ Com relação às arenas, o legado é algo ambíguo, dadas as dificuldades de uso rentável observadas em outros países que sediaram eventos importantes. Porém, isso pode se revelar, no caso do Brasil, uma oportunidade de, a partir da “antecipação de modernidade” dos estádios associada à Copa, operar uma completa reformulação do negócio do futebol no país, a exemplo do processo vivido por diversos clubes europeus nos anos 90, com a profissionalização, o incremento de receitas e a transformação do esporte em um dos maiores negócios da Europa – com toda a sorte de externalidades positivas que isso gera.

⁶ Pillay e Bass (2008), Chen (2008) e Matheson (2002).



[...]

No caso do Brasil, a necessidade em investimentos em infra-estrutura urbana é muito superior à de países desenvolvidos, porém as demandas advindas dos organizadores dos eventos podem não estar necessariamente entre as maiores prioridades do país/cidade. O que se deve (e pode) fazer agora é alinhar os requerimentos de infra-estrutura estabelecidos pela FIFA e pelo COI aos interesses de longo prazo do país e da cidade do Rio de Janeiro. Os investimentos necessários em sistemas de transporte, estádios, acomodações, infra-estrutura de tecnologia de informação e telecomunicações e toda a sorte de estruturas e edificações devem se inserir em um planejamento de longo prazo, que maximize o legado que restaria para a sociedade brasileira após a realização dos eventos.

A palavra-chave aqui é “oportunidade”, ou seja, há que encarar a escolha que beneficiou o país para a realização das atividades de 2014 e de 2016 como uma grande “janela de oportunidade” para realizar intervenções que contribuam para mudar o perfil do país e, principalmente, da cidade, uma vez que o impacto dos jogos para o Rio será proporcionalmente maior que o da Copa para o Brasil como um todo. Isto porque, em contraste com a pulverização dos investimentos em diversos espaços geográficos; com modificações urbanas meramente pontuais e o caráter intangível da melhorada imagem do país associados a uma Copa do Mundo, as Olimpíadas implicam realizar investimentos basicamente concentrados em uma única cidade; um potencial de transformação urbana estruturante e a criação de uma “cidade-âncora” para o turismo internacional, com benefícios claros em caso do evento ser um êxito.

[...]” (grifos nossos)

Na mesma senda, merecem registro os apontamentos de Diomira Maria Cicci Pinto Faria e Roberto Luís de Melo Monte-Mor em “Um museu: O que é desde a perspectiva econômica e do desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir do museu-parque do Inhotim”⁷, no qual apontam que

[...]

O estudo de impactos econômicos derivados de atrações culturais e esportivas é um tema que despertou o interesse de pesquisadores de diferentes países. [...] A magnitude econômica e o alcance global de eventos esportivos como Jogos Olímpicos, Copa do Mundo e Fórmula 1 chamaram a atenção dos economistas que decidiram analisar o impacto econômico destes eventos. O Brasil, sede da próxima Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas de 2016 e o impacto econômico dos investimentos em curso e da estimativa de visitantes esperados é o objeto de investigação de Domingues et al, 2010 e FIA / FIPE, 2009). Estudos de eventos esportivos já realizados, como a Fórmula 1 na cidade de São Paulo e a regata America's Cup, em Valencia, foram pesquisados por Haddad et al, 2004 e Sancho e García, 2008, respectivamente. Cada vez mais complexos, alguns estudos utilizam métodos que se aproximam à dinâmica econômica, encadeamentos setoriais e espaciais, utilizando modelos de equilíbrio geral aplicado. Porém, como os impactos são quantificados?

Instituições culturais e eventos esportivos atraem visitantes e turistas para os territórios onde estão localizados. Para dar suporte as pessoas nesta dinâmica de ir e vir vários setores econômicos se apresentam, desde o transporte até a construção civil, oferecendo bens e serviços necessários a este incremento de demanda. A teoria econômica considera que este deslocamento de pessoas pode gerar três impactos econômicos, chamados de direto, indireto e induzido, sendo o impacto total a soma dos três (Cooper et al, 2001; Heaney e Heaney, 2003, Haddad et al, 2004; Antón , 2005; Faria, 2005; Gasparino et al, 2008).

O impacto direto é o valor dos gastos derivados da visita ao qual é subtraído do valor das importações necessárias para fornecer serviços e produtos. Assim, o impacto direto provavelmente será menor do que os gastos, exceto nos casos em que a economia possa fornecer todas as necessidades dos visitantes a partir de seus próprios setores produtivos.

Os estabelecimentos que recebem diretamente os gastos dos visitantes também

⁷Disponível em:

<http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2012/arquivos/Um%20museu.pdf>.



precisam adquirir produtos e serviços de outros setores da economia. Os restaurantes, por exemplo, contratarão serviços de construção, dos bancos, de energia elétrica, de água potável, alimentos e bebidas. Além disso, os fornecedores desses estabelecimentos precisarão também adquirir serviços ou produtos de outros estabelecimentos da economia e assim se dá início a um processo circular. **O processo de atividades econômicas conectadas pelo aumento dos gastos é conhecido como efeito indireto. O efeito indireto não incorpora todos os gastos dos visitantes do impacto direto, pois uma parte dos recursos irá para as importações, poupança e impostos.**

Finalmente, os impactos diretos e indiretos das atividades turísticas vão gerar renda para os moradores na forma de salários, participação nos lucros, juros e aluguéis que serão, em parte, gastos em produtos e serviços da economia local e em sua área de influência, aumentando a dinâmica econômica local, regional e nacional. Este é o chamado impacto induzido.

Existem diferentes métodos para medir os impactos de atrações culturais e do turismo, que mudam de acordo com o objetivo proposto e os recursos disponíveis. Mitchell e Ashley (2010) realizaram uma síntese das metodologias existentes. Dois métodos são identificados como os mais adequados para medir impactos sobre a economia: o insumo-produto e os modelos de equilíbrio geral aplicado. Embora a análise de insumo-produto seja a mais conhecida e utilizada por pesquisadores do tema turismo e economia⁸, os autores entendem que é uma ferramenta limitada, uma vez que não fornece informações a respeito dos impactos sobre a população de baixa renda e determinação dos efeitos induzidos. Por sua vez, os modelos de equilíbrio geral aplicado - MEGA - são os mais indicados (Donaghy, 2009; Taylor, 2010), uma vez que, como observado por Donaghy (2009), a ferramenta tem a capacidade de medir os efeitos e impactos de um determinado investimento em um local e também medir a repercussão ou influência sobre a rede de conexões setoriais e espaciais do sistema econômico.

[...]” (grifos nossos)

Destarte, deve-se tomar como premissa que o prejuízo a ser evitado com a contratação emergencial não está inserido na aceção mais imediata ou comum do termo, limitada à perda de algum bem concreto ou benefício já incorporado; como tantos outros bens protegidos legalmente no Brasil, é um bem imaterial. Incorre-se em prejuízo, também, quando se deixa de alcançar algum benefício possível, mas dependente de ação que o torne viável.

Trazendo tal premissa para o caso concreto, identificou-se a divulgação do país nos Jogos Olímpicos de Londres como oportunidade para potencializar o retorno dos investimentos aportados pelo Governo Federal para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Os Jogos Olímpicos de Londres conformavam-se em uma “janela de oportunidade” sem precedentes em matéria de exposição e reafirmação da imagem do País no exterior, mormente em se considerando o seu papel de anfitrião da próxima Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Divulgar o Brasil nas Olimpíadas de Londres mostrava-se como uma oportunidade singular de qualificação da imagem do país, não só pela exposição midiática proporcionada, mas também devido ao público alvo do evento (profissionais de turismo, imprensa nacional e internacional, turistas estrangeiros, autoridades, formadores de opinião e investidores).

Nesse esteio, repise-se, não era e ainda não é possível a **mensuração monetária** do prejuízo, pois os resultados - quantitativos e qualitativos - da realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 serão aferidos após o evento e a longo prazo. Pretender-se que a mensuração fosse feita a

⁸ Este método foi difundido na Espanha e usado para a construção dos quadros I-O da economia turística – TIOT. Para mais detalhes ver Cuadrado e Arranz (1996).



priori seria exigir um exercício de futurologia incabível e que desmereceria a capacidade de quem o lesse.

Ainda assim, pode-se afirmar com suficiente grau de convicção que a realização do evento “Brazil at Heart” contribuiu de forma concreta para possibilitar a ampliação do retorno dos investimentos do Governo Federal relacionados à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Por fim, assevera-se que da forma interpretada no Relatório Preliminar de Auditoria, a publicidade do Brasil no exterior não seria exemplo de interesse público, o que revela inegável juízo de valor que adentra ao mérito administrativo, típico do gestor.

II – Quanto ao atendimento aos itens do Parecer nº CONJUR/ME nº 71/2012:

a) Item 9

Sobre o questionamento quanto à motivação que serviria de subsídio à decisão do Secretário-Executivo quanto à adoção e à ratificação da dispensa de licitação pretendida, entende-se que esta foi devidamente apresentada no processo e aprofundada na presente manifestação (alínea “e” do item I), transcrita abaixo:

*“Conforme informado pela própria equipe da CGU, além da justificativa apresentada no Projeto Básico apensado ao processo da contratação (fls. 31/52), foram apresentadas informações complementares, conforme documento de 23/07/2012 (fl. 160), no qual se evidenciou que a não contratação poderia **“frustrar o potencial de retorno para o país dos investimentos já realizados pelo Governo Federal”**.*

Apesar de se entender cumprida a condicionante apresentada pela CONJUR junto ao Ministério do Esporte, a partir da interpretação contida no citado Relatório Preliminar de Auditoria, incumbe-nos aprofundar a demonstração dos prejuízos que poderiam advir caso não fosse realizado o evento “Brazil at Heart”, registrando-se, em primeiro plano, que a oportunidade para divulgação internacional do país era singular, haja vista o potencial que os Jogos Olímpicos de Londres proporcionavam para os fins de exposição do Brasil e de suas ações em relação aos Eventos FIFA e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. Ou seja, era uma oportunidade que não mais se reproduziria em tal escala, e que não se poderia deixar de aproveitar.

Outro ponto que impõe o devido registro é o da impossibilidade imediata de se mensurar monetariamente o retorno da divulgação do Brasil durante as Olimpíadas de Londres, seja em seu viés positivo (no caso da participação), seja no negativo (no caso de ausência).

O bom senso exige reconhecimento de que a ausência de tal divulgação traria resultados prejudiciais à imagem do País, em especial na condição de sede da próxima Copa do Mundo de Futebol e dos próximos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, o que gera expectativa de turistas, empresários e imprensa mundiais.

Nesse sentido, da impossibilidade de quantificar-se o impacto que os grandes eventos esportivos, ou a vinculação de uma marca [no caso a imagem do País] a eles, impende colacionar os apontamentos extraídos de estudo elaborado por servidores do BNDES⁹ intitulado “O papel do Estado, o Projeto Olímpico e a Importância do Legado”¹⁰, no qual asseveram que

[...] A disputa cada vez mais acirrada entre países para sediar eventos esportivos internacionais, em particular a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, traz consigo a discussão sobre a relação custo/benefício de se realizá-los. Os estudos apresentados até o momento costumam divergir

⁹ Fábio Giambiagi, Sérgio Guimarães Ferreira, Sérgio Besserman Vianna e Luís Antônio Souto.

¹⁰ Disponível em <http://www.inae.org.br/pub/ep/EP0361.pdf>.



quanto ao retorno da realização de mega-eventos pois, a depender das variáveis escolhidas – há fatores tangíveis e intangíveis muito variados –, as análises de custo-benefício variam significativamente. Em suma: o assunto ainda não repousa em uma base técnico-acadêmica que possibilite a avaliação categórica do benefício líquido que pode ser apropriado por uma Nação, considerando-se os grandes investimentos exigidos. No entanto, para

o Brasil, essa discussão é agora acadêmica: o país realizará, no espaço de dois anos, os dois mega-eventos esportivos mais importantes da atualidade – a Copa de 2014 e os Jogos de 2016. Nesse sentido, o foco do debate deve passar a ser a busca de caminhos para maximizar os benefícios que a realização desses eventos legará à sociedade brasileira.

[...]

É importante registrar que há diferenças marcantes de perspectiva entre o significado de eventos desse tipo para países desenvolvidos, de um lado e emergentes, de outro. No caso dos primeiros, o orçamento dos investimentos necessários pode inclusive se revelar menor, uma vez que boa parte da infraestrutura já está pronta por ocasião da escolha da sede. Além disso, o objetivo pode ser simplesmente que o evento “dê certo” e seja motivo de congratulação para o país e seus habitantes.

Já nas economias emergentes, além do orçamento de investimentos ter que dar conta de obras que em outros países já foram feitas, o sacrifício envolvido é proporcionalmente maior, por terem uma renda “per capita” inferior – uma despesa de US\$ 10 bilhões não tem o mesmo peso relativo no Brasil e nos EUA. A motivação, por outro lado, é diferente, uma vez que são eventos que têm um potencial de transformação importante, podendo acarretar resultados positivos para a sociedade, além de poder ser encarados como uma oportunidade de afirmação do país no contexto mundial.

Os investimentos em infra-estrutura associados a eventos como aqueles aos quais estamos nos referindo são de dois tipos. Por um lado, estão os que são intrinsecamente associados ao evento e que geram como consequência um crescimento da renda, a ampliação do turismo internacional e ganhos intangíveis de melhora de imagem externa. Podem ser rotulados como casos de “antecipação de modernidade” e incluem a ampliação e melhoria da rede hoteleira, um salto das telecomunicações e a construção de arenas esportivas de última geração¹¹.

O outro tipo de investimentos, de natureza mais transformadora, é representado pelo esforço do que se poderia denominar de “recuperação do atraso”, envolvendo investimentos que já deveriam ter sido executados, acarretando uma diminuição do déficit de infra-estrutura, implicando um legado fundamental para as perspectivas posteriores de crescimento do país ou da cidade. Trata-se de obras na construção ou melhoria de aeroportos, investimentos em transporte urbanos de massas e, em alguns casos, sistemas de inteligência ligados à segurança – pública ou contra atentados terroristas.

As vantagens de se aproveitar um mega-evento para “recuperar o atraso” são óbvias e citadas por boa parte da bibliografia sobre o assunto¹². Pode-se contra-argumentar que seria mais eficiente a elaboração de um planejamento meticuloso, que levasse em conta a maturidade de cada solução de transporte, sem a premência que os prazos de um mega-evento impõem, mas a verdade é que, sem o elemento catalisador que este representa, é pouco provável que o país realizasse esses investimentos nesse intervalo de tempo.

[...]

¹¹ Com relação às arenas, o legado é algo ambíguo, dadas as dificuldades de uso rentável observadas em outros países que sediaram eventos importantes. Porém, isso pode se revelar, no caso do Brasil, uma oportunidade de, a partir da “antecipação de modernidade” dos estádios associada à Copa, operar uma completa reformulação do negócio do futebol no país, a exemplo do processo vivido por diversos clubes europeus nos anos 90, com a profissionalização, o incremento de receitas e a transformação do esporte em um dos maiores negócios da Europa – com toda a sorte de externalidades positivas que isso gera.

¹² Pillay e Bass (2008), Chen (2008) e Matheson (2002).



No caso do Brasil, a necessidade em investimentos em infra-estrutura urbana é muito superior à de países desenvolvidos, porém as demandas advindas dos organizadores dos eventos podem não estar necessariamente entre as maiores prioridades do país/cidade. O que se deve (e pode) fazer agora é alinhar os requerimentos de infra-estrutura estabelecidos pela FIFA e pelo COI aos interesses de longo prazo do país e da cidade do Rio de Janeiro. Os investimentos necessários em sistemas de transporte, estádios, acomodações, infra-estrutura de tecnologia de informação e telecomunicações e toda a sorte de estruturas e edificações devem se inserir em um planejamento de longo prazo, que maximize o legado que restaria para a sociedade brasileira após a realização dos eventos.

A palavra-chave aqui é “oportunidade”, ou seja, há que encarar a escolha que beneficiou o país para a realização das atividades de 2014 e de 2016 como uma grande “janela de oportunidade” para realizar intervenções que contribuam para mudar o perfil do país e, principalmente, da cidade, uma vez que o impacto dos jogos para o Rio será proporcionalmente maior que o da Copa para o Brasil como um todo. Isto porque, em contraste com a pulverização dos investimentos em diversos espaços geográficos; com modificações urbanas meramente pontuais e o caráter intangível da melhoria de imagem do país associados a uma Copa do Mundo, as Olimpíadas implicam realizar investimentos basicamente concentrados em uma única cidade; um potencial de transformação urbana estruturante e a criação de uma “cidade-âncora” para o turismo internacional, com benefícios claros em caso do evento ser um êxito.

[...]” (grifos nossos)

Na mesma senda, merecem registro os apontamentos de Diomira Maria Cicci Pinto Faria e Roberto Luís de Melo Monte-Mor em “Um museu: O que é desde a perspectiva econômica e do desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir do museu-parque do Inhotim”¹³, no qual apontam que

“[...]”

O estudo de impactos econômicos derivados de atrações culturais e esportivas é um tema que despertou o interesse de pesquisadores de diferentes países. [...] A magnitude econômica e o alcance global de eventos esportivos como Jogos Olímpicos, Copa do Mundo e Fórmula 1 chamaram a atenção dos economistas que decidiram analisar o impacto econômico destes eventos. O Brasil, sede da próxima Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas de 2016 e o impacto econômico dos investimentos em curso e da estimativa de visitantes esperados é o objeto de investigação de Domingues et al, 2010 e FIA / FIPE, 2009). Estudos de eventos esportivos já realizados, como a Fórmula 1 na cidade de São Paulo e a regata America’s Cup, em Valencia, foram pesquisados por Haddad et al, 2004 e Sancho e García, 2008, respectivamente. Cada vez mais complexos, alguns estudos utilizam métodos que se aproximam à dinâmica econômica, encadeamentos setoriais e espaciais, utilizando modelos de equilíbrio geral aplicado. Porém, como os impactos são quantificados?

Instituições culturais e eventos esportivos atraem visitantes e turistas para os territórios onde estão localizados. Para dar suporte as pessoas nesta dinâmica de ir e vir vários setores econômicos se apresentam, desde o transporte até a construção civil, oferecendo bens e serviços necessários a este incremento de demanda. A teoria econômica considera que este deslocamento de pessoas pode gerar três impactos econômicos, chamados de direto, indireto e induzido, sendo o impacto total a soma dos três (Cooper et al, 2001; Heaney e Heaney, 2003, Haddad et al, 2004; Antón , 2005; Faria, 2005; Gasparino et al, 2008).

O impacto direto é o valor dos gastos derivados da visita ao qual é subtraído do valor das importações necessárias para fornecer serviços e produtos. Assim, o impacto direto provavelmente será menor do que os gastos, exceto nos casos em que a economia possa fornecer todas as

¹³Disponível em:

<http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/seminarios/ecn/ecn-mineira/2012/arquivos/Um%20museu.pdf>.



necessidades dos visitantes a partir de seus próprios setores produtivos.

Os estabelecimentos que recebem diretamente os gastos dos visitantes também precisam adquirir produtos e serviços de outros setores da economia. Os restaurantes, por exemplo, contratarão serviços de construção, dos bancos, de energia elétrica, de água potável, alimentos e bebidas. Além disso, os fornecedores desses estabelecimentos precisarão também adquirir serviços ou produtos de outros estabelecimentos da economia e assim se dá início a um processo circular. **O processo de atividades econômicas conectadas pelo aumento dos gastos é conhecido como efeito indireto. O efeito indireto não incorpora todos os gastos dos visitantes do impacto direto, pois uma parte dos recursos irá para as importações, poupança e impostos.**

Finalmente, os impactos diretos e indiretos das atividades turísticas vão gerar renda para os moradores na forma de salários, participação nos lucros, juros e aluguéis que serão, em parte, gastos em produtos e serviços da economia local e em sua área de influência, aumentando a dinâmica econômica local, regional e nacional. Este é o chamado impacto induzido.

Existem diferentes métodos para medir os impactos de atrações culturais e do turismo, que mudam de acordo com o objetivo proposto e os recursos disponíveis. Mitchell e Ashley (2010) realizaram uma síntese das metodologias existentes. Dois métodos são identificados como os mais adequados para medir impactos sobre a economia: o insumo-produto e os modelos de equilíbrio geral aplicado. Embora a análise de insumo-produto seja a mais conhecida e utilizada por pesquisadores do tema turismo e economia¹⁴, os autores entendem que é uma ferramenta limitada, uma vez que não fornece informações a respeito dos impactos sobre a população de baixa renda e determinação dos efeitos induzidos. Por sua vez, os modelos de equilíbrio geral aplicado - MEGA - são os mais indicados (Donaghy, 2009; Taylor, 2010), uma vez que, como observado por Donaghy (2009), a ferramenta tem a capacidade de medir os efeitos e impactos de um determinado investimento em um local e também medir a repercussão ou influência sobre a rede de conexões setoriais e espaciais do sistema econômico.

[...]" (grifos nossos)

Destarte, deve-se tomar como premissa que o **prejuízo** a ser evitado com a contratação emergencial **não está inserido na acepção mais imediata ou comum do termo, limitada à perda de algum bem concreto ou benefício já incorporado; como tantos outros bens protegidos legalmente no Brasil, é um bem imaterial. Incorre-se em prejuízo, também, quando se deixa de alcançar algum benefício possível, mas dependente de ação que o torne viável.**

Trazendo tal premissa para o caso concreto, identificou-se a divulgação do país nos Jogos Olímpicos de Londres como **oportunidade para potencializar o retorno dos investimentos aportados pelo Governo Federal para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014**. Os Jogos Olímpicos de Londres conformavam-se em uma **"janela de oportunidade"** sem precedentes em matéria de exposição e reafirmação da imagem do País no exterior, mormente em se considerando o seu papel de anfitrião da próxima Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Divulgar o Brasil nas Olimpíadas de Londres mostrava-se como uma oportunidade singular de qualificação da imagem do país, não só pela exposição midiática proporcionada, mas também devido ao público alvo do evento (profissionais de turismo, imprensa nacional e internacional, turistas estrangeiros, autoridades, formadores de opinião e investidores).

Nesse esteio não era e ainda não é possível a **mensuração monetária** do prejuízo, pois os resultados - quantitativos e qualitativos - da realização da Copa do Mundo FIFA de 2014 serão aferidos após o evento e a longo prazo. Pretender-se que a mensuração fosse feita a priori seria exigir um exercício de futurologia incabível e que desmereceria a capacidade de quem o lesse.

¹⁴ Este método foi difundido na Espanha e usado para a construção dos quadros I-O da economia turística - TIOT. Para mais detalhes ver Cuadrado e Arranz (1996).



Ainda assim, pode-se afirmar com suficiente grau de convicção que a realização do evento "Brazil at Heart" contribuiu de forma concreta para possibilitar a ampliação do retorno dos investimentos do Governo Federal relacionados à realização da Copa do Mundo FIFA de 2014.

Adicionalmente, assevera-se que da forma interpretada no Relatório Preliminar de Auditoria, a publicidade do Brasil no exterior não seria exemplo de interesse público, o que revela inegável juízo de valor que adentra ao mérito administrativo, típico do gestor.

b) Item 10

Acerca da justificativa para reunião dos itens em único contrato, verifica-se que toda a instrução processual evidencia a urgência da contratação e o prazo exíguo para execução. Tal urgência demonstra, por si, a necessidade de que todos os itens fossem abarcados em um só instrumento, pois diante da exigüidade do prazo de execução era necessário que todas as atividades estivessem submetidas à mesma contratada.

Acrescenta-se a este entendimento a dificuldade de se individualizar responsabilidades nos casos em que o objeto é contratado com mais de uma empresa.

Por oportuno, informo manifestação do Departamento de Gestão Interna, consubstanciada no Ofício nº 619/2013/SE-ME (Anexo IV):

"A propósito da incompletude das propostas, a contratação seguiu absolutamente a mesma lógica dos contratos de eventos executados no Brasil, ou seja, o parcelamento, recomendado pela lei, não se mostra razoavelmente atrativo para esse tipo de objeto".

Destaca-se ainda que o Tribunal de Contas da União admite que a contratação seja global quando houver óbices a divisão da contratação em lotes. Veja-se:

"A adjudicação por grupo ou lote não é, em princípio, irregular. A Administração, de acordo com sua capacidade e suas necessidades administrativas e operacionais, deve sopesar e optar, motivadamente, acerca da quantidade de contratos decorrentes da licitação a serem gerenciados.

Representação relativa a pregão eletrônico realizado pela Agência de Modernização da Gestão de Processos do Estado de Alagoas (Amgesp) para registro de preços, destinado à aquisição de kits escolares, apontara, dentre outras irregularidades, a adjudicação pelo menor preço por grupo de itens ou por módulo escolar, quando deveria ser por item que compõe cada grupo ...!" Em suas justificativas, a Amgesp defendeu que "individualizar a compra de cada item do kit sobrecarrega a administração pública e encarece o produto final, enquanto que, se o objeto é o próprio kit, os licitantes possuem margem de negociação maior por estarem comercializando grandes quantidades e variedades de material escolar." O relator, acolhendo essa tese, registrou que a adjudicação por grupo ou lote não pode ser tida, em princípio, como irregular. É cediço que a Súmula nº 247 do TCU estabelece que as compras devam ser realizadas por item e não por preço global, sempre que não haja prejuízo para o conjunto ou perda da economia de escala. Mas a perspectiva de administrar inúmeros contratos por um corpo de servidores reduzido pode se enquadrar, em nossa visão, na exceção prevista na Súmula nº 247, de que haveria prejuízo para o conjunto dos bens a serem adquiridos." Acrescentou que a Administração deve sopesar, no caso concreto, as consequências da multiplicação de contratos que poderiam estar resumidos em um só, optando, então, de acordo com suas necessidades administrativas e operacionais, pelo gerenciamento de um só contrato com todos os itens ou de um para cada fornecedor!"

c) Item 11



Quanto à pesquisa de preços, identifica-se que a economicidade da contratação foi aferida após a juntada dos 04 (quatro) orçamentos às fls. 107/108 e 130 a 143, e que foram realizadas pesquisas junto a fornecedores estabelecidos no local de prestação dos serviços, em atendimento ao item 11 do Parecer CONJUR/ME nº 71/2012.

Sobre as empresas internacionais, conforme registrado no processo, 05 (cinco) delas retornaram a consulta, das quais quatro consignaram impossibilidade de prestação do serviço.

Ao todo foram consultadas nove (9) empresas, sendo (4) nacionais e (5) internacionais. Assim, fica evidenciado o esforço da Administração no sentido de atendimento à recomendação, não podendo ser imputado a este Ministério a contingência apresentada pelas empresas de impossibilidade de prestação dos serviços.

Destaque-se, por oportuno, manifestação do Departamento de Gestão Interna, consubstanciada no Ofício nº 619/2013/SE-ME (Anexo IV):

“Compulsando os autos, verifica-se que a pesquisa de mercado fora realizada com 04 (quatro) empresas do ramo, conforme demonstram as propostas fls. 130-145, havendo, inclusive, a tabela consolidada constante de fl. 145. Portanto, objetivamente, não seria razoável defender a “inadequação” da pesquisa de preços, conforme apontado na Constatação de Auditoria.

O Parecer CONJUR nº 71/2012, de fls. 152-157-v, ao tratar da temática pesquisa de preços, recomenda o aperfeiçoamento da pesquisa, contemplando cotações de preços na cidade/país onde serão executados os serviços, a fim de verificar qual localidade proporcionaria à Administração maior economicidade.

Assim, verifica-se que, em verdade, que o aperfeiçoamento que cabia estava no âmbito da pesquisa. A CONJUR bem destacou a possibilidade do surgimento de preços diferenciados se a proposta fosse oferecida por empresas do local da prestação do serviço ou, no melhor dos casos, se não na mesma cidade europeia, ao menos no âmbito da União Europeia.

*As providências adotadas, na sequência, pelo ME, estiveram focadas exatamente em extrair as **condições** e os **preços** no local da prestação do serviço, tendo como resultado propostas incompletas ou com preços maiores em relação àqueles já colhidos no Brasil”.*

d) Item 12

O Relatório Preliminar de Auditoria registra que não foi apresentada declaração de compromisso de manutenção das condições de habilitação previstas no art. 27 da Lei nº 8666, além de identificar a existência de documento (fl. 168) no qual a empresa declara inexistência de fatos impeditivos à sua habilitação, assim como a “obrigatoriedade de declarar ocorrências posteriores”.

Verifica-se, entretanto, a ocorrência de equívoco formal na apresentação do documento, uma vez que a redação da declaração acima mencionada indica que seu conteúdo destinava-se ao atendimento do compromisso de manutenção das condições de habilitação.

Ainda assim, importa destacar que erros formais não são capazes de anular o contrato.

e) Item 13

Acerca do esclarecimento sobre a distinção entre os Coordenadores de Produção e o Coordenador Geral, encontra-se esclarecido no processo (fl. 159) que o Coordenador Geral seria o “responsável pela coordenação e gerenciamento de todo o evento”, enquanto que com relação aos coordenadores de produção, cada qual se encarregaria de



demandas específicas referente ao gerenciamento dos diferentes fornecedores e pela qualidade dos serviços prestados.

f) Item 26

Quanto a este item, referente a adequações de natureza jurídico-formal na minuta de contrato, apesar de citado no Relatório Preliminar de Auditoria, não foi identificada menção a eventual descumprimento de condicionante por parte da Equipe de Auditoria da CGU, assim como foi verificado o seu atendimento, em consulta aos autos do processo.

Por todo o exposto verifica-se, conforme anteriormente citado e até aqui demonstrado, que a dispensa de contratação foi suficientemente motivada e que não houve descumprimento ao Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte.

Ao final do segundo momento, no qual são apresentadas manifestações para cada um dos itens relacionados à contratação da empresa Alvo Eventos, as quais são reproduzidas a seguir, nos itens a que se referem, são listados os anexos à manifestação:

Anexo I: Ciclo de Planejamento do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014

Anexo II: Matérias de jornal

Anexo III: Volume I do Dossiê de Candidatura, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016

Anexo IV: Manifestação do Departamento de Gestão Interna consubstanciada no Ofício nº 619/2013/SE-ME

Anexo V: Manifestação do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada foi dividida em dois “momentos”, sendo que no primeiro foram registradas considerações sobre o contexto em que ocorreu a contratação, as quais foram reproduzidas na íntegra no campo Manifestação da Unidade Examinada, e, no segundo, foram apresentadas as considerações em relação aos registros efetuados em relatório e relacionados à contratação em questão.

O gestor afirma que a Resolução no 10 do GECOPA, que trata de divulgação e promoção do Brasil como sede de grandes eventos esportivos teria ocorrido no tempo devido. No entanto, a necessidade de contratação emergencial de empresa de eventos, para realização de evento que não poderia ocorrer em outra época que não a das Olimpíadas e das Paraolimpíadas de Londres, por si só demonstra a inadequação/intempestividade do planejamento.

Ressalte-se que os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos ocorrem conforme um ciclo olímpico, conforme é de amplo conhecimento. Ademais, a própria sede dos Jogos de 2012, Londres, é conhecida desde 2005, assim como o Brasil foi escolhido sede para a Copa do Mundo FIFA 2014 no ano de 2007, o que significa dizer que 5 anos antes das Olimpíadas de Londres, esta “oportunidade única”, deveria compor as diretrizes do ME como medida para sua potencialização.

Registre-se o inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, utilizado para embasamento da contratação em tela:



“V - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”

Conforme se observa da leitura da lei, a necessidade criada da contratação por dispensa de licitação não se coaduna com situação de emergência, tampouco de calamidade pública. Adicionalmente, a contratação de empresa de eventos, no ensejo do inciso IV do referido artigo, também não se mostra cabível, considerando que o inciso em comento prevê a contratação somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa, situação que não existiu.

No que diz respeito às considerações apresentadas para o item específico em análise, é registrado que houve atendimento integral às recomendações contidas no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012 e “*que a análise da suficiência de uma motivação possui caráter subjetivo*”, ocorre que o registro efetuado baseou-se no teor do citado Parecer da Consultoria Jurídica do ME, que opinava pela possibilidade de prosseguimento da contratação, na forma proposta, contanto que atendidas condições preliminares trazidas no Parecer, aliado à verificação de inexistência de registro de informações adicionais no processo que buscassem o atendimento de tais condições preliminares, além daquelas já reproduzidas anteriormente na íntegra e que compunham o documento intitulado INFORMAÇÃO, de 23/07/2012, assinado pela Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva.

Nas considerações ao Relatório Preliminar de Auditoria são apresentadas informações com o objetivo de aprofundar a demonstração dos prejuízos que poderiam advir caso o evento não fosse realizado, informações essas que não constavam do processo e cuja ausência motivou o entendimento consignado no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2013, de insuficiência de fundamentação dos prejuízos potenciais em decorrência da não realização do evento (item 9 do Parecer CONJUR).

Restou caracterizado, dessa forma, que, para manifestação ao Relatório Preliminar de Auditoria, cuidou o gestor de realizar pesquisas e de buscar fundamentar devidamente a contratação, conforme deveria ter sido feito na ocasião.

Acerca do julgamento realizado pelo gestor quando da leitura do Relatório Preliminar, de que houve juízo de valor, repisa-se que se mostra argumento infundado, dado que à equipe de auditoria não caberia afirmar que, conforme palavras contidas na manifestação ao referido relatório, a “*publicidade do Brasil no exterior não seria exemplo de interesse público*”, tendo de fato sido questionado tão somente o modo como a contratação foi realizada.

Adicionalmente, para cada um dos itens tratados no Parecer da Consultoria Jurídica, além daquele que trata da demonstração de eventuais prejuízos pela não realização do evento, foram apresentadas informações que não descaracterizam os apontamentos efetuados.



Quanto à reunião de itens em um único contrato (item 10 do Parecer CONJUR), foi destacada a urgência da contratação e o prazo exíguo para a execução contratual, o que demandaria que todas as atividades estivessem submetidas à mesma contratada, tendo sido reproduzido trecho de Acórdão do Tribunal de Contas da União que trataria da possibilidade de contratação única, contanto que motivada. Registra-se, contudo, que não foi indicado o número do Acórdão reproduzido, inviabilizando a análise do contexto em que o mesmo foi exarado.

No que diz respeito à pesquisa de preços (item 11 do Parecer CONJUR), foram tecidas considerações acerca da pesquisa de preços que teria sido realizada em atendimento ao Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2013, as quais, contudo, não observaram aos requisitos apresentados no referenciado Parecer, conforme já registrado na análise inicialmente efetuada.

Quanto ao item que diz respeito à necessidade de apresentação de declaração de compromisso de manutenção das condições de habilitação (item 12 do Parecer CONJUR), foi indicado, na manifestação apresentada, que houve equívoco formal na apresentação do documento e que o documento em que a empresa registra a inexistência de fatos impeditivos à sua habilitação e a obrigatoriedade de declarar ocorrências posteriores destinar-se-ia ao atendimento do compromisso de manutenção das condições de habilitação. A justificativa apresentada carece de fundamento, vez que as circunstâncias declaradas pela empresa no documento acostado às fls. 168 do processo, como registrado na manifestação, não se confundem com aquela de manutenção de condições de habilitação.

Considerando o exposto, verifica-se que a manifestação apresentada não descaracteriza a situação anteriormente relatada, haja vista que não demonstrou, no processo de contratação, que tenha havido a observância a itens destacados pela Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte cujo atendimento foi caracterizado como necessário ao prosseguimento da contratação. Destaca-se, em que pese a ausência de tais informações, que o Diretor de Gestão Interna atestou, por meio de despacho datado de 23/07/2012, o atendimento dos itens constantes do Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, autorizando a contratação e propondo o encaminhamento ao Secretário-Executivo para ratificação da dispensa.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as contratações a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que implemente controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de contratação sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que apure as responsabilidades quanto ao processo de contratação sem o pleno atendimento às condições prescritas pela Consultoria Jurídica/ME.



Recomendação 5: Diante das fragilidades das propostas de preços levadas em consideração para formação do valor de referência dos serviços contratados e de justificação da escolha do fornecedor, demonstrar a adequabilidade dos valores contratados.

3.1.1.2 INFORMAÇÃO

Utilização de recursos relacionados à realização das Olimpíadas e das Paraolimpíadas Rio 2016, no montante de R\$ 2.760.591,45, para custeio de evento relacionado primordialmente à divulgação das cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014.

Fato

Trata-se de exame ao Contrato nº 022/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Alvo Eventos Ltda. – ME (CNPJ 75.431.734-0001/24), para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 31/07/2012, com vigência de 90 dias a partir do dia 24/07/2012, no valor de R\$ 5.521.182,89.

A partir da análise do respectivo processo, foi verificado que a metade do valor do contrato foi empenhado na Ação 27.811.2035.20D8.0001 – Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, conforme nota de empenho 2012NE800817, no valor de R\$ 2.760.591,45.

Destaque-se que o Projeto Básico tinha como objeto:

“Contratação de empresa especializada em eventos, para organizar a exposição ‘Brasil no Coração – BRAZIL AT HEART’ que tem como objetivo divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos...”

Trata-se de utilização de recursos de Ação Orçamentária relacionada às Olimpíadas e Paraolimpíadas para evento que tinha como principal finalidade a divulgação das 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, considerando que, na justificativa do evento contratado emergencialmente, a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva/ME informou da impossibilidade de tratar dos dois eventos na Casa Brasil, em decorrência de contarem com patrocinadores concorrentes, fato que teria originado a necessidade de realização do evento “Brasil no Coração”, em espaço diferente daquele estruturado em parceria com o COB e o CPB, voltado à divulgação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Dessa forma, verifica-se que o custeio parcial do evento “Brasil no Coração”, referente à divulgação do Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede da Copa do Mundo FIFA 2014, com recursos consignados originalmente na ação das Olimpíadas não seria necessário, vez que a promoção do Brasil como país que sediaria as Olimpíadas de 2016 já estava sendo realizada na Casa Brasil.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Entende-se que a conclusão do Relatório Preliminar de Auditoria acerca de suposto desvio de finalidade é precipitada por carecer de



maior análise, pois não foram considerados os atributos a “finalidade” e “descrição” da ação orçamentária, condição necessária para qualquer opinativo quanto ao tema.

A ação orçamentária em questão figura no Cadastro de Ações da SOF/MPOG¹⁵ sob código 20D8, sendo denominada “Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”. Conforme o mencionado cadastro da SOF/MPOG, a finalidade da ação 20D8 é “Desenvolver ações para preparação, organização e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”.

O mesmo cadastro assim descreve a ação:

“Administração e custeio das despesas necessárias com a preparação, organização, realização e legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, com preparação de atletas, realização de eventos testes, contratação de serviços especializados de consultoria, apoio as ações de inteligência e segurança pública, ações de promoção do Brasil no exterior, ação de manutenção de instalações esportivas e despesas diversas com outros serviços necessários.” (grifos acrescidos)

Ressalta-se que o evento “Brasil at Heart”, viabilizado por meio da contratação examinada, teve objetivo aderente ao descritor da ação 20D8, qual seja a divulgação do país como sede da Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Tal informação encontra-se, inclusive, registrada no processo examinado pela equipe de auditoria, precisamente no Memorando nº 173/2012/SE-ME (fl. 04) e Projeto Básico (fl. 36).

Verifica-se, a partir de leitura de trecho extraído do Relatório Preliminar de Auditoria, que a conclusão para o suposto desvio de finalidade alegado pela referida equipe baseou-se em inferência – equivocada - de que a restrição da divulgação dos eventos “Copa” e “Olimpiada” se daria em qualquer espaço, e não somente na Casa Brasil:

“Trata-se de desvio de finalidade da referida Ação Orçamentária, considerando que, na justificativa do evento contratado emergencialmente, a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva/ME informou da impossibilidade de tratar dos dois eventos no mesmo local, em decorrência de contarem com patrocinadores concorrentes, fato que teria originado a necessidade de realização do evento “Brasil no Coração”, em espaço diferente daquele estruturado em parceria com o COB e o CPB, voltado à divulgação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e denominado Casa Brasil.” (grifos editados)

Nota-se ainda que não foi analisado no Relatório Preliminar de Auditoria dois trechos de seu conteúdo, especialmente dois verbos: “restringir” e “incluir” quais sejam:

1. “Ocorre que, em função do Brasil sediar os próximos maiores eventos esportivos do planeta, a saber: Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo 2014 e Olimpíadas e parolimpíadas 2016. Tornou-se impossível o Governo Federal se restringir, no espaço da exposição, aos temas: Olímpico e Paralímpico. Sobretudo, em função do Plano de Comunicação da COPA 2014 que prevê ações de comunicação e promoção no referido evento”.

2. “Em função do impedimento legal de abordar o tema Copa do Mundo FIFA 2014 dentro das instalações do projeto ‘Casa Brasil’¹ organizado pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB) e Rio 2016, que acontecerá nas instalações da Samersat House em Londres, o Ministério do Esporte que coordena as atividades do Governo Federal teve que procurar alternativas para montagem da exposição, tornando possível

¹⁵ Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/sistemas/docs/2035.pdf>



atender o Plano de Comunicação aprovado pelo GECOPA, **incluindo** desta forma o tema da Copa do Mundo em sua exposição". (grifos nossos)

Uma leitura mais apurada dos trechos acima teria permitido concluir-se que o governo Federal entendeu por bem não **restringir**, no espaço da exposição, aos temas Olímpico e Paraolímpico **incluindo** o tema da Copa do Mundo em sua exposição, para cumprir com a Resolução nº 10/2012, aprovada pelo GECOPA.

Assim, ao contrário do que afirmou o Relatório Preliminar de Auditoria, a utilização da ação orçamentária 20D8 não representou desvio de finalidade, pois o tema da Olimpíada e Paraolimpíada em nenhum momento foi excluído da exposição e, como explicitado acima, a descrição desta ação orçamentária é aderente à contratação.

Restou demonstrado ainda que é argumento do Relatório Preliminar de Auditoria não condiz com a realidade, visto que o impedimento à divulgação simultânea dos dois eventos limitava-se a Casa Brasil, não se estendendo à Embaixada do Brasil em Londres, onde foi realizada a exposição "Brazil at Heart".

Ressalta-se ainda que a ação 20D8 não custeou todo o evento, mas apenas parte dele, sendo ainda utilizada a ação 20DB referente à Copa do Mundo 2014. Veja-se transcrição de manifestação complementar da Diretoria de Planejamento Estratégico, de 19/11/2013 (Anexo V):

"No contexto do processo nº 58000.002739/2012-88, fls. 148, ocorreu a certificação de Disponibilidade Orçamentária, tendo por base o Projeto Básico, fls. 36 a 43, e minuta de contrato, fls. 117 a 126. O objeto do contrato "Contratação de empresa especializada em eventos, para organizar a exposição 'Brasil no Coração - BRAZIL AT HEART' que tem como objetivo divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, conforme termos descritos e neste documento e em seus anexos " evidenciou a necessidade de utilização de duas ações orçamentárias (20DB e 20D8).

A descrição da ação 20DB "Apoio às ações necessárias para promoção, preparação, organização, realização e legado da Copa do Mundo FIFA 2014 e Copa das Confederações FIFA 2013, tais como: ações especiais de promoção e de participação em eventos internacionais para a divulgação do Brasil como país sede da Copa do Mundo FIFA 2014 bem como eventos e campanhas nacionais; realização e atualização de estudos, levantamentos e pesquisas de dados e informações...", bem como a da ação 20D8 "Administração e custeio das despesas necessárias com a preparação, organização, realização e legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, com preparação de atletas, realização de eventos testes, contratação de serviços especializados de consultoria, apoio as ações de inteligência e segurança pública, ações de promoção do Brasil no exterior, ação de manutenção de instalações esportivas e despesas diversas com outros serviços necessários" (grifos acrescidos), conferem a aderência das citadas ações à programação do gasto em apreço, tendo em consideração que o evento tratou de promover o Brasil, em Londres, como sede da Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014, e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Portanto, ratificamos que a certificação ocorrida no valor estimado de R\$ 6 milhões, sendo R\$3 milhões em cada ação, expressa a plena aderência do gasto programado às descrições das ações orçamentárias selecionadas (20DB e 20D8)."

Portanto, conclui-se que não houve desvio de finalidade na utilização da ação orçamentária 20D8, uma vez que o objetivo da contratação é aderente ao descritor da ação em comento."

As informações apresentadas pelo Ministério do Esporte, embora detalhadas, não divergem daquelas já apresentadas no processo de contratação, no âmbito do qual é



indicado que a realização do evento em análise decorre da impossibilidade de tratar o tema Copa do Mundo na Casa Brasil, da qual o Brasil participava em conjunto com o Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Paralímpico Brasileiro para divulgação de ações voltadas às Olimpíadas.

Ocorre, contudo, que o objeto definido no Projeto Básico indica que o evento tem por objetivo “*divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede*”. Assim, não é possível afirmar que o evento não tinha por objeto a divulgação de Olimpíadas, mesmo que esse não tenha sido o enfoque principal, a despeito do fato de que a menção ao “*destaque para as 12 cidades-sede*” faz referência somente à Copa das Confederações 2013 e à Copa do Mundo FIFA 2014, tendo em vista que os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016 têm como sede, não 12 cidades, como estes últimos, mas sim a cidade do Rio de Janeiro.

Registre-se foto oficial constante do sítio eletrônico do Ministério do Turismo, que mostra a entrada da exposição “Brazil at Heart”, em que se evidencia, no mínimo, a predominância do tema Copa do Mundo FIFA 2014, fato reiterado pela descrição contida no mesmo “site”:

Figura 6 – Foto da entrada da Exposição “Brazil at Heart”



Fonte: http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20120726-1.html

Não obstante, conforme informações apresentadas pelo gestor, observa-se que, com a organização do evento “Brasil no Coração” passou a existir uma duplicidade de iniciativas, na Casa Brasil e na Embaixada Brasileira, voltadas à divulgação do Brasil como país que sediaria a Olimpíada de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Contratação emergencial de empresa de eventos contemplando serviços prestados antes do início da vigência do ajuste.

Fato

Faz-se referência ao Contrato nº 022/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Alvo Eventos Ltda. – ME (CNPJ 75.431.734-0001/24), para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 31/07/2012, com vigência de 90 dias a partir do dia 24/07/2012, no valor de R\$ 5.521.182,89.

Foram incluídos no objeto do contrato os serviços constantes do Quadro 9, cotados pela empresa Alvo Eventos Ltda. – ME.

Quadro 9: Serviços contratados pelo ME, cotados pela empresa Alvo Eventos Ltda.

Necessidades	Descritivo	Quantidade	Diárias	Valor Total (R\$)
Adaptação do espaço físico	Adequação do espaço físico da Embaixada	1	1	1.880.969,04
Desenvolvimento do conceito para 900 m ²	Criação de cenografia/conteúdo do projeto/detalhamento do desenho/equipe para coordenação e acompanhamento da execução do projeto/desenho executivo	1	1	161.083,20
Projeto Luminotécnico	Projeto luminotécnico do espaço físico	1	1	11.981,28
Revisão Projeto de Prevenção de Incêndio	Projeto de incêndio	1	1	14.089,25
Passagem aérea	Econômica/Produção	15	1	110.531,25
Passagem aérea	Econômica/Conjunto Musical	5	1	37.406,25
Diária de alimentação – conjunto musical	Diária de alimentação para conjunto musical sendo 6 pessoas por dia almoço e jantar por 21 dias	6	21	31.500,00
Diária de alimentação – equipe de produção	Diária de Alimentação para equipe de trabalho sendo 4 pessoas por dia almoço e jantar por 56 dias	4	56	56.000,00
Alimentação	Coquetel Brasileiro	250	2	226.769,38
Degustação/Café	Degustação/alimentação	1	40	76.199,38
Degustação/Café	Equipe de atendimento do café/barista	1	41	45.928,54
	Equipe de atendimento do café/copeira e garçom	2	41	67.792,55
	Garçons coquetéis	20	2	33.537,88
Degustação/Café	Previsão para copos e água para café	1	41	13.785,30
Degustação/Café	Taxa vigilância sanitária	1	1	2.420,08
Alimentação	Café, chá, água e petit fours nas salas vips/imprensa/reuniões	1	10	32.283,13
Hospedagem	Aptos grupo musical	5	21	93.138,50
Hospedagem	Coordenação	4	56	170.667,13
Seguro de viagem	Seguro de viagem	20	1	7.450,00
Brigada	Brigadistas para evento	2	42	130.028,15
Auxiliar Geral	Apoio montagem/evento/desmontagem	1	46	25.156,15
Limpeza	Equipe manutenção durante	6	56	237.008,14



	montagem/desmontagem e material de limpeza			
Fotografia	Fotógrafo para cobertura do evento	1	10	32.283,13
Técnico Eletricidade	Técnico serviços gerais eletricidade/hidráulica	1	41	41.041,28
Apoio de Áudio e Vídeo	Técnicos de áudio e vídeo	1	41	39.644,00
Apoio de Software	Técnicos de Software	1	41	39.644,00
Apoio de Hardware	Técnicos de Suporte para hardware	1	41	39.644,00
Segurança	Seguranças para todos os dias do evento	6	56	380.350,78
Telefonia	Chips para celular para produção	4	1	875,00
Telefonia	Recarga para telefone celular local para produção	4	1	4.750,00
Transporte Aeroporto	Transfer aeroporto/hotel/aeroporto conjunto musical com equipamentos	1	2	8.321,25
Transporte Local	Transporte equipe produção	4	56	57.127,18
Transporte Local	A disposição para o transporte da comitiva	1	50	164.031,88
Entrega Expressa	Motoboy/office boy	1	5	3.118,50
Produção	Coordenador Geral	1	56	35.000,00
Produção	Coordenação de Produção	3	56	73.500,00
Recursos Humanos	Receptionistas bilíngues	10	44	387.377,38
Brindes	20.000 pins em formato de bandeira do Brasil com embalagem personalizada com logotipia	20.000	1	73.750,00
Assessoria prévia, Coordenação geral do Evento, Acompanhamento e Execução do Projeto	Assessoria prévia, coordenação geral do evento, acompanhamento e execução do projeto	1	1	675.000,00
Valor total do contrato				5.521.182,89

Fonte: Processo referente ao Contrato nº 022/2012

Considerando a data de assinatura do contrato, um dia antes do início do evento, observa-se que alguns dos itens previstos não eram possíveis de serem realizados pela empresa no prazo disponível, como, por exemplo, o item Adequação das Instalações da Galeria da Embaixada do Brasil em Londres, no qual, de acordo com o Plano de Trabalho, foram incluídos os seguintes serviços:

“Em caráter de urgência é preciso realizar:

- *Verificação do projeto estrutural do local*
- *Rampa e plataforma para a entrada da exposição*
- *Reparos e redecoração do interior do salão e galeria incluindo colunas*
- *Redecorar o interior da sala de painéis*
- *Redecorar Hall de entrada*
- *Troca de piso de madeira para corredor, galeria*
- *Polimento de portas e painéis*
- *Redecorar e trocar o piso da escada espiral e do Lobby*



- *Limpeza dos vitrais*
- *Renovação e limpeza dos condicionadores de ar*
- *Revisar controles e dimensionamento dos sistemas mecânicos*
- *Renovação das instalações elétricas para a nova área de consumo*
- *Instalação de novo sistema de iluminação de trilhos de iluminação com acessórios*
- *Revisar controles e dimensionamento do sistema de iluminação*
- *Nova sinalização e luzes de emergência conectadas ao sistema atual*
- *Instalação para sistema de alarme de incêndio sem fio*
- *Equipamentos de iluminação painéis de controle*
- *Polimento dos painéis de madeira*
- *Reforçar porta de madeira para o lobby*
- *Revisar quadros elétricos*
- *Revisar hidráulico banheiro”*

A partir da descrição dos serviços a serem realizados, não se mostra viável a execução de todos esses serviços no prazo de um dia. No entanto, o contrato foi assinado pelo Secretário-Executivo do Ministério do Esporte prevendo o pagamento de R\$ 1.880.969,04 por este item, valor correspondente a 34% do total do ajuste.

Da mesma forma, podem ser citados os itens: Brindes, no valor de R\$ 73.750,00, com a previsão de produção de 20.000 pins em formato de bandeira do Brasil com embalagem personalizada com logotipo do Ministério do Esporte; Desenvolvimento do conceito para 900m², no valor de R\$ 161.083,20; Projeto Luminotécnico, no valor de R\$ 11.981,28; Revisão do Projeto de Prevenção de Incêndio, no valor de R\$ 14.089,25; e Assessoria Prévia, cujo valor insere-se no montante de R\$ 675.000,00 relativo ao item Assessoria prévia, Coordenação geral do Evento, Acompanhamento e Execução do Projeto.

Ressalte-se que o prazo entre a assinatura do contrato e o início do evento mostrou-se insuficiente, inclusive, para a determinação dos responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização do ajuste, tendo em vista que somente em 27/07/2012, por meio da Portaria nº 128, foram designados os respectivos fiscais. Destaque-se que tal atraso impossibilitaria o devido acompanhamento, pelos responsáveis, da execução de vários dos serviços incluídos no Plano de Trabalho.

Ainda, faz-se pertinente reproduzir cronograma previsto segundo o Plano de Trabalho:

21/07 – entrada na Embaixada pela empresa de montagem da EMBRATUR;

23/07 – instalação da internet e teste;

20/07 – acesso ao local pela APEX;

24/07 – acesso ao local pelos exibidores;

25/07 – evento teste – GSI Presidência fecha o espaço neste dia para visita da Presidente da República no dia 26;

26/07 – abertura – visita Presidente; e

09/09 – encerramento da exposição – desmontagem e devolução de materiais.



Ademais, somente em 31/07/2012, por meio do Ofício nº 261/2012 – DIACO/COGEC/CGLOG/DGI, foi solicitada a prestação de garantia no valor de R\$ 276.059,74, tendo sido encaminhada ao Ministério a apólice do seguro garantia na data de 03/09/2013, mais de um mês após a assinatura do ajuste.

Diante do exposto, dado o prazo entre a assinatura do contrato, pelo Secretário-Executivo do Ministério do Esporte (CPF ***.578.477-**), e o início do evento, combinado com a inclusão de itens no escopo do contrato cuja execução demandaria mais tempo do que o disponível, conclui-se pela contratação de serviços/produtos executados anteriormente ao início da vigência do ajuste.

Causa

Inadequação do planejamento do evento, resultando na contratação intempestiva.

Atuação indevida dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação, pela assinatura e pela fiscalização do contrato com empresa de eventos para realização de serviços de engenharia executados antes do início da vigência do contrato.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando a contratação de empresa para pagamento de serviços executados previamente à assinatura do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Nesta constatação o Relatório Preliminar de Auditoria (I) versa sobre contratação de empresa de eventos contemplando serviços prestados antes do início da vigência do ajuste e; (II) registra impossibilidade do devido acompanhamento pelos responsáveis da execução de vários dos serviços incluídos no Plano de Trabalho.

I – Quanto à contratação de empresa de eventos contemplando serviços prestados antes do início da vigência do ajuste.

Diferentemente do apontado no referido Relatório Preliminar de Auditoria e conforme Memorando nº 619/2013 – DGI/SE/ME, (Anexo IV), “não se vislumbra nos documentos elementos que permitam concluir que a execução contratual se deu anteriormente aos documentos citados”. Veja-se:

*“Em atendimento ao Ofício nº 33.971/2013/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, encaminhando as informações complementares relativamente às **Constatações 3.1.1.3 e 3.1.1.4** consignadas no Relatório Preliminar de Auditoria nº 201305660, com vistas a subsidiar resposta da Secretaria Executiva àquele Órgão de Controle.*

3.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Contratação emergencial de empresa de eventos contemplando serviços prestados antes do início da vigência do ajuste.

O Contrato nº 22/2012 foi assinado em 25/07/2012. Vale registrar que as Notas de Empenho (2012 NE 800817, no valor de R\$ 2.760.591,45, de 24/07/2012 e 2012NE800816, de igual valor) foram emitidas em 24/07/2012.

O processo relativo à execução contratual e pagamento dos serviços prestados, a saber, nº 58000.002828/2012-24, foi encaminhado à CGU, conforme se extrai do Despacho da Secretaria Executiva, em Resposta à SA 201305660-028, em anexo.



Não se vislumbra nos documentos elementos que permitam concluir que a execução contratual se deu anteriormente aos documentos citados.

[...]"

II – Quanto a fiscalização do evento.

Registra-se que o afastamento de um dos fiscais do contrato para Londres, no período de 19 de julho a 11 de agosto de 2012¹⁶ – antes do início da vigência do contrato - possibilitou o devido acompanhamento e fiscalização “in loco” da execução dos serviços incluídos no Plano de Trabalho.

Ressalta-se que a autorização do afastamento para o período de 19 de julho a 11 de agosto de 2012 da Servidora [M.L.F.B], designada como fiscal do contrato, foi publicado no DOU de 12/07/2012, portanto, anteriormente ao início da vigência do contrato (24/07/2012):

“O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso da competência que lhe foi delegada pelo Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995, alterado pelo Decreto nº 3.025 de 12 de abril de 1999, autoriza o afastamento do País, com ônus, no período de 19 de julho a 11 de agosto de 2012, inclusive trânsito, da servidora [M.L.F.B.], Assessora Técnica, para, participar de reuniões, bem como organizar e coordenar as atividades da Exposição "Brasil no Coração", na sede da Embaixada Brasileira em Londres, que acontecerá durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Londres 2012.”¹⁷

No mesmo sentido, manifestou-se o Departamento de Gestão Interna desta Secretaria Executiva, por meio do Memorando nº 619/2013/SE-ME (Anexo IV):

“Quanto à afirmação de designação intempestiva do gestor contratual, entende a Equipe de Auditoria que o atraso na nomeação dos citados servidores (somente em 27/07/2012) impossibilitou o devido acompanhamento, pelos responsáveis, da execução de vários dos serviços incluídos no Plano de Trabalho.

*Nesse sentido, faz-se imperioso reconhecer que o fato da designação dos responsáveis pelo acompanhamento do contrato ter sido **formalmente** realizada no dia seguinte à data de início de evento não pode ser razão para apressada conclusão na linha da falta ou defeito de fiscalização.*

O entendimento que, em nosso entender, deve ser acolhido em primeiro plano é a possibilidade que a lei¹⁸ confere de convalidação dos atos administrativos. Havendo algum defeito na demora da designação, não haverá, decerto, prejuízo algum, sendo, portanto, sanáveis. Por certo, a lei civil – subsidiária ao Estatuto das licitações – confirmaria a possibilidade de gestão de negócios, mesmo em circunstâncias em que os agentes não ostentem vínculos formais anteriores entre si.

Em outra vertente, a designação formal (de direito) dos fiscais poderia se dar, na melhor das hipóteses, um dia após a assinatura do contrato, a saber, 26 de julho de 2012, sendo que esta se deu em 48 horas da formalização do instrumento. Portanto, não há que se falar em prejuízo.

Ressalte-se ainda que as recomendações consignadas no Ofício nº 21455/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 27 de julho de 2012, de fls. 209/210 (em anexo), quanto à fiscalização contratual podem ser extraídas do Processo nº 58000.002828/2012-24 (processo de pagamento), já apresentado à Equipe de Auditoria.”

Demonstra-se, portanto, que o atraso na publicação da portaria de fiscalização, mencionado no Relatório Preliminar de Auditoria, não prejudicou o acompanhamento e fiscalização do contrato, uma vez que o

¹⁶ Conforme autorização de afastamento publicada no Diário Oficial em 12/07/2012.

¹⁷ DOU de 12/07/2012, página 35, seção 2.

¹⁸ Brasil. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, art. 55.



deslocamento dos fiscais até o local de prestação dos serviços foi tempestivo e o acompanhamento contratual deu-se de forma minuciosa, conforme comprovado no processo nº58000.002828/2012-24 (processo de pagamento).”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada reproduz trecho do Memorando nº 619/2013 – DGI/SE/ME, indicando que não se vislumbra nos documentos do processo de contratação elementos que permitam concluir que a execução contratual tenha se dado anteriormente aos documentos citados.

Na sequência é indicado que a autorização para afastamento do país da fiscal do contrato compreende o período de 19/07/2012 a 11/08/2012, em que pese sua designação como fiscal tenha sido posterior, a partir do dia 27/07/2012. Destaca-se que a autorização para afastamento do país indica a seguinte motivação: *“participar de reuniões, bem como organizar e coordenar as atividades da Exposição ‘Brasil no Coração’, na sede da Embaixada Brasileira em Londres(...)”*.

Registre-se que o Ofício nº 21455/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 27/07/2012, referenciado na manifestação apresentada, registrava recomendação no sentido de necessidade de tempestivo e adequado acompanhamento da execução contratual, inclusive em virtude de problemas relevantes identificados em contrato mantido pelo Ministério do Esporte com empresa de organização de eventos em que a empresa Alvo Eventos era subcontratada.

Releva destacar que a manifestação apresentada refere datas de início de vigência contratual divergentes: na manifestação apresentada pela Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva é informada a data de contratação como sendo 24/07/2012, enquanto na manifestação da Diretoria de Gestão Interna, citada na manifestação da Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva, é citado o início de vigência contratual em 25/07/2012.

As informações apresentadas, anteriormente reproduzidas na íntegra e aqui resumidas, não contêm elementos concretos capazes de descaracterizar os registros inicialmente realizados, em que se indica que as conclusões efetuadas decorrem da impossibilidade de realização de parte dos serviços contemplados no contrato assinado pelo Secretário-Executivo do Ministério do Esporte (CPF ***.578.477.**), em virtude de sua natureza, no exíguo lapso temporal entre a efetivação da contratação, em 24/07/2012, e a abertura do evento, em 26/07/2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as contratações a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão e formalizadas em tempo hábil para a realização dos serviços contratados.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que implemente controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de contratação que possuam a previsão de realização de serviços previamente à formalização contratual.



Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que apure eventual ocorrência de serviços não prestados, procedendo-se aos devidos ressarcimentos.

Recomendação 5: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que apure fatos e responsabilidades pela contratação intempestiva que ensejou a prestação de serviços antes da vigência do contrato, levando-se em consideração os fatos consignados no subitem 3.1.1.1.

3.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Processo de cotação e de seleção da empresa contratada com realização de procedimento sem previsão legal e em desacordo com o Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2013. Prejuízo ao princípio da segregação de funções.

Fato

O ajuste em exame consiste no Contrato nº 022/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Alvo Eventos Ltda. – ME (CNPJ 75.431.734-0001/24), para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 31/07/2012, com vigência de 90 dias a partir do dia 24/07/2013, no valor de R\$ 5.521.182,89.

Considerando que o contrato foi firmado por meio de dispensa de licitação, com base no inciso IV do artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, mostrava-se necessário o atendimento ao artigo 26 da referida Lei, que dispõe:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. [\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)”

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;



III - justificativa do preço.”

Conforme constatação anteriormente tratada no presente relatório (item 3.1.1.1), observa-se que o inciso I não foi devidamente atendido, considerando não ter sido demonstrada objetivamente a situação emergencial, tampouco calamitosa, assim como os prejuízos potencialmente decorrentes da não contratação da empresa Alvo, conforme necessidade apontada no Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012, assinado pela Coordenadora-Geral de Assuntos Internos e aprovado pela Consultora Jurídica Adjunta.

No mesmo documento, ficou registrada a inadequação da cotação de preços apresentada, que deveria ter sido aperfeiçoada, mediante a realização de “ampla pesquisa de mercado” e observando requisitos explicitados no Parecer da CONJUR/ME, fato que não ocorreu, o que resultou na assinatura do contrato sem o atendimento pleno às condições liberatórias contidas no Parecer Jurídico, conforme apresentado anteriormente. Dessa forma, verifica-se o não atendimento ao inciso III do referido artigo e ao citado Parecer.

Registre-se informação contida no Despacho COGEC/CGLOG, assinado pelo Assistente CPF ***.387.871-**, de 19/07/2012:

“4. Em ato contínuo, foram convidadas empresas para receberem, em entrevista com a Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva que detém o conhecimento dessas necessidades, em função das visitas que realizou, no escopo do presente projeto, a Londres, a apresentarem propostas para a realização do referido evento. Em face disso e atendendo aos preceitos do Projeto Básico e por orientação da área demandante, foi encaminhado às empresas AGÊNCIA DE EVENTOS, ALVO EVENTOS LTDA., CAUÃ COMUNICAÇÃO INTEGRADA E WA CONSULTORIA E REPRESENTAÇÕES LTDA., expediente solicitando proposta de preços, visando à organização da exposição em comento, em estrita observância ao Projeto Básico anexado àquele expediente.” (grifos não contidos no original)

Depreende-se do documento que foram convidadas empresas, pela Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva/ME, a participarem de entrevista para apresentação de propostas para a realização do evento “Brasil no Coração”, sendo, na sequência, encaminhados expedientes, pela Divisão de Aquisições e Contratos, solicitando a proposta de preços, “por orientação da área demandante”, a determinadas empresas, quais sejam: Agência de Eventos, Alvo Eventos Ltda., Cauã Comunicação Integrada e W/A Consultoria e Representações Ltda.

Destaque-se que o procedimento de entrevista de empresas não é previsto na legislação de referência de licitações.

Ademais, também não é previsto que a área demandante indique à Divisão de Aquisição e Contratos quais empresas devam ser convidadas a apresentar propostas de preços, no processo de cotação. Este procedimento viola o princípio da segregação de funções.

Cabe, ainda, registrar o ordenamento dos documentos incluídos nos autos:

- fls. 44/52 – Plano de Trabalho, incluindo a Planilha de Custos (Anexo II);
- fls. 53 – Ofício nº 1.121/2012/CGLOG/DGI/SE/ME, de 13/07/2012 – Solicita à empresa Alvo Eventos Ltda. cotação de preços, acompanhada dos seguintes



documentos: Procuração/Contrato Social da empresa; Cópia do RG e do CPF do representante legal; e Declaração de que os preços praticados são os mesmo ofertados para os demais órgãos da Administração Pública;

- fls. 54/57 – Contrato Social – Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 58-59 – Documentos das representantes legais da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 60 – Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 61 – Certificado CADASTUR, emitido pelo Ministério do Turismo, para a empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 62 – Declaração de que os preços cotados são os praticados pelo mercado, emitida pela empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 63-106 – Atestados de Capacidade Técnica da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 107 – 108 – Planilha de Preços da empresa Alvo Eventos Ltda., de 16/07/2013;
- fls. 109 – Declaração SICAF da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 110/116 – Relatório SICAF da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 117/126 – Minuta do Contrato com os dados da empresa Alvo Eventos Ltda.;
- fls. 127 - Ofício nº 1.124/2012/CGLOG/DGI/ME, de 12/07/2012 – solicita cotação e documentos à empresa Cauã Comunicação Integrada;
- fls. 128 - Ofício nº 1.125/2012/CGLOG/DGI/ME, de 12/07/2012 – solicita cotação e documentos à empresa W/A Consultoria e Representações Ltda.;
- fls. 129 - Ofício nº 1.124/2012/CGLOG/DGI/ME, de 12/07/2012 – solicita cotação e documentos à empresa Cauã Comunicação Integrada;
- fls. 130/133 – Planilha de Preços apresentada pela empresa W/A Consultoria e Representações Ltda., de 17/07/2013;
- fls. 134/138 – Planilha de Preços apresentada pela empresa Agência de Eventos, de 16/07/2013;
- fls. 139/143 – Planilha de Preços apresentada pela empresa Cauã Comunicação Integrada, de 16/07/2013;
- fls. 144 – Despacho COGEC/CGLOG, de 19/07/2012, assinado pelo servidor CPF ***.387.871-**, Assistente, dando encaminhamento ao pleito.

Diante do exposto, conclui-se pela realização de processo de cotação com realização de procedimento sem previsão legal e em desacordo com o Parecer CONJUR/ME nº 71/2012, de 20/07/2012, assim como pela ocorrência de prejuízo ao princípio da segregação de funções.

Causa

Realização de cotação de preços e de seleção de empresa a ser contratada emergencialmente mediante a adoção de procedimentos não previstos na legislação.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

Nessa constatação o Relatório Preliminar de Auditoria, de início, repete considerações registradas na constatação 3.1.1.1, especificamente quanto à motivação da dispensa de licitação e à adequação da pesquisa de mercado.

Reitera-se, conforme exaustivamente demonstrado na resposta à constatação 3.1.1.1, registrada anteriormente, que a motivação contou com previsão legal e foi suficientemente motivada além de ter sido aperfeiçoada a pesquisa de preços. Dessa forma, inexistiu descumprimento ao Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte.

Quanto ao prejuízo ao princípio da segregação de funções, diante do que aponta o referido Relatório Preliminar de Auditoria, cumpre informar que:

- 1. A Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva **não participou** de entrevista para apresentação de propostas para a realização do evento “Brasil no Coração”, tampouco teve conhecimento que as referidas entrevistas tenham ocorrido.*
- 2. À área demandante **não indicou** à Divisão de Aquisição e Contratos quais empresas deveriam ser convidadas a apresentar propostas de preços, no processo de cotação.*
- 3. **Não houve prejuízo ao princípio da segregação de funções.***

Sobre a suposta reunião citada pelo Relatório Preliminar de Auditoria, ressalta-se que ainda que esta tivesse existido – o que se admite apenas para integral comprovação da improcedência da constatação – não teria sido realizada sem amparo legal, conforme registrado no Memorando nº 619/2013/DGI/SE-ME (Anexo IV):

“Em relação à reunião - apontada pela auditoria - com as empresas, mesmo que esta tivesse ocorrido, não haveria vedação legal para tal procedimento, que atenderia aos princípios da transparência, isonomia, moralidade e impessoalidade.

Sobre esse tema, os aperfeiçoamentos da análise processual da contratação de emergência sugeridos pela jurisprudência do TCU (Decisão n. 347/94-Plenário, Acórdãos n. 305/99- 2ª Câmara e 741/99 - Plenário, entre outros) incluem um chamamento de algumas empresas, atendendo a um procedimento sumário de seleção de propostas e avaliação da vantajosidade.”

*Ainda sobre o princípio da segregação de funções, o Ministério do Esporte, consubstanciado nos normativos do TCU entende que: de acordo com tal princípio, nenhum servidor deve participar ou controlar **todas** as fases inerentes a uma despesa, quais sejam estas fases: **(Demanda - Empenho - Liquidação – Fiscalização - Pagamento)**. Conforme verificado no quadro abaixo (quadro I), que registra todo o processo de trâmite da contratação e respectivos responsáveis, todo o processo **respeitou o princípio da segregação de funções** uma vez que,*

cada servidor ou seção administrativa do Ministério participou de uma etapa (pertinente à sua função) no referido processo.

Quadro I

Governo Federal/SECOM	<i>Planejou a ação com diferentes órgãos da administração (entre estes o Ministério do Esporte), com vistas a elaboração do Plano de Comunicação da Copa do Mundo.</i>
GECOPA	<i>Aprovou o Plano de Comunicação por meio da resolução nº 10, de 2 de julho de 2012. O referido Plano prevê a divulgação e promoção do Brasil como sede grandes eventos esportivos, com destaque para as 12 cidades-sede, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos.</i>
Secretaria Executiva\ Chefe de Gabinete	<i>Expediu o memorando nº 173\2012 – SE ME em que solicita ao Diretor do Departamento de Gestão Interna: “que adote as providências necessárias com vista a viabilizar a construção do espaço: “Brazil at heart” e Casa Brasil em Londres...”</i>
Diretor do Departamento de Gestão Interna	<i>Aprovou o projeto básico elaborado pela Secretaria Executiva.</i>
Diretor do Departamento de Gestão Interna	<i>Expediu ofícios a empresas promotoras de ventos onde solicita propostas de preço.</i>
Assistente da Divisão de Aquisições e Contratos	<i>Encaminhou documento ao Coordenador Geral de Recursos Logísticos para dar continuidade com o certame e sugeriu encaminhamento do processo à Coordenação Geral de Orçamentos e Finanças, órgão responsável pela certificação orçamentária, com posterior envio Diretor Geral de Gestão Interna, para se em concordância remeter à Consultoria Jurídica.</i>
Coordenador Geral de Recursos Logísticos	<i>Encaminhou para providências</i>
Coordenador Geral de Orçamentos e Finanças – Substituto	<i>Informou da disponibilidade orçamentária no âmbito das supracitadas ações.</i>
Diretor do Departamento de Gestão Interna	<i>Encaminhou o processo à Consultoria Jurídica para análise e manifestação.</i>
Consultoria Jurídica	<i>Analizou o processo e devolve ao Diretor de Gestão Interna para providências cabíveis.</i>
Diretor do Departamento de Gestão Interna	<i>Devolveu o processo à Consultoria Jurídica para sanar dúvidas e posteriormente a Secretaria Executiva para maiores esclarecimentos sobre as questões suscitadas pela CONJUR.</i>
Secretaria Executiva\ Chefia de Gabinete	<i>Anexou aos autos maiores informações sobre a contratação, em atenção ao Parecer da Consultoria Jurídica.</i>
Diretor do Departamento de Gestão Interna	<i>Tendo sido atendidas as formalidades legais estabelecidas no parecer CONJUR\ME 71\2012, acostado às folhas 152\157 verso, e com fundamento na subdelegação de competência, AUTORIZOU a contratação, por dispensa de licitação, da Empresa Alvo Eventos LTDA. Posteriormente encaminhou ao Secretario Executivo para, se de acordo, ratificar a dispensa.</i>



<i>Secretario Executivo</i>	<i>Ratificou a dispensa de licitação conforme o despacho do Diretor de Gestão Interna.</i>
<i>Secretario Executivo</i>	<i>Assinou o contrato com a empresa</i>
<i>Diretor do Departamento de Gestão Interna:</i>	<i>Solicitou a Secretaria Executiva\Chefe de Gabinete a indicação de fiscal do referido contrato.</i>
<i>Secretaria Executiva\ Chefe de Gabinete</i>	<i>Indicou o nome de servidores para acompanhar, como fiscais de contrato, o andamento dos serviços relativo a exposição realizada em Londres</i>
<i>Diretor do Departamento de Gestão Interna</i>	<i>Nomeou os servidores para exercerem o cargo de fiscais Portaria nº 128 de 27 de julho de 2012</i>
<i>Assistente da Divisão de Aquisições e Contratos</i>	<i>Solicitou documentos da empresa contratada.</i>
<i>CGU</i>	<i>Solicitou ao Ministério do Esporte que adotasse medidas efetivas para garantir a plena fiscalização do evento</i>
<i>Chefe da Divisão de Aquisições e Contratações</i>	<i>Solicitou à Coordenação de Execução de Orçamentos e Finanças solicitando nota de lançamento – NL no valor de 5.521.182,89.</i>
<i>Coordenador de Execução Orçamentária e Financeira</i>	<i>Restituiu o processo a Coordenação de Gestão de Compras e Contratações informando que providenciou a Emissão da Nota de Lançamento.</i>
<i>Fiscais do Contrato</i>	<i>Fiscalizaram a execução do contrato emitindo parecer\atestado das notas fiscais para pagamento das ações executadas.</i>
<i>Diretor do Departamento de Gestão Interna</i>	<i>Encaminhou para Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira o relatório dos fiscais e as notas fiscais para pagamento</i>
<i>Coordenador de Execução Orçamentária e Financeira</i>	<i>Realizou pagamento conforme solicitado pelo DGI e de acordo com o atesto dos Fiscais</i>

Análise do Controle Interno

De forma diversa do registro feito no Despacho COGEC/CGLOG, de 19/07/2012, a Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva indica que não participou de entrevista para a apresentação de propostas para a realização do evento, tampouco teve conhecimento de que tenham sido realizadas tais entrevistas. Da mesma forma, é destacado que a área demandante não teria indicado à Divisão de Aquisições e Contratos quais as empresas que deveriam ser convidadas a apresentar propostas.

No que diz respeito à inobservância ao princípio da segregação de funções, foi apresentado quadro contendo detalhamento de responsáveis/ações desempenhados no âmbito da contratação em análise, com o objetivo de demonstrar que “(...) cada servidor ou seção administrativa do Ministério participou de uma etapa (pertinente à sua função) no referido processo.”

Destaca-se que os registros efetuados pela equipe de auditoria, no que diz respeito à realização de reuniões com os potenciais contratados e à indicação, pela área demandante, à Divisão de Aquisições de quais empresas deveriam ser consultadas para a apresentação de proposta de preços, têm origem nas informações que constam do processo analisado.



Quanto à falta de segregação de funções, o registro não está relacionado a todo o processo de contratação, mas sim às etapas tratadas no registro, relacionadas à formação de preços e à apresentação de propostas, com a participação da área demandante.

Assim, a manifestação apresentada não descaracteriza o apontamento efetuado, mas sim proporciona verificar que as informações atualmente apresentadas divergem daquelas constantes do processo.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as aquisições a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão e formalizadas em tempo hábil para a realização dos serviços contratados, observando os procedimentos definidos na Lei de Licitações.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte a apuração dos fatos, considerando que existem divergências entre os registros constantes do processo de contratação e as informações apresentadas em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria.

3.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Detalhamento insuficiente na descrição dos itens incluídos no escopo do Contrato nº 022/2012, impossibilitando a verificação da adequação dos preços cotados aos preços praticados no mercado.

Fato

Trata-se do Contrato nº 022/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Alvo Eventos Ltda. – ME (CNPJ 75.431.734-0001/24), para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 31/07/2012, com vigência de 90 dias a partir do dia 24/07/2013, no valor de R\$ 5.521.182,89.

Em consulta aos itens contratados, de acordo com o Projeto Básico e o Plano de Trabalho, verifica-se que se tratam de itens genéricos, sem detalhamento adequado, impossibilitando a verificação da adequação dos preços cotados em relação àqueles praticados no mercado.

Inicialmente, cita-se o item Adaptação do Espaço Físico, no valor de R\$ 1.880.969,04, insuficientemente detalhado no Projeto Básico, incluindo serviços de engenharia, como, por exemplo, verificação do projeto estrutural do local, troca de piso de madeira, renovação das instalações elétricas, entre outros, serviços esses, inclusive, não afetos a atividades relacionadas a empresas de eventos.



Pode-se citar também o item Alimentação, contemplando coquetel a ser servido, no valor total de R\$ 226.769,38, por 2 dias de coquetel, sem, no entanto, especificar os alimentos e bebidas definidos pelo contratante.

Outro item a ser mencionado consiste naquele relativo a Recursos Humanos – Recepcionistas bilíngues, na quantidade de 10, no valor total de R\$ 387.377,38, perfazendo o custo de R\$ 38.737,74, por profissional, pelo período de 44 diárias.

Ainda, podem-se citar os dois itens que contemplam 20 passagens aéreas na classe econômica, cotados no valor total de R\$ 147.937,75, ou seja, R\$ 7.396,89, por passagem, sem que tenham sido informados os trechos a serem adquiridos.

Ademais, registre-se a inclusão do item Transporte Local – à disposição para o transporte da comitiva – 50 diárias, no valor total de R\$ 164.031,88. Acerca deste item, considerando a ausência de maior detalhamento, não é possível que se verifique os participantes previstos para essa comitiva, tampouco o tipo de transporte previsto, dado o valor cotado de R\$3.280,64 por diária.

Enfim, essa falta de caracterização detalhada dos itens, conforme exemplos apresentados, impossibilita a comparação dos preços cotados por diferentes empresas, e a consequente verificação da adequação dos valores contratados aos praticados no mercado, tendo em vista não se saber se de fato estão sendo comparados serviços/produtos equivalentes.

Causa

Atuação indevida dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação e pela assinatura do contrato sem o detalhamento suficiente dos itens incluídos do objeto do ajuste, impossibilitando a verificação da adequação dos preços.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando a assinatura de contrato com objeto insuficientemente detalhado, impossibilitando a verificação da adequação dos preços.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

*“Acerca desta Constatação, o Relatório Preliminar de Auditoria aponta que **“o Projeto Básico e o Plano de Trabalho (...) tratam de itens genéricos, sem detalhamento adequado”**, especificamente para: (i) adaptação do espaço físico; (ii) alimentação; (iii) recursos humanos – recepcionistas bilíngues; (iv) passagens aéreas e (v) transporte local.*

Antes de examinar o detalhamento de cada um desses itens separadamente, é imprescindível registrar a dificuldade que é comum à condução de qualquer contratação emergencial, decorrente da exigüidade de tempo disponível ao gestor para efetivá-la, sob pena de incorrer em prejuízo ao interesse público em caso de não contratação no prazo necessário.

A mesma dificuldade foi enfrentada na confecção do Projeto Básico e do Plano de Trabalho da contratação em tela, elaborados com menos de 30 dias de antecedência em relação ao início do evento, por razões



emergenciais minuciosamente evidenciadas e demonstradas na resposta à constatação 3.1.1.1.

Saliente-se que o Tribunal de Contas da União admite certa oposição de vetores entre as situações emergenciais e o esforço de planejar mais detalhadamente as contratações, quando o **tempo necessário para se aprofundar no detalhamento do planejamento é incompatível com o prazo disponível para se efetivar a contratação emergencial e superar a prejuízos potenciais que poderiam advir da não contratação.** Veja-se:

*"mesmo em obras emergenciais, o projeto básico deve ser providenciado nos termos da lei. Essa é a regra, no entanto, o próprio Tribunal admite exceções. É que, **em alguns casos, a elaboração de todos os elementos necessários pode levar meses, o que não se conforma a situação calamitosa e urgente**". O Relator complementou seu voto transcrevendo determinações exaradas pelo Plenário do TCU, no Acórdão nº 1.644/2008: "1.6. determinar ao (omissis) que, mesmo em obras emergenciais, providencie projeto básico com todos os elementos indicados no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93, em consonância com o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II e § 9º da mesma Lei, sendo admissível, com a finalidade precípua de afastar risco de dano a pessoas ou aos patrimônios público e particular, que os primeiros serviços sejam iniciados ou executados previamente à conclusão do projeto básico; 1.6.1. **em casos excepcionais e devidamente justificados, poderão ser utilizados projetos básicos que não apresentem todos os elementos do art. 6º, inc. IX da Lei nº 8.666/1993, devendo constar do processo de contratação as razões que impossibilitam a elaboração do projeto completo**". (TCU, Acórdão nº 3.065/2012, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, DOU de 22.11.2012.)*

O Projeto Básico e o Plano de Trabalho que antecederam à celebração do contrato nº 22/2012 foram elaborados no sentido de estrita observância às disposições da Lei nº 8666/93. Fosse maior o prazo para sua elaboração, é possível que alguns de seus atributos pudessem ser de fato, mais bem detalhados. Entretanto, tal prazo inexistia, conforme já justificado. Consequentemente, se a oportunidade de divulgação do Brasil não fosse ali explorada, os benefícios à promoção da imagem internacional do Brasil não seriam alcançadas – prejuízo irrecuperável ao interesse público.

Ainda assim, entende-se que o detalhamento realizado, resguardada a devida memória de cálculo, foi suficiente para a cotação dos serviços, bem como a execução a contento dos itens previstos no Plano de Trabalho. Além disto, o processo de pagamentos do Contrato nº 22/2012 demonstra que a execução do contrato foi fartamente detalhada e documentada, afastando qualquer hipótese de prejuízo.

Demonstrada a prevalência do interesse público e a inexistência de prejuízo na execução contratual, passa-se a verificar os itens examinados pelo Relatório Preliminar de Auditoria, cujo registro não contemplou o detalhamento previamente realizado no Plano de Trabalho, como se passará a expor:

(i) Adaptação do espaço físico - ressalta-se que o Plano de Trabalho contém detalhamento de tais serviços, nos seguintes termos:

"Por questões de segurança e acessibilidade, devido à galeria (térreo) e mezanino serem um espaço antigo, e tombado pelo patrimônio histórico de Londres (Espaço este, que não pode ter nada fixado em suas paredes, em outras questões) se faz necessário realizar uma adaptação do espaço físico para comportar os equipamentos e o número de pessoas que visitarão a exposição com segurança. É importante destacar que no momento das Paralimpíadas teremos um número significativo de cadeirantes em Londres o que reforça a refrigeração, segurança, acessibilidade.

Em caráter de urgência é preciso realizar:



- Verificação do projeto estrutural do local
- Rampa e plataforma para a entrada da exposição
- Reparos e redecoração do interior do salão e galeria incluindo colunas
- Redecorar o interior da sala de painéis
- Redecorar o hall de entrada
- Troca do piso de madeira para corredor, galeria
- Polimento das portas e painéis
- Redecorar e trocar o piso da escada espiral e do lobby
- Limpeza dos vitrais
- Renovação e limpeza dos condicionadores de ar
- Revisar controles e dimensionamento dos sistemas mecânicos
- Renovação das instalações elétricas para a nova área de consumo.”
- Instalação de novo sistema de iluminação de trilhos de iluminação com acessórios
- Revisar controles e dimensionamento dos sistemas de iluminação
- Nova sinalização e luzes de emergência conectadas ao sistema atual
- Instalação para sistema de alarme de incêndio sem fio
- Equipamentos de iluminação e painéis de controle
- Polimento dos painéis de madeira
- Reforçar porta de madeira para o lobby
- Revisar quadros elétricos
- Revisar hidráulico banheiro.”

Informa-se que, além do detalhamento acima exposto, o processo de pagamentos relacionado ao contrato está minuciosamente documentado, evidenciando, inclusive com registro fotográfico, a execução dos serviços elencados.

(ii) Alimentação – o item está assim detalhado na folha 46 do Plano de Trabalho:

“Serão feitos dois coquetéis em momentos diferentes a serem predefinidos para aproximadamente 250 pessoas.

- Cardápio deve ser aprovado pelo Ministério do Esporte

- Fornecedor deve utilizar cardápio com comidas típicas brasileiras.

[...]

A empresa deverá providenciar a água e copinho para providenciar o café, chá, petit four e insumos em todas as salas vip, imprensa e salas de reunião para a previsão de 10 dias de reuniões.”

Tal detalhamento encontra-se previsto, também, no Anexo II do Projeto Básico, denominado “Planilha de Custos”.

(iii) recursos humanos – quanto a este item, o Relatório Preliminar de Auditoria não registra falta de detalhamento, pois o próprio texto atesta que o projeto básico prevê a disponibilização de 10 (dez) recepcionistas, bem como seu custo unitário e total. Entende-se, portanto, que não existem razões para registro da alegada falta de detalhamento.

(iv) passagens aéreas – do mesmo modo, o Relatório Preliminar de Auditoria registrou a quantidade de aquisição de passagens aéreas previstas, em número de 20 (vinte). Quanto à informação dos trechos a serem adquiridos, denota-se erro formal, uma vez que a utilização de tais passagens destinou-se ao deslocamento até Londres dos profissionais envolvidos. Sobre a origem do trechos a media de preço estabelecida para comparação com o preço apresentado pela contratada, utilizou como referencial a saída das cidades a seguir: Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo.

(v) transporte local – mais uma vez o próprio Relatório Preliminar de Auditoria reconhece que o quantitativo de tal item foi registrado, em 50 (cinquenta) diárias. Quanto ao número de componentes da comitiva,

informa-se que os veículos estiveram a serviço do transporte de material, dos funcionários do Ministério, expositores entre outras autoridades. Tendo como referencia de valor a quantidade de veículos X dias utilizados.

Feitas tais considerações, salienta-se mais uma vez que o detalhamento das despesas realizadas foi aprofundado no processo de pagamentos relacionado ao Contrato nº 22/2012, cuja execução foi minuciosamente registrada e fartamente documentada.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada, em vários de seus trechos, a seguir reproduzidos, corrobora os registros efetuados, no sentido de que o Projeto Básico e o Plano de Trabalho não possuíam adequado detalhamento e que o processo de pagamentos contemplaria detalhamento e documentação acerca da execução contratual:

*“(...) O Projeto Básico e o Plano de Trabalho que antecederam à celebração do contrato nº 22/2012 foram elaborados no sentido de estrita observância às disposições da Lei nº 8666/93. **Fosse maior o prazo para sua elaboração, é possível que alguns de seus atributos pudessem ser de fato, mais bem detalhados.** Entretanto, tal prazo inexistia, conforme já justificado. (...)*

*Ainda assim, entende-se que o detalhamento realizado, **resguardada a devida memória de calculo**, foi suficiente para a cotação dos serviços, bem como a execução a contento dos itens previstos no Plano de Trabalho. Além disto, **o processo de pagamentos do Contrato nº 22/2012 demonstra que a execução do contrato foi fartamente detalhada e documentada**, afastando qualquer hipótese de prejuízo.*

*Informa-se que, além do detalhamento acima exposto, **o processo de pagamentos relacionado ao contrato está minuciosamente documentado**, evidenciando, inclusive com registro fotográfico, a execução dos serviços elencados.”*

No que diz respeito às despesas com passagens:

*(...) Quanto à informação dos trechos a serem adquiridos, **denota-se erro formal**, uma vez que a utilização de tais passagens destinou-se ao deslocamento até Londres dos profissionais envolvidos. (...)*

*Feitas tais considerações, salienta-se mais uma vez **que o detalhamento das despesas realizadas foi aprofundado no processo de pagamentos relacionado ao Contrato nº 22/2012**, cuja execução foi minuciosamente registrada e fartamente documentada.*

Verifica-se, assim, que a manifestação apresentada não contemplou elementos que descaracterizassem os registros feitos, pelo contrário, em mais de uma passagem registrou que o detalhamento das despesas consta do processo de pagamentos e não daquele de formalização da contratação. Tal situação inviabiliza a verificação da adequação dos serviços realizados e dos preços praticados àqueles planejados, vez que



inexistia referencial adequado contendo as especificações por ocasião da contratação efetuada.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as aquisições a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão e formalizadas em tempo hábil para a realização dos serviços contratados, observando os procedimentos definidos na Lei de Licitações e o necessário detalhamento dos itens a serem adquiridos ou de serviços a serem prestados.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisição sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem observados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria Executiva a apuração de responsabilidades no que tange à contratação emergencial de empresa de eventos para prestação de serviços, inclusive, de engenharia, sem o mínimo detalhamento necessário à verificação da adequação dos preços cotados aos preços praticados no mercado.

3.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Formalização de instrumento contratual a despeito de ausência de justificativa de preços, com descumprimento do inciso III do Art. 26 da Lei nº 8.666/93, de jurisprudência do TCU e de recomendações expressas no PARECER Nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 06/12/2012.

Fato

Trata-se de análise ao processo nº 58000.003053/2012-60, relativo ao Contrato Administrativo nº 47/2012, firmado em 23/12/2012 pelo Ministério do Esporte, por meio da Secretaria-Executiva, com a Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, CNPJ 04.724.690/0001-82. O contrato foi firmado em 23/12/2012, com vigência de 18 meses. Em virtude de sobrestamento do processo, o mesmo teve seu período de vigência estendido em 172 dias, período do sobrestamento ocorrido.

O objeto do contrato é a prestação de serviço visando à realização de Estudo que subsidie o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos (Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016), contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME.



A contratação efetivou-se por Dispensa de Licitação, com base no Artigo 24, inciso XXIV da Lei nº 8.666/93. A contratação de organização social por dispensa de licitação, caso do contrato em análise, exige, entre outras condicionantes, a instrução do processo com a justificativa de preços, que comprove a conformidade dos preços da contratação.

No entanto, tal comprovação não foi encontrada nos autos, constatando-se apenas a existência, no Projeto Básico, acostado às fls. 05 a 11 do processo, dos valores a serem pagos por Módulo, em número de oito (8), perfazendo o total de R\$ 9.855.000,00. Não foram encontrados planilha de formação de preços, número total de profissionais a serem utilizados, perfil requerido e valor de remuneração dos profissionais a serem alocados e número de horas a serem utilizadas, tampouco outros dados que pudessem, de forma mínima, embasar ou justificar o valor contratual estabelecido.

Consta apenas, do item 10 do referido Projeto Básico, às fls. 10 do processo, o seguinte texto:

“(...) Esse valor justifica-se pelo fato do objeto do contrato ser de alto grau de complexidade, pela sua amplitude de atuação e também pela exigência de instituição com notória especialização no tema em questão. Visto também que toda e qualquer despesa para realização do objeto do contrato será a cargo do contratado.(...)”

A informação apresentada não se mostra justificativa de preços adequada, considerando:

- a. Inciso III do Parágrafo único do Art. 26 da Lei nº 8.666/93, que prevê:
“Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.”
- b. Jurisprudência do TCU, contida no Acórdão nº 819/2005-Plenário, relativo a auditoria de conformidade levada a efeito no CNPq, que estabeleceu, no item 9.1.11:

“Faça constar dos processos de dispensa de licitação, especialmente nas hipóteses de contratação emergencial, a justificativa de preços a que se refere o inciso III do art. 26 da Lei 8.666/1993, mesmo nas hipóteses em que somente um fornecedor possa prestar os serviços necessários à Administração, mediante a verificação da conformidade do orçamento com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão TCU 627/1999 - Plenário.”

Ressalta-se que o PARECER Nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU de 06/12/2012, acostado às fls. 160 a 166 do processo em análise, em especial os itens 19 a 22, às fls. 164, chamou a atenção sobre a necessidade de **“obediência aos requisitos formais impostos pelo Art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/93, mais especificamente a**



razão da escolha do fornecedor ou executante (inciso II) e a justificativa do preço (inciso III)”. No item 20, do Parecer, lê-se:

“Por oportuno, vale lembrar que o Tribunal de Contas da União() determina, de forma contundente, a necessidade de justificativa, seja no processo de inexigibilidade, seja no de dispensa:*

‘ii) seja circunstanciadamente justificada a escolha do fornecedor, bem como demonstrada a adequabilidade de preços, neste último caso com efetiva comparação com os preços de mercado e sempre com a junta de parecer de técnico responsável atestando tanto a inexigibilidade quanto a adequação de preços (...)’ (grifou-se)

()Acórdão 876/2004 - Plenário”*

E prossegue o Parecer, no item 22:

“22. Quanto à justificativa de preço, percebe-se que não houve manifestação da área técnica a respeito, o que deverá ser sanado para viabilizar a contratação, em atenção à citada exigência do TCU.”
(grifos e destaques integrantes do texto original).

Destaque-se que consta às fls. 175 dos autos despacho da DIACO/COGEC/CGLOG/DGI/SE-ME, de 06/12/2012, emitido pelo Agente Administrativo, CPF ***.226.501-**, à Chefe da Divisão de Aquisições e Contratos – DIACO, CPF ***.450.061-**, informando que estavam atendidos os itens ressaltados pelo PARECER Nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU de 06/12/2012, entre os quais o item 22, para que fosse dado prosseguimento à tramitação do processo, visando à sua formalização, informação improcedente, conforme exposto.

Após a aprovação do referido despacho pela Chefe de Divisão, conforme consta às fls. 176 a 181, verifica-se a sequência dos encaminhamentos do citado despacho às instâncias superiores: da DIACO ao Coordenador-Geral de Recursos Logísticos – Substituto, CPF ***.293.418-**, (fls. 177); ao Diretor do Departamento de Gestão Interna, CPF ***.319.911-**, e, após a certificação orçamentária (fls. 179), a aprovação do Projeto Básico acostado às fls. 06 a 11 (fls. 180), pelo referido Diretor, culminando com a ratificação da dispensa de licitação e autorização da contratação, pelo Secretário Executivo do Ministério do Esporte, CPF ***.578.477-**.

Constata-se, assim, com base nos autos, que o Contrato foi assinado em data de 23/12/2012, sem que a justificativa de preços, que pudesse demonstrar a adequabilidade do valor da contratação, tenha sido anexada ao processo, a despeito das exigências legais e das recomendações feitas pelo referido parecer da CONJUR/ME.

Ademais, chama a atenção que a data de assinatura, 23/12/2012, era um domingo, dia em que não há expediente no Serviço Público.

Registre-se que, em data de 08/02/2013, durante a fase de campo da auditoria, onde se realizava a análise inicial do presente processo, o Ministério do Esporte solicitou à equipe de auditoria a disponibilização do mesmo, e nele fez incluir o Despacho nº 07/2013/SE-ME, de 08/02/2013, assinado pelo Secretário Executivo do ME, determinando o sobrestamento dos efeitos do Contrato Administrativo nº 47/2012 e o atendimento imediato da recomendação contida no PARECER Nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 06/12/2012. O referido despacho, autuado às fls. 203 a 206 do processo, deu-se nos termos reproduzidos a seguir:



“1. *Cumpra-me, em tempo, chamar o presente processo a ordem deste gabinete, visando seu perfeito saneamento.*

2. *Compulsando os autos, verificou-se que a manifestação acostada às fls. 175 não reflete, integralmente, a realidade processual.*

3. *Às fls. 160/166 do processo encontra-se abrigado o Parecer nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de lavra da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte, cuja recomendação assim delineou:*

22. Quanto à justificativa de preço, percebe-se que não houve manifestação da área técnica a respeito, o que deverá ser sanado para viabilizar a contratação, em atenção à citada exigência do TCU”. (grifo contido no original)

4. *Ocorre que, após empreender uma melhor análise dos autos, verificou-se que a condicionante, acima transcrita, não foi plenamente atendida pela equipe técnica.*

5. *Ante o exposto, com base no poder de autotutela da Administração Pública, faço as seguintes determinações:*

(i) *imediatamente sobrestar todos os efeitos do contrato administrativo nº 47/2012, até ulterior deliberação, desta Secretaria Executiva, em contrário;*

(ii) *comunique-se, com urgência, o sobrestamento do contrato administrativo nº 47/2012 ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, informando que nenhum serviço será demandado, entregue ou faturado até ulterior autorização desta Secretaria Executiva. Informe-se também, que, se for o caso, o prazo contratual referente ao período de sobrestamento do processo será devolvido à contratada;*

(iii) *atenda-se imediatamente a recomendação contida no Parecer em referência, em especial para demonstrar a adequabilidade dos preços ofertados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos ao Ministério do Esporte, em conformidade com o artigo 7º, § 2º, II combinado com o § 9º, todos da Lei 8.666/1993;*

(iv) *após dê-se vista à Consultoria Jurídica para parecer conclusivo, registrando as vênias desta Secretaria Executiva;*

(v) *ato contínuo, informe a Assessoria Especial de Controle Interno desta Pasta Ministerial, para fins de comunicar a Controladoria-Geral da União acerca destas determinações;*

(vi) *ultimado os procedimentos acima listados, retornem-se os autos a esta Secretaria Executiva para confirmação ou desfazimento do contrato administrativo nº 47/2012.*

6. *A assessoria desta Secretaria Executiva tomará todas as providências e comunicações para que cada determinação acima elencada seja cumprida na forma das atribuições funcionais de cada setor desta pasta ministerial. (...)”*



A despeito das medidas saneadoras determinadas pelo Secretário Executivo do ME, destaca-se que tal medida saneadora deveria ter sido adotada previamente à ratificação da dispensa de licitação, à autorização de contratação e à formalização contratual.

Cumprir registrar, por fim, que o Parecer da Consultoria Jurídica/ME acha-se datado do dia 06/12/2012, e toda a tramitação retro descrita (fls. 176 a 181) deu-se, de forma célere, no mesmo dia, tendo o extrato de dispensa de licitação sido publicado no DOU no dia seguinte, 07/12/2012, conforme fls. 182.

Causa

Atuação dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação e pela assinatura do contrato inobservando a legislação e a recomendação constantes de Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, vez que sem a devida justificativa de preços,.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando a assinatura de contrato sem a devida justificativa de preços.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“O Relatório Preliminar de Auditoria de Contas nº 201605660 da Controladoria Geral da União apresenta as constatações de nº 3.1.1.6 e 3.1.1.7 (relativas ao Contrato nº 47/2012), e ainda as de nº 5.2.2.1 e 5.2.2.2 (relacionadas ao Planejamento Estratégico e aos Indicadores para mensuração de resultados da SE), afetas a este Departamento.

Preliminarmente, convém ressaltar que algumas constatações trazidas pelo Relatório de Auditoria referem-se à prática de atos de gestão que não se enquadram no limite temporal como o consubstanciado na constatação 3.1.1.7 referente ao Contrato nº 47/2012, firmado com o CGEE, considerando que os atos de gestão praticados em 2012 encerraram-se com a sua assinatura. Entre esta e o período de sobrestamento – ocorrido em 08/02/13 até 30/07/13 - não houve execução contratual e nem tampouco foram realizados pagamentos.

*Nesse contexto, as citadas constatações não devem nortear a avaliação das contas da Secretaria Executiva no exercício de 2012, sendo certo que esse entendimento guarda correlação com as disposições contidas no art. 2º da DN TCU 124/2012 e no próprio Relatório Preliminar de Auditoria: **“trata esse relatório dos resultados de análises conduzidas pela CGU e relacionadas à gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte no exercício de 2012”***

Na sequência consta, ainda, manifestação específica para o item em análise:

“O Contrato Administrativo nº 47/2012 foi firmado em dezembro de 2012 entre o Ministério do Esporte o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (Processo nº 58000.003053/2012-60), tendo como objeto a “prestação de serviço visando à realização de Estudo que subsidie o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte,



notadamente no campo dos grandes eventos esportivos (Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016), contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME.

*Em que pese a formalização do contrato ter ocorrido em dezembro/2012, sua execução somente iniciou após o cumprimento de todas as medidas necessárias ao seu saneamento. Isso porque, o mencionado contrato foi **sobrestado** por meio do Despacho nº 07/2013/SE-ME, exarado pelo Secretário Executivo do ME (fls. 204/205), para pleno atendimento às recomendações do Parecer CONJUR/ME nº 135/2012, de 06/12/2012.*

Ressalta-se a inexistência de pagamento à contratada até o cumprimento integral dos destaques consignados pela Consultoria Jurídica (período de contrato sobrestado e sem execução do objeto), o que evidencia a cautela em relação à primazia do interesse público.

Decerto, a motivação para o sobrestamento do feito foi, justamente, o saneamento das pendências identificadas, o que inclui a adequação da pesquisa de preços, conforme explicitado no trecho abaixo, transcrito do citado Despacho nº 07/2013/SE-ME:

‘(iii) – Atenda-se imediatamente à recomendação contida no Parecer em referência, em especial para demonstrar a adequabilidade dos preços ofertados pelo Centro de Gestão de Estudos Estratégicos ao Ministério do Esporte, em conformidade com o art. 7º, § 2º, II, combinado com o §9º, todos da Lei nº 8666/1993’.

Após a determinação de ajustes no processo, durante o sobrestamento do contrato, buscou-se no mercado instituições que se dedicam à realização de estudos estratégicos, com vistas à comparação dos preços oferecidos pelo CGEE com os praticados no mercado (fls. 236 a 282 e 310 a 325).

Finalizado o levantamento, concluiu-se pela compatibilidade e adequação dos preços praticados no contrato, tanto em relação ao valor global quanto aos custos unitários, ficando comprovada a economicidade da contratação (Manifestação de fls. 300 a 308).

Diante do exposto, entende-se demonstrado o cumprimento das recomendações da Consultoria Jurídica, com a devida justificativa dos preços, bem como ausência de prejuízo ao Erário.” (grifos contidos no original)

Análise do Controle Interno

Inicialmente, registra-se que o ato de gestão em análise, qual seja a assinatura de contrato sem a prévia pesquisa de preços, foi materializado, efetivamente, no ano de 2012, período objeto de análise no presente relatório de auditoria.

Quanto à assinatura de contrato decorrente de dispensa de licitação sem a justificativa de preços, não houve manifestação objetiva, permanecendo sem justificativa o ato, a



despeito do apontamento anterior da Consultoria Jurídica da Pasta, bem como da jurisprudência firmada pelo TCU, concluindo-se pelo descumprimento destes.

Deve-se destacar que as ações posteriormente adotadas, já no exercício de 2013, na tentativa de sanear o processo, conforme asseverado pelo gestor, não elidem a irregularidade do cometimento do ato, e não isentam, concomitantemente, os gestores responsáveis, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Em situação análoga, o Tribunal, ao constatar irregularidades no edital da Concorrência Pública nº 70/2012-1, levada a efeito pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, suspendeu cautelarmente o certame. Na ocasião, o órgão, após a implementação das providências determinadas pelo Tribunal, decidiu revogar a referida Concorrência Pública.

Porém, no item 16 do Acórdão nº 3.275/2012-Plenário, de 28/11/2012, TC-015.860/2012-4, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, o TCU entendeu que “...o fato novo não tem o condão de eliminar do mundo jurídico as eventuais irregularidades perpetradas pelos gestores, quando da condução daquele certame, as quais se consumam no momento da prática dos respectivos atos administrativos.” (grifos não contidos no texto original). Por esse motivo, reputou necessário dar seguimento à instrução do processo, com o intuito de avaliar a responsabilidade subjetiva do agente responsável.

Diante do exposto, reitera-se que pesquisa de preços posterior não elide a impropriedade de contratação por dispensa de licitação sem prévia justificativa de preços, com o descumprimento do inciso III do Art. 26 da Lei nº 8.666/93, de jurisprudência do TCU e de recomendações expressas no PARECER Nº 135/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 06/12/2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisição sem o prévio atendimento a todas as condições e as recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova a apuração de responsabilidades dos agentes que deram causa à contratação por dispensa de licitação a despeito de ausência de justificativa de preços.

3.1.1.7 INFORMAÇÃO

Intempestividade do objeto da contratação da CGEE, em vista de inviabilidade de implantação e de utilização, em tempo hábil, dos processos e dos conhecimentos a serem produzidos, decorrente da exiguidade do prazo.



Fato

Trata-se de análise ao processo nº 58000.003053/2012-60, relativo ao Contrato Administrativo nº 47/2012, firmado pelo Ministério do Esporte, por meio da Secretaria-Executiva, com a Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, CNPJ 04.724.690/0001-82.

O Contrato em pauta foi formalizado em 23/12/2012 e publicado no DOU em 16/01/2013, seção 3, fls. 140, conforme documentação autuada às fls. 190 a 200 do processo.

Conforme relatado anteriormente, durante a fase inicial dos trabalhos de auditoria, o Ministério do Esporte procedeu ao sobrestamento da execução contratual, conforme Despacho nº 07/2013/SE-ME, de 08/02/2013, do Secretário-Executivo do ME, (fls. 203 a 206), em função de haver sido o Contrato formalizado sem comprovação de conformidade dos preços a serem pagos.

Posteriormente, face ao tempo decorrido na tentativa de sanear os autos, o ME entendeu ter havido perda de objeto, por intempestividade, de algumas das ações previstas. Como consequência, cancelou os módulos de nº 2, 3 e 6 do objeto contratual, reduzindo o valor do Contrato para R\$ 3.400.000,00 (três milhões e quatrocentos mil reais), por intermédio do Primeiro Termo Aditivo, firmado em 15/08/2013 (fls. 377 a 379), publicado no DOU em 16/08/2013, Seção 3, fls. 162, (fls. 380 do processo).

A vigência do contrato, inicialmente prevista para 18 meses, passível de prorrogação, não foi modificada pelo sobrestamento temporário, devolvendo-se o prazo contratual de 172 dias.

A redução do escopo consistiu na exclusão do Módulo 2 (Mapeamento de equipamentos esportivos em municípios selecionados – R\$ 4.300.000,00), do Módulo 3 (Olimpíadas das Escolas Públicas – R\$ 800.000,00) e do Módulo 6 (Gargalos e Matriz de Responsabilidades para os grandes eventos esportivos – R\$ 1.050.000,00).

A readequação contratual e o novo cronograma de entrega dos produtos a serem gerados foram acordados com a entidade por intermédio de reunião com representante da mesma, conforme Ata de 22/07/2013 (fls. 327 do processo).

Assim, o contrato restou limitado, conforme fls. 343 e 344, à execução dos seguintes módulos:

- Módulo 1, de forma parcial - Marco Inicial – com valor reduzido para R\$ 185.000,00;
- Módulo 4 - Ciência e Tecnologia para Esportes de Alto Rendimento – R\$ 1.100.000,00;
- Módulo 5 - Workshop sobre Oportunidades para CT&I Ligadas aos Grandes Eventos Esportivos – R\$ 355.000,00;
- Módulo 7 - Legados dos Grandes Eventos Esportivos – R\$ 1.310.000,00, e
- Módulo 8 - Desenvolvimento de Sistema de Indicadores de Acompanhamento da Política Nacional do Esporte – R\$ 450.000,00.

Ainda que tenham sido excluídos do contrato os Módulos 2, 3 e 6, em função de intempestividade em sua execução, registram-se os apontamentos expostos a seguir.

Em relação ao Módulo 2, Mapeamento de Equipamentos Esportivos em municípios selecionados, a sua inclusão no escopo original do contrato evidencia o



desconhecimento, até a atualidade, da infraestrutura esportiva existente nas cidades brasileiras, decorrendo daí a necessidade de se mapear a referida infraestrutura, como subsídio mínimo para a elaboração de um “Diagnóstico Nacional de Infraestrutura Esportiva”, previsto para junho/2014, conforme consta da Ata de Reunião entre o ME e o CGEE (fls.327). Tal mapeamento, de acordo com o Termo de Referência, seria feito nos 722 municípios que formam o conjunto G1 e G2 do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

No entanto, em 04/02/2013, o ME publicou a Portaria nº 14, de 01/02/2013, instituindo o processo de seleção, aos municípios elegíveis, de propostas para a implantação dos CIE – Centros de Iniciação ao Esporte, programa que prevê a construção de aproximadamente 300 (trezentos) centros para práticas esportivas de modalidades olímpicas, num investimento de mais de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais), conforme consta no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=04/02/2013&jornal=1&pagina=83&totalArquivos=120> :

“GABINETE DO MINISTRO

PORTARIA Nº 14, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2013

O MINISTRO DE ESTADO DO ESPORTE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 87 da Constituição Federal e, considerando:

que a cidade do Rio de Janeiro vai sediar os Jogos Olímpicos e os Jogos Paraolímpicos de 2016, cuja realização pode trazer benefícios de diferentes tipos para o esporte em todo o Brasil, e

que o objetivo dos organizadores dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Paraolímpicos é assegurar o máximo legado à sociedade brasileira, dentre os quais se incluem a disseminação da prática do esporte e a ampliação da infraestrutura esportiva em todas as regiões do País, resolve:

Art. 1º Instituir processo de seleção de propostas para a implantação de Centro de Iniciação ao Esporte (CIE), conforme modelos e descrições apresentados no Manual de Instruções para Seleção dos Centros de Iniciação ao Esporte disponíveis no sítio <http://www.esporte.gov.br/cie>, a serem apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

(...)” . (grifos não integrantes do texto original)

No endereço eletrônico do Ministério do Esporte, (<http://www.esporte.gov.br/cie/>), encontra-se o detalhamento do programa, com os modelos padrão dos CIE, assim como a relação dos municípios elegíveis (<http://www.esporte.gov.br/cie/arquivos/municipiosG1.pdf>).

Constata-se, assim, que, ao tempo em que o ME contratou uma entidade com a finalidade de obter subsídios para o que denominou de “*reposicionamento estratégico no Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos (Copa das Confederações 2013, Copa FIFA 2014, Olimpíadas e Paraolimpíadas 2016), contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME*”, iniciou, concomitantemente um programa de implantação de infraestrutura esportiva, conforme retro descrito, onde pretende investir recursos no montante de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais), a despeito de



não possuir “Diagnóstico Nacional de Infraestrutura Esportiva”. Destaque-se, ainda, que, conforme consta da Ata autuada às fls. 327, anteriormente citada, somente em junho/2014 o ME pretende elaborar o referido diagnóstico.

Dessa forma, verifica-se que a ação governamental sofreu uma inversão de fases, qual seja, iniciou-se o processo de implantação de infraestrutura esportiva antes de realizadas as “*análises prospectivas para orientar as ações do ME*”, quando a fase de implantação das ações deveria ser precedida pela fase de planejamento, fundamentada nos diagnósticos de situação e dos objetivos, mensuráveis, a alcançar.

Acrescente-se, ainda, a existência de outro programa federal, a cargo do Ministério da Educação, que contempla a construção de quadras esportivas, por intermédio de repasses do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que disponibiliza às Prefeituras dos municípios integrantes dos três grupos do PAC 2, G1, G2 e G3, os projetos para a construção das quadras.

Os municípios assinam o Termo de Adesão junto ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboram seu Plano de Ações Articuladas – PAR. As cidades selecionadas podem construir novas quadras cobertas ou fazer a cobertura de quadras já existentes, sempre de acordo com as definições feitas a partir de estudos do Governo Federal, dos espaços existentes nos municípios que estão disponíveis para a edificação das obras e todas as avaliações e definições pré-estabelecidas. Segundo consta do endereço eletrônico <http://www.educacaosaovicente.sp.gov.br/noticias/materia.asp?c=310>, em 2012 foram ofertadas 1.298 quadras distribuídas entre 625 municípios brasileiros, com investimentos de R\$ 394,6 milhões. Na seleção do ano anterior, 8.551 quadras foram disponibilizadas aos 26 estados e ao Distrito Federal.

Os fatos expostos indicam a necessidade de gestão e de articulação do Ministério do Esporte com outros órgãos federais, entre eles o Ministério da Educação, com o objetivo de evitar a sobreposição de iniciativas e de proporcionar a complementariedade de esforços, potencializando os resultados a serem obtidos com a implementação das políticas públicas a que se relacionam as iniciativas.

Ademais, a exclusão dos Módulos 2, 3 e 6 indica deficiência do planejamento prévio à contratação, o qual não teria levado em consideração a adequada avaliação das necessidades de contratação e dos cronogramas de entrega dos produtos, não só em face da exiguidade de tempo em relação à aplicabilidade prática dos produtos resultantes da avença, mas também da constatação da existência de Termos de Cooperação firmados com universidades federais e institutos de pesquisa, cujos objetos se mostram semelhantes ao objeto da presente contratação.

Em relação ao Módulo 3 (Olimpíadas das Escolas Públicas – R\$ 800.000,00), verifica-se na ata da reunião do ME com a contratada, que tratou da readequação do Contrato (fls. 327 do processo) a seguinte justificativa do gestor:

*“(…) Quanto ao Módulo 3, por premência do calendário, **a Administração foi impelida a realizar as atividades previstas, com a implantação do processo das Olimpíadas.** Dessa forma, o referido Módulo do contrato ficou desatualizado, pois a manutenção do mesmo exigiria alterações, que implicariam na modificação do objeto. Devido ao impedimento, por vedação legal de se proceder com alterações qualitativas do Módulo, optou-se por sua exclusão. (…)*” (grifos não contidos no original)



O Termo de Referência descrevia da seguinte forma a elaboração do Módulo 3 – Olimpíadas das Escolas Públicas:

“Será desenvolvida uma estratégia para o desenho e implantação do processo das Olimpíadas baseado em consultas estruturadas e notas técnicas de especialistas para gerar a base de discussão de oficinas de trabalho temáticas onde serão discutidos e definidos, dentre outros: os modelos a serem adotados (Municipal, Estadual e Nacional), o modo de patrocínios e diagnóstico comparativo com experiências de comprovado sucesso em outros países.” (grifos não contidos no original)

Verifica-se, conforme descrição retro exposta, que o tempo requerido para a implantação do processo das Olimpíadas das Escolas Públicas de 2013, baseado no diagnóstico elaborado pela Contratada, demandaria um tempo maior do que o do sobrestamento do ajuste, e sua exclusão do escopo do Contrato e a implantação do processo pelo ME sem tais estudos, permite concluir que o diagnóstico não seria necessário.

De forma semelhante ao anteriormente descrito, verifica-se em relação ao Módulo 6, a seguinte justificativa à sua exclusão:

*“(...) Foi explicado, ainda, que a exclusão do Módulo 6 também se torna necessária, porque, tendo em vista a urgência das atividades previstas no Módulo com a iminência da Copa do Mundo FIFA 2014, uma vez que o Processo encontra-se sobrestado, **o Ministério do Esporte buscou soluções alternativas referentes aos gargalos da Matriz de Responsabilidades.** O valor desse Módulo é da ordem de R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais).(...)”* (grifos não integrantes do texto original)

Com relação à tempestividade dos produtos mantidos no contrato, remanescentes do termo inicial, tome-se o Módulo 5 – “Workshop sobre Oportunidades para CT&I Ligadas aos Grandes Eventos Esportivos”. A sua execução (fls. 344) tem o início previsto somente no mês 7 (sete) do cronograma contratual, ou seja, 16/02/2014, uma vez que o novo cronograma iniciou-se em 16/08/2013, em vista do prazo devolvido, motivado pelo sobrestamento inicial.

Assim, o primeiro Relatório Parcial (R5-1), integrante do Produto 3 (RP-3) deverá ser entregue no mês 11 do cronograma, que corresponde a 16/07/2014, portanto, após o término da Copa do Mundo FIFA 2014, em 13/07/2014, enquanto o segundo produto do Módulo 5 (RF-5), deverá ser entregue somente ao final do contrato, em Janeiro de 2015.

Destaque-se que, conforme o Projeto Básico (fls. 05/11), o objetivo geral do Módulo 5 (fls. 8) foi descrito como:

“Será desenvolvido um estudo prévio sobre as oportunidades em CT&I relacionadas aos grandes eventos esportivos a serem realizados no Brasil. Esse estudo buscará identificar e definir uma tipologia dessas oportunidades e o modo de serem viabilizadas. Será a base para a realização do seminário de validação e detalhamento das mesmas.”

Verifica-se, portanto, a extemporaneidade e a questionável utilidade de estudos produzidos sobre eventuais oportunidades que pudessem existir previamente em relação



à Copa das Confederações FIFA 2013, já ocorrida na data desta análise, e à Copa do Mundo FIFA 2014, já finda quando for entregue o primeiro produto relacionado à questão.

Acrescente-se a previsão de se fazer ainda um seminário de validação e detalhamento das oportunidades, já então perdidas, em relação aos eventos referidos, somado ao tempo requerido para a implantação das mesmas, concluindo-se, dessa forma, pela sua intempestividade. Destaque-se que o valor a ser pago pelo módulo referido é de R\$ 355.000,00.

Em relação ao Módulo 4 – “Ciência e Tecnologia para Esportes de Alto Rendimento”, destaque-se primeiramente a descrição dos objetivos específicos do Módulo (fls. 37):

“Este trabalho se inicia com uma extensa análise documental sobre a relação de CT&I com os esportes de alto rendimento e uma análise sobre a apropriação desses conhecimentos nas técnicas de preparo de atletas com tais características, igualmente serão estudadas as evoluções recentes e projetadas para vários itens como: material desportivo em geral, medições de tempo e espaço, instrumentos e armas de competição, vestuário, dentre outros.”

Para este módulo será pago à Contratada o valor de R\$ 1.100.000,00.

Diante do exposto, uma vez que os estudos visam reposicionar o Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, como a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, questiona-se a pertinência, a oportunidade, a tempestividade e a utilidade do escopo dos estudos e relatórios a serem elaborados.

Deve ser trazida à análise, também, a constatação de que o Ministério do Esporte assinou vários Termos de Cooperação com Universidades Federais e com o CNPQ, os quais totalizam, no ano de 2012, o valor de R\$ 57.853.060,67, entre os quais se identificam alguns cujos objetivos estão diretamente ligados à produção de conhecimentos visando subsidiar a gestão da política nacional do esporte, que em vários pontos assemelham-se à contratação presente, caso do Termo de Cooperação nº 030/2012, firmado com a Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, com vigência de 18 meses a partir de 07/12/2012, no valor de R\$ 118.883,80, e cujo objeto é a execução de Projeto de Extensão que possui como tema Legados do Esporte Brasileiro.

Destaque-se, por pertinência com o tema em análise, o Termo de Cooperação nº 033/2013, firmado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ, cujo objetivo é o “Apoio à realização de Chamada Pública destinada à seleção de estudos e projetos de pesquisa científica, tecnológica e inovação relacionados à área do esporte a ser desenvolvida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), com vistas a viabilizar apoios a eventos, projetos, estudos e grupos de pesquisa científica, tecnológica e inovação, voltados para o desenvolvimento do esporte em Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico/CNPQ suas diferentes dimensões, mediante seleção de propostas para apoio financeiro.”

O Acordo envolve recursos no valor de R\$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais), e, conforme a chamada nº 091/2013 do CNPQ, publicada no DOU em 04/10/2013, pág. 16, Seção 3, reproduzida na sua página (<http://www.cnpq.br/web/guest/chamadas-publicas;jsessionid=A01ABAF77B16C051A48586BD120DF985>), busca apoiar



projetos e grupos de pesquisa científica, tecnológica e de inovação, voltados para o desenvolvimento do Esporte em suas diferentes dimensões, mediante a seleção de propostas para apoio financeiro, tendo como objetivos específicos:

“II.1.1.1.1. Estimular a produção e difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos e de inovação relacionados à área do Esporte nas dimensões voltadas a:

Linha 1 - Legados dos Megaeventos Esportivos

Linha 2 - Políticas Públicas e Gestão no Esporte e Lazer

Linha 3 - Esporte de Alto Rendimento

Linha 4 - Esporte, Lazer e Desenvolvimento Social

Linha 5 - Equipamentos para Esporte e Lazer

Linha 6 - Saúde e Medicina Esportiva”.

Os estudos a serem produzidos são descritos, entre outras, da seguinte forma:

“(…) II.1.1.2.1. LEGADOS DE MEGAEVENTOS ESPORTIVOS (Linha 1)

II.1.1.2.1.1. Impactos e Legados de Megaeventos - Estudos sobre os impactos e legados, nas diferentes esferas de manifestação (social, econômica, cadeia produtiva, esportiva, tecnológica, etc.) decorrentes da realização dos grandes eventos esportivos no país, com foco principalmente na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (Tema 01).

II.1.1.2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO NO ESPORTE E LAZER (LINHA 2)

II.1.1.2.2.1. Políticas Promotoras de Esporte e Lazer - Estudos e pesquisas sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas promotoras do esporte e lazer, desenvolvidas setorialmente ou em integração com outras áreas (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Turismo, dentre outras) (Tema 02);

II.1.1.2.2.2. Sistema Nacional do Esporte - Estudos e pesquisas voltadas para o diagnóstico do sistema nacional do esporte, visando a subsidiar políticas públicas para o seu desenvolvimento (Tema 03);

II.1.1.2.2.3. Impacto de Investimentos em Infraestrutura Esportiva - Estudos sobre o impacto dos investimentos em infraestrutura esportiva na consolidação das Políticas de Esporte e Lazer (Tema 04);

II.1.1.2.2.4. Sistemas de Esporte - Estudos comparativos internacionais sobre sistemas de esporte (Tema 05);

II.1.1.2.3. ESPORTE DE ALTO RENDIMENTO (LINHA 3)

II.1.1.2.3.1. Políticas ao Esporte de Alto Rendimento - Estudos comparativos das políticas públicas do Esporte de Alto Rendimento praticadas no Brasil e em outros países, tomando como referência os países com melhor desempenho nos jogos olímpicos e paraolímpicos (Tema 10);



II.1.1.2.3.2. Desenvolvimento do Esporte de Alto Rendimento - Projetos para identificação e desenvolvimento de métodos, técnicas, equipamentos e infraestrutura para avaliação e aumento do desempenho de atletas de alto rendimento (Tema 11)

II.1.1.2.3.3. Mapeamento de Competência e Vocação Esportiva - Projetos para a criação de bancos de dados nacionais visando o mapeamento de competências e vocações esportivas (Tema 12).

II.1.1.2.4. ESPORTE, LAZER E DESENVOLVIMENTO SOCIAL (LINHA 4)

II.1.1.2.4.1 Cadeia Produtiva do Esporte – Estudos visando a diagnosticar e dimensionar a cadeia produtiva do Esporte dentro de cada setor, por modalidade ou grupo de modalidades esportivas e de lazer (Tema 13);

II.1.1.2.4.2 Divulgação C&T ao Esporte – Eventos, estudos e pesquisas para a divulgação e popularização de Ciência e Tecnologia aplicada ao esporte (Tema 14);

II.1.1.2.4.3 Memória do Esporte – Estudos sobre a memória social do esporte no Brasil com o objetivo principal de organizar e preservar acervos sobre a prática esportiva no país (Tema 15).

(...)

II.1.1.2.6. SAÚDE E MEDICINA ESPORTIVA (LINHA 6).

II.1.1.2.6.1. Impacto da Atividade Física - Estudos sobre o impacto da atividade física para a promoção da saúde, qualidade de vida e lazer (Tema 19);

II.1.1.2.6.2. Fisiologia do Exercício - Projetos de pesquisa em fisiologia do exercício (Tema 20);

II.1.1.2.6.3. Aspectos Relacionados ao Esporte de Alto Desempenho - Pesquisas aplicáveis à prática do Esporte de Alto Rendimento, considerando aspectos relacionados à Nutrição, Biomecânica, Medicina, Fisiologia, Psicologia, Desenvolvimento e Aprendizagem Motora, Fisioterapia, Bioquímica, entre outros (Tema 21);

(...)

Da descrição reproduzida, observa-se uma sobreposição do escopo dos estudos a serem produzidos com os estudos contratados junto à CGEE, conforme segue:

Módulo 4 - Ciência e Tecnologia para Esportes de Alto Rendimento:

“Este trabalho se inicia com uma extensa análise documental sobre a relação de CT&I com os esportes de alto rendimento e uma análise sobre a apropriação desses conhecimentos nas técnicas de preparo de atletas com tais características, igualmente serão estudadas as evoluções recentes e projetadas para vários itens como: material desportivo em geral, medições de tempo e espaço, instrumentos e armas de competição, vestuário, dentre outros.”

Sobrepõe-se ao Tema 11 - item II.1.1.2.3.2. do Acordo de Cooperação nº 033/2013 do CNPQ (*Desenvolvimento do Esporte de Alto Rendimento - Projetos para identificação e desenvolvimento de métodos, técnicas, equipamentos e infraestrutura para avaliação e aumento do desempenho de*

atletas de alto rendimento), e também ao Tema 21 – item II.1.1.2.6.3. (*Aspectos Relacionados ao Esporte de Alto Desempenho - Pesquisas aplicáveis à prática do Esporte de Alto Rendimento, considerando aspectos relacionados à Nutrição, Biomecânica, Medicina, Fisiologia, Psicologia, Desenvolvimento e Aprendizagem Motora, Fisioterapia, Bioquímica, entre outros*).

Módulo 5 - Workshop sobre Oportunidades para CT&I Ligadas aos Grandes Eventos Esportivos:

“Será desenvolvido um estudo prévio sobre as oportunidades em CT&I relacionadas aos grandes eventos esportivos a serem realizados no Brasil. Esse estudo buscará identificar e definir uma tipologia dessas oportunidades e o modo de serem viabilizadas. Será a base para a realização do seminário de validação e detalhamento das mesmas.”

Módulo 7 - Legados dos Grandes Eventos Esportivos:

“Esse trabalho será iniciado com a definição das tipologias dos legados (Sociais, Infraestrutura, Cultural) e uma análise detalhada dos casos recentes dos grandes eventos esportivos realizados (como, por exemplo, as duas últimas Copas do Mundo de Futebol e Olimpíadas) com o objetivo de se levantar os casos bem sucedidos ou não, com detalhamento de causalidade e consequência. Os produtos dessa etapa incluem apontamentos para a análise do Esporte e Educação a partir dos grandes eventos, bem como o realinhamento de suas ações. Outro efeito importante é a análise de como os grandes eventos podem auxiliar na inclusão social e na formação da identidade nacional, contribuindo assim para a efetivação e garantia dos direitos sociais.”

Sobrepõem-se ao Tema 01 - II.1.1.2.1.1. (*Impactos e Legados de Megaeventos - Estudos sobre os impactos e legados, nas diferentes esferas de manifestação (social, econômica, cadeia produtiva, esportiva, tecnológica, etc.) decorrentes da realização dos grandes eventos esportivos no país, com foco principalmente na Copa do Mundo de 2014 e nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*), bem como ao II.1.1.2.3.1. - Tema 10 (*Políticas ao Esporte de Alto Rendimento - Estudos comparativos das políticas públicas do Esporte de Alto Rendimento praticadas no Brasil e em outros países, tomando como referência os países com melhor desempenho nos jogos olímpicos e paraolímpicos*);

Módulo 8 - Desenvolvimento de Sistema de Indicadores de Acompanhamento da Política Nacional do Esporte:

“Desenho e detalhamento de sistema de indicadores que garantam o monitoramento das políticas públicas vinculadas ao Plano Nacional do Esporte, bem como implantação e operação do mesmo.”

Sobrepõe-se ao Tema 02 - Item - II.1.1.2.2.1. (*Políticas Promotoras de Esporte e Lazer - Estudos e pesquisas sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas promotoras do esporte e lazer, desenvolvidas setorialmente ou em integração com outras áreas (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Turismo, dentre outras)*), e ao Tema 03 – Item II.1.1.2.2.2. (*Sistema Nacional do Esporte - Estudos e pesquisas voltadas para o diagnóstico do sistema nacional do esporte, visando a subsidiar políticas públicas para o seu desenvolvimento*)



Além das sobreposições citadas, observa-se também que o Tema 14 - item II.1.1.2.4.2 (*Divulgação C&T ao Esporte – Eventos, estudos e pesquisas para a divulgação e popularização de Ciência e Tecnologia aplicada ao esporte*), guarda similaridade com o Termo de Cooperação nº 039/2013, firmado pelo ME com o mesmo CNPQ em 17/10/2013, o qual tem por objeto o “Apoio à realização do evento de divulgação e popularização de ciência “ESPORTE E CIÊNCIA PARA TODOS” no DF, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), através da sociedade Brasileira para o progresso da Ciência- SBPC. O evento tem como um dos objetivos específicos a mobilização da população, em especial crianças e jovens de escola públicas e privadas, em torno da avaliação dos mega eventos esportivos, que o Brasil sediou copa das confederações (2013) e que sediará nos próximos anos- Copa do Mundo FIFA 2014, jogos Olímpicos 2016 e jogos Paraolímpicos 2016, discutindo o legado esportivo e social que esses grandes eventos deixarão ao Brasil.”

Cita-se, ainda, em relação ao Tema 12 - Item II.1.1.2.3.3. (Mapeamento de Competência e Vocação Esportiva - Projetos para a criação de bancos de dados nacionais visando o mapeamento de competências e vocações esportivas), que na página eletrônica do Ministério do Esporte (<http://portal.esporte.gov.br/snear/talentoEsportivo/default.jsp>), existe menção a um programa denominado “Descoberta do Talento Esportivo – Banco de Talentos”, implantado em 2004, cuja estruturação permitiria dar efetividade ao programa, constando de bases teóricas e metodologia aplicada. No entanto, verifica-se que as informações constantes na página referida estão desatualizadas, não havendo informações acerca dos resultados obtidos com o citado Programa.

A ausência de efetividade e de resultados, não só do programa referido, mas de toda a política nacional de esporte de alto rendimento, foi objeto de apontamento do Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão nº 357/2011, de 16/02/2011, publicado no DOU de 23/02/2011, oriundo de auditoria operacional levada a efeito pelo Tribunal. No referido Acórdão, as recomendações à Secretaria Nacional de Alto Rendimento foram no sentido de traçar um plano estratégico, de forma a dar efetividade, às suas ações.

O processo de contratação da CGEE, objeto do presente registro, apresenta deficiências correlatas àquelas tratadas no citado Acórdão. Além da formalização do contrato sem a realização de pesquisa de preços, houve a descaracterização do objeto do processo, mediante a retirada do módulo que previa o mapeamento de equipamentos esportivos selecionados, o que consistiria na base de informações a partir da qual as demais iniciativas seriam estruturadas. Constata-se que, decorrente de ausência de planejamento na contratação, vários dos produtos esperados não se prestarão aos objetivos previstos, em virtude de sua intempestividade, conforme anteriormente exposto, além de sobreposição de iniciativas com outros estudos a serem realizados a partir da assinatura de Termos de Cooperação com universidades e institutos de pesquisa.

Assim, o objetivo da contratação, a realização de estudo que subsidie o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME, revela-se inconsistente e intempestivo.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“(…)



Meritoriamente, entende-se indispensável discorrer sobre cada um dos módulos programados para a contratação e o contexto de exclusão e permanência das etapas, a fim de contextualizar as necessidades do Ministério do Esporte.

Módulo 2 – “Mapeamento de equipamentos esportivos em municípios selecionados” (Excluído pós - sobrestamento)

O Diagnóstico Nacional de Infraestrutura Esportiva é uma ação ampla, inserida na política de fortalecimento institucional do Ministério do Esporte, com características de desenvolvimento de médio a longo prazos.

Tal diagnóstico envolve o país como um todo e pretende auxiliar às diversas esferas governamentais na compreensão da realidade de infraestrutura esportiva (localização e características básicas).

Para tanto, faz-se necessário estabelecer uma metodologia para unificar os inúmeros levantamentos e análises sobre infraestrutura já realizados, seja pelo poder público, seja por meio de pesquisas privadas.

Cabe esclarecer que, até o momento, há várias fontes e levantamentos sobre infraestrutura, os quais tem sido base para tomada de decisão do Ministério do Esporte sobre a implantação da infraestrutura esportiva.¹⁹

Nesse sentido, a inserção desse módulo na contratação do CGEE justificava-se pela necessidade de atualização dos dados, claramente já existentes em outras fontes, porém não impeditivo de continuidade das políticas públicas prioritárias do órgão.

O fato de ter sido excluído da contratação, em comum acordo com a instituição contratada, tendo em vista a inviabilidade de entrega do produto no período contratualmente estabelecido, não descaracteriza os demais módulos contratados.

Ao contrário do que aduz o relatório, a exclusão do módulo que previa o mapeamento de equipamentos esportivos não descaracterizou o objeto do processo, tendo em vista que, conforme acima demonstrado, a estruturação das demais iniciativas relacionadas ao contrato não depende do módulo suprimido.

Centros de Iniciação ao Esporte (CIE)

O relatório de auditoria aponta “inversão de fases” na ação governamental relacionada à implantação dos CIE - Centros de Iniciação ao Esporte por meio da Portaria nº 14, de 01/02/2013 (DOU, Seção 1, pág. 83, de 04 de fevereiro de 2013).

Importante esclarecer que no caso específico dos CIE, tendo em vista as características do equipamento, utilizou-se de uma metodologia própria para estabelecer os critérios de seleção das propostas.

¹⁹ Citamos o levantamento do suplemento dos municípios – MUNIC e ESTADIC do IBGE, feito 2005, por encomenda do ME. Além de outras fontes secundárias, como o Censo Escolar feito pelo INEP-MEC que traz dados sobre a infraestrutura esportiva das escolas.



Tais critérios foram discutidos e programados em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, consubstanciados na mencionada Portaria, a qual institui o processo seletivo de proposta dos Centros de Iniciação ao Esporte – CIE's.²⁰

Destaca-se que a premissa utilizada foi a integração das políticas públicas para potencializar o ganho social e esportivo e da implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte, objetivando aumentar a sua efetividade.²¹

Por fim, ressalta-se que a atualização do mapeamento e análise da infraestrutura esportiva brasileira (diagnóstico) continua necessária, porém, sua exclusão do contrato em referência não é impeditiva para a implantação da política de infraestrutura esportiva pelo ME, considerando a constatação de déficit de equipamentos esportivos públicos, por meio dos estudos já realizados.

Módulo 3 - “Olimpíadas das Escolas Públicas”

(Excluído pós - sobrestamento)

O módulo 3 consistia em desenvolvimento de uma estratégia para desenho e implantação do processo das Olimpíadas das Escolas Públicas, baseado em consultas estruturadas e notas técnicas de especialistas para gerar a base de discussão de oficinas de trabalho temáticas, onde seriam discutidos e definidos, entre outros, os modelos a serem adotados (municipal, estadual e nacional), o modo de patrocínio e diagnóstico comparativo, com experiências de comprovado sucesso em outros países.

As atividades relacionadas a esta etapa foram suprimidas do escopo desta contratação, posto que no período de sobrestamento contratual a sua implantação restou desatualizada em relação ao início do programa.

²⁰ “Art. 6º São requisitos para a seleção:

I - disponibilidade de terreno em localização, condições de acesso e características geotécnicas e topográficas adequadas para a implantação dos Centros de Iniciação ao Esporte do PAC 2, conforme o Manual de Instruções;

II - compromisso do proponente com a gestão, o funcionamento e a manutenção do equipamento e com a continuidade das atividades relacionadas ao desenvolvimento das modalidades esportivas do esporte de alto rendimento; e

III - possuir órgão específico responsável pelo desenvolvimento do Esporte (secretaria, diretoria, autarquia ou equivalente).

Art. 7º A seleção das propostas observará os seguintes critérios de priorização:

I - regiões de alta vulnerabilidade social;

II - complementação de obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou do programa Minha Casa, Minha Vida já contratadas; e

III - situação fundiária que permita rápido início de obras;”

²¹ Como exemplo desta integração, cita-se a utilização de critérios de priorização tais como: regiões de alta vulnerabilidade social (Ministério do Desenvolvimento Social – MDS) e complementação do Programa de Minha Casa, Minha Vida (Ministério das Cidades – MCid).



O Módulo em questão visava melhorar a qualidade da formatação programa a ser implantado, porém não constituía pré condição para sua realização.

Módulo 4 – “Ciência e Tecnologia para Esportes de Alto Rendimento”

Quanto à sobreposição registrada pela Equipe de Auditoria da CGU em projetos e iniciativas de apoio a Ciência, Tecnologia & Inovação no Esporte é possível identificar que esta não se confirma, a partir da comparação entre os instrumentos examinados, trazida no quadro abaixo:

	CGEE- Contrato 47/2012	CNPq – TC 33/2013	UFSC – TC 30/2012
Objetivo	Fornecimento de soluções específicas e prospectivas para aproveitamento máximo das oportunidades dos legados dos grandes eventos esportivos.	Seleção de estudos e projetos de pesquisa científica, tecnológica e inovação relacionados à área do esporte voltados para o desenvolvimento do esporte em suas diferentes dimensões.	Editoração e publicação de três mil livros, bem como o apoio aos pesquisadores que o elaboram a partir de debates.

A partir da leitura do excerto, nota-se que as parcerias são distintas entre si, pois:

- (a) *com o CNPq pretende-se o fomento à Ciência, Tecnologia & Inovação aplicados ao esporte. Trata-se de modalidade tradicional de apoio a demanda espontânea de projetos da comunidade acadêmica.*

Optou-se por executar essa ação por meio da principal agência de fomento de Ciência e Tecnologia do País, com competência reconhecida e consolidada na área. Ao invés de executar diretamente pelo Ministério que não detém a expertise e qualificação necessária.

- (b) *a ação com a UFSC tem como objetivo a Editoração e publicação em área específica;*
- (c) *o contrato celebrado com o CGEE visa a produção de subsídios específicos e qualificados para o planejamento e formulação de políticas públicas sob responsabilidade desta pasta.*

É necessário destacar que o Relatório Preliminar de Auditoria abarcou indiscriminadamente todos os Termos de Cooperação com Universidades, o que impede uma manifestação objetiva sobre as peculiaridades de cada instrumento.

Módulo 5 – “Workshop sobre Oportunidades para CT&I Ligadas aos Grandes Eventos Esportivos”.

O módulo 5 diz respeito ao desenvolvimento de estudo prévio sobre as oportunidades para CT&I proporcionadas pela realização de



megaeventos esportivos.

O fato da entrega do produto relacionado a este módulo estar prevista para 16/07/2014 não indica, em absoluto, intempetividade do objeto, como aduzido pela Equipe de Auditoria da CGU. Isso porque, a identificação de oportunidades em CT&I não se esgota com a realização dos grandes eventos.

Ao contrário, a sua principal potencialidade encontra-se na identificação de legados duradouros para o desenvolvimento do País a partir das oportunidades abertas pela sua realização. Cabe destacar ainda que o módulo refere-se não só a oportunidades geradas pela Copa do Mundo de 2014, mas também pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Para melhor evidenciar esta visão ampla sobre o legado de Ciência, Tecnologia & Inovação, nos grandes eventos esportivos anexamos os relatórios com as conclusões da primeira oficina sobre o tema, realizada em agosto de 2013 (anexo).

Módulo 6 – “Gargalos e Matriz de Responsabilidades para os Grandes Eventos Esportivos”.

(Excluído pós - sobrestamento)

Este módulo tinha como objetivo o levantamento das principais questões chave para os eventos esportivos, gerando um portfólio de soluções e responsabilidades para diferentes áreas temáticas.

Como registrado no processo, o módulo foi suprimido da contratação examinada uma vez que, diante da urgência de implementação das atividades, não seria possível assimilar o tempo de espera necessário ao saneamento do contrato sobrestado.

Módulo 7 - Legados dos Grandes Eventos Esportivos:

O Módulo 7 tem os seguintes objetivos específicos:

- Definir o conceito, a tipologia e os limites dos legados dos Megaeventos Esportivos;*
- Realizar o inventário de legados em todo o Brasil;*
- Analisar casos recentes de grandes eventos realizados, como, por exemplo, as duas últimas Copas do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, para levantar os casos bem e mal sucedidos, com suas razões, desdobramentos e surpresas (negativas e positivas);*
- Consolidar o plano estratégico de legados para o País, considerando a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.*



No âmbito do Módulo 7 foi realizada, nos dias 28 e 29 de agosto de 2013, oficina para consolidar o mapeamento dos legados da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.

No que diz respeito à sobreposição apontada pela equipe da CGU, deve ser esclarecido que não há sobreposição entre o módulo em referência e o Edital de Pesquisa do CNPQ, que como já explicitado trata de fomento à demanda espontânea de projetos da comunidade acadêmica sobre o tema, e não encomenda de estudos específicos para subsidiar o planejamento da geração de legados a partir dos Megaeventos Esportivos.

Módulo 8 - Desenvolvimento de Sistema de Indicadores de Acompanhamento da Política Nacional do Esporte:

Este módulo refere-se ao “desenho e detalhamento de sistema de indicadores que garantam o monitoramento das políticas públicas vinculadas ao Plano Nacional do Esporte, bem como implantação e operação do mesmo.”

Uma vez mais cabe destacar que o Edital do CNPQ visa atender a demanda espontânea da comunidade acadêmica por apoio a projetos de pesquisa sobre o tema, sem estar necessariamente vinculado ao desenho de um sistema de indicadores específicos para a atividade de monitoramento sobre responsabilidade deste Ministério.

Este módulo tem fundamental importância para o Ministério do Esporte, à medida que vai produzir o desenho de um sistema de indicadores que garanta o monitoramento das políticas públicas de esporte, bem como sua implantação e operação.”

Cabe destacar, no entanto, que as alegações do gestor são insuficientes para justificar os fatos apontados na presente informação, uma vez que a justificativa à contratação, conforme o Termo de Referência (fls. 06), era de “realização de Estudo que subsidie o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, **notadamente no campo dos grandes eventos esportivos (Copa das Confederações 2013, Copa FIFA 2014, Olimpíadas e Paralimpíadas 2016)**, contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME””. (grifos não integrantes do texto original)

Assim, considerando que não foi identificado no Termo de Referência e na proposta do CGEE, previamente à assinatura do contrato, detalhamento dos cronogramas de entrega e conteúdo de cada produto, assim como a formação dos preços de cada módulo, conclui-se pelo desconhecimento, por parte do ME, da forma como poderia usar tais produtos, com eficácia e tempestividade, para a finalidade a que se propunha a contratação, isto é, notadamente nos grandes eventos esportivos elencados.

Tal constatação se confirma pelo fato de se haver estabelecido em 90 (noventa) dias o prazo de entrega do primeiro produto (RP1), conforme o cronograma inicial, elaborado após o sobrestamento (fls. 233). Conforme consta da descrição do termo de referência (fls. 07), este produto, o Módulo 1, teria como objetivo geral definir os procedimentos metodológicos do Estudo, com o devido detalhamento de cada módulo, devendo nele constar a descrição pormenorizada dos serviços, dos produtos (intermediários e finais),



das metodologias, da infraestrutura necessária e dos procedimentos de gestão e acompanhamento do estudo.

Ou seja, somente após 90 dias do início da execução do contrato, o ME poderia saber com segurança quando receberia cada produto e o que ele deveria conter, de forma detalhada. Assim, para descrever e detalhar o Plano de Trabalho e o Plano Executivo, isto é, especificar de que forma iria executar o contrato, o ME se dispunha a pagar a importância de R\$ 490.000,00 (quatrocentos e noventa mil reais) ao CGEE. Ressalte-se que tal descrição deveria fazer parte, previamente, do plano de trabalho, o que evidencia a deficiência do planejamento da contratação.

Adicionalmente, tomando-se como base o cronograma posteriormente elaborado pelo próprio CGEE, verifica-se que, ainda que a execução tivesse sido efetivamente iniciada na data de assinatura do contrato, os prazos demandados tornariam intempestivos parte dos produtos a serem entregues, a saber:

a. Módulo 2 (Mapeamento dos equipamentos esportivos em municípios selecionados): Os relatórios R21, R22, R23 e R2F seriam entregues em 7 meses (julho/2013), 11 meses (novembro/2013), 15 meses (março/2014) e 18 meses (junho/2014), respectivamente, sendo que tais informações prestar-se-iam para a elaboração do Diagnóstico Nacional de Infraestrutura Esportiva, previsto para junho de 2014, conforme consta das fls. 327, ou seja, haveria somente parte das informações disponíveis a tempo.

b. Módulo 3 (Olimpíadas escolares públicas): Os relatórios R31, R32 e R3F teriam prazos de 7 meses (julho/2013), 15 meses (março/2014) e 18 meses (junho/2014), respectivamente, sendo que as olimpíadas escolares seriam realizados em setembro/2013 e novembro/2013, tornando intempestivos os relatórios R32 e R3F, que seriam entregues somente após o evento. Note-se que o produto a ser produzido era descrito da seguinte forma:

“(...)Será desenvolvida uma estratégia para o desenho e implantação do processo das Olimpíadas baseada em consultas estruturadas e notas técnicas de especialistas para gerar a base de discussão de oficinas de trabalho temáticas onde serão discutidos e definidos, entre outros: os modelos a serem adotados (Municipal, Estadual e Nacional), o modo de patrocínio, o benchmarking com experiências de comprovado sucesso em outros países.(...)”

O gestor, na manifestação anteriormente reproduzida, asseverou que:

“(...)As atividades relacionadas a esta etapa foram suprimidas do escopo desta contratação, posto que no período de sobrestamento contratual a sua implantação restou desatualizada em relação ao início do programa. O Módulo em questão visava melhorar a qualidade da formatação programa a ser implantado, porém não constituía pré condição para sua realização.(...)”

A despeito das informações prestadas, observa-se que, mesmo sem o sobrestamento, o produto não se prestaria ao objetivo, face à sua intempestividade, decorrente do incorreto planejamento da contratação, no qual o ME atribuiu à Contratada o estabelecimento dos prazos de entrega dos produtos, sem se certificar previamente de que atenderiam aos objetivos, em termos de prazo e de escopo.

c. Módulo 4 (Ciência e Tecnologia para esportes de alto rendimento): os produtos esperados também se revelam intempestivos e questionáveis, uma vez que, sem o sobrestamento, o prazo para entrega do produto final R4F, seria junho/2014, a 24 meses



dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, prazo reduzido para que produzissem resultados efetivos, uma vez que, usualmente, um ciclo olímpico completo teria duração mínima de quatro anos.

Deve-se ponderar que o tempo demandado, a partir da apropriação dos eventuais conhecimentos e técnicas produzidas, somado ao prazo necessário para disseminação e utilização pelos seus principais usuários, quais sejam, atletas e técnicos, evidencia que tais conhecimentos, para os efetivos objetivos do contrato, são intempestivos, restando novamente evidenciadas as falhas no planejamento das ações voltadas às Olimpíadas de 2016.

Registre-se que o gestor não se manifestou objetivamente sobre a intempestividade dos produtos contratados, principal apontamento do presente item..

d. Módulo 5 (Workshop sobre oportunidades de CT&I ligadas aos grandes eventos esportivos): Em sua manifestação, o gestor asseverou que:

“(...)O fato da entrega do produto relacionado a este módulo estar prevista para 16/07/2014 não indica, em absoluto, intempestividade do objeto, como aduzido pela Equipe de Auditoria da CGU. Isso porque, a identificação de oportunidades em CT&I não se esgota com a realização dos grandes eventos.(...)”

A assertiva mostra-se improcedente, pois o escopo, claramente, refere-se aos grandes eventos esportivos, entre eles a Copa das Confederações 2013 e a Copa 2014, restando evidenciada a intempestividade apontada em relação a tal escopo, a despeito da amplitude intencionada pela interpretação do ME em relação ao fato.

e. Módulo 6 (Gargalos e matriz de responsabilidades para os grandes eventos esportivos): Os relatórios R61, R62, R63 e R6F seriam entregues em 7 meses (julho/2013), 11 meses (novembro/2013), 15 meses (março/2014) e 18 meses (junho/2014), respectivamente, de acordo com o cronograma inicial (fls. 222), revelando-se intempestivos em relação às ações da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, com as obras, não só de Arenas, mas também de mobilidade urbana e de infraestrutura, já delineadas e em estágio avançado de execução, e com matrizes de responsabilidades já definidas há mais de dois anos.

Evidencia-se, assim, a intempestividade dos produtos para os objetivos e o escopo da contratação, por deficiências de planejamento, notadamente quando se lê a descrição dos objetivos específicos (fls. 38) do Módulo:

“(...) O objetivo desse trabalho é o levantamento das principais questões-chave para os eventos e a geração de um portfólio de soluções e responsabilidades para um conjunto de questões a serem definidas, como Energia, Logística e Mobilidade, Comunicação, dentre outros.(...)”

f. Módulo 7 (Legados dos grandes eventos esportivos): Os relatórios R71, R72, R73 e R7F seriam entregues em 7 meses (julho/2013), 11 meses (novembro/2013), 15 meses (março/2014) e 18 meses (junho/2014), respectivamente. Segundo o gestor, em sua manifestação, anteriormente reproduzida:



“(...) O Módulo 7 tem os seguintes objetivos específicos:

- Definir o conceito, a tipologia e os limites dos legados dos Megaeventos Esportivos;*
- Realizar o inventário de legados em todo o Brasil;*
- Analisar casos recentes de grandes eventos realizados, como, por exemplo, as duas últimas Copas do Mundo de Futebol e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, para levantar os casos bem e mal sucedidos, com suas razões, desdobramentos e surpresas (negativas e positivas);*
- Consolidar o plano estratégico de legados para o País, considerando a realização da Copa do Mundo 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.*

No âmbito do Módulo 7 foi realizada, nos dias 28 e 29 de agosto de 2013, oficina para consolidar o mapeamento dos legados da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos 2016.(...)”

Portanto, quando da entrega do relatório R71 (julho/2013), já estaria em andamento a Copa das Confederações FIFA 2013, e na entrega do relatório final R7F (Junho/2014), a Copa do Mundo FIFA 2014, não se vislumbrando de que forma poderiam ser úteis os conhecimentos porventura produzidos, uma vez que as melhores oportunidades possíveis, que deveriam ser conhecidas previamente ao evento, deixaram de ser aproveitadas.

Observa-se que tais estudos deveriam estar prontos há alguns anos, uma vez que o prazo existente a partir da data de escolha do Brasil como sede da Copa 2014, em 2007, portanto, 7 (sete) anos atrás, não foi utilizado pelo Ministério do Esporte. Não é razoável que se definam, de última hora, conceitos, tipologia e limites, os quais já deveriam ter se transformado em ações concretas, o que não ocorreu.

g. Módulo 8 (Desenvolvimento de sistema de indicadores de acompanhamento da Política Nacional do Esporte): Em relação ao apontamento realizado, destaca-se da manifestação do gestor, anteriormente reproduzida:

“(...)Este módulo refere-se ao “desenho e detalhamento de sistema de indicadores que garantam o monitoramento das políticas públicas vinculadas ao Plano Nacional do Esporte, bem como implantação e operação do mesmo.”

Uma vez mais cabe destacar que o Edital do CNPO visa atender a demanda espontânea da comunidade acadêmica por apoio a projetos de pesquisa sobre o tema, sem estar necessariamente vinculado ao desenho de um sistema de indicadores específicos para a atividade de monitoramento sobre responsabilidade deste Ministério.

Este módulo tem fundamental importância para o Ministério do Esporte, à medida que vai produzir o desenho de um sistema de indicadores que garanta o monitoramento das políticas públicas de esporte, bem como sua implantação e operação.(...)” (grifos não integrantes do texto original)



O objetivo do edital, conforme exposto pelo gestor, de atendimento à “demanda espontânea da comunidade acadêmica por apoio a projetos de pesquisa sobre o tema”, mostra-se vago, subjetivo, e sem comprovação.

Reitere-se, portanto, que a sobreposição apontada é evidenciada pelo conteúdo da chamada ME/CNPQ nº 091/2013, onde se constata que o edital tem, por objetivos específicos, conforme o item I.1.2:

“(...) a) Estimular a produção e difusão de conhecimentos científicos, tecnológicos e de inovação relacionados à área do Esporte em todas as suas dimensões;

b) Incentivar a constituição e desenvolvimento de grupos de pesquisa;

c) Estimular o desenvolvimento, aplicação e transferência de metodologias e tecnologias inovadoras voltadas ao esporte como instrumento de desenvolvimento social;

d) Apoiar projetos de pesquisa voltados ao acompanhamento e à avaliação das políticas públicas de Esporte;

e) Estudar o impacto da realização dos megaeventos esportivos na perspectiva da compreensão do legado social, educacional e econômico;

f) Contribuir para o avanço científico, tecnológico e de inovação do Esporte nacional.” (grifos não contidos no original)

Mais adiante, na descrição dos temas a serem pesquisados, constantes no edital, encontram-se os seguintes textos:

“(...) I.1.1.2.2.1. Políticas Promotoras de Esporte e Lazer - Estudos e pesquisas sobre a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas promotoras do esporte e lazer, desenvolvidas setorialmente ou em integração com outras áreas (Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Econômico, Cultura, Turismo, dentre outras) (Tema 02);

II.1.1.2.2.2. Sistema Nacional do Esporte - Estudos e pesquisas voltadas para o diagnóstico do sistema nacional do esporte, visando a subsidiar políticas públicas para o seu desenvolvimento (Tema 03); (...)” (grifos não contidos no original)

Dessa forma, resta evidente a sobreposição de temas no contrato com o CGEE e os estudos a serem produzidos a partir do edital do CNPQ, sendo improcedentes os argumentos do gestor em sua manifestação.

Ante o exposto, e em face das informações apresentadas pelo gestor, mantém-se o registro de intempestividade dos produtos contratados, bem como da sobreposição de



parte deles com outros produtos e pesquisas patrocinadas pelo ME, considerando-se os termos de contratação e do Edital referenciado.

3.1.1.8 INFORMAÇÃO

Informações acerca do Contrato nº 49/2012, firmado com a empresa Capital Informática Soluções e Serviços Ltda., cujo objeto era a implantação de sistema voltado à condução das ações relacionadas ao Voluntariado para atendimento aos eventos Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 58000.003076/2012-19, que trata de adesão, pelo Ministério do Esporte, ao Registro de Preços nº 43/2012 do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação – ITI, autarquia vinculada à Casa Civil da Presidência da República. O Ministério do Esporte foi órgão participante do processo, vez que formalizou intenção de Registro de Preço, a qual recebeu o nº 27/2012 e foi informada ao ITI por meio do Ofício nº 1528/2012/DGI/SE/ME, de 07/11/2012.

O objeto da licitação em comento é a *“contratação de empresa especializada no fornecimento de solução tecnológica: instalação, implantação, gerenciamento e suporte de solução tecnológica para controle e gestão de negócios, processos, documentos, capacitação em amplo nível e ferramentas, observados os termos e condições a serem estabelecidas no edital e seus anexos”*.

A intenção de Adesão à Ata de Registro de Preços foi formalizada a partir do Ofício nº 1528/2012/DGI/SE/ME, de 07/11/2012, e a informação de concordância do órgão gestor da Ata foi comunicada por meio do Ofício nº 79/2012-CGPOA/ITI-PR, de 26/12/2012, o qual também solicitou que o Ministério do Esporte informasse as quantidades efetivamente demandadas à contratada.

O Ministério do Esporte firmou o Contrato nº 49/2012 com a empresa Capital Informática Soluções e Serviços Ltda., CNPJ 09.146.381/0001-96, no valor total de R\$ 22.054.355,00, referente ao Lote 3 – Solução Tecnológica de Gestão – Ferramentas corporativas. O contrato foi firmado em 31/12/2012, com vigência de um ano; a publicação do extrato do contrato no DOU ocorreu em 08/01/2013, na seção 3, página 153. O objeto do contrato é a contratação de empresa especializada no fornecimento de uma solução tecnológica com suporte a, pelo menos, 30 idiomas, que permita realizar o recrutamento, seleção, capacitação e mobilização do voluntariado.

De acordo com as informações disponíveis no processo autuado pelo Ministério do Esporte, a demanda de contratação teve origem no Gabinete do Ministro, tendo sido formalizada pelo Chefe de Gabinete do Ministro, segundo informações do Memorando nº 245/12-GM/ME, de 05/11/2012 (fls. 04 do processo). Destaca-se, contudo, que a unidade responsável, no âmbito do ME, pela coordenação das ações relacionadas aos grandes eventos esportivos é a Assessoria Especial de Grandes Eventos Esportivos, unidade vinculada à Secretaria-Executiva/ME, em relação à qual não foram identificadas iniciativas no âmbito da contratação em análise.

Os recursos empenhados por meio da 2012NE801566, de 14/12/2012, no valor de R\$ 240.000,00, e relacionados ao contrato em análise têm origem na Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014.



3.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Deficiências na condução da contratação e na formalização do Contrato nº 49/2012, ocasionando o posterior sobrestamento da execução do contrato, com a consequente inefetividade das ações a ele relacionadas. Inobservância às recomendações da CONJUR/ME.

Fato

Trata-se da análise ao Contrato nº 49/2012, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Capital Informática Soluções e Serviços Ltda., cujo objeto é a contratação de empresa especializada no fornecimento de uma solução tecnológica com suporte a pelo menos 30 idiomas, que permita realizar o recrutamento, a seleção, a capacitação e a mobilização do voluntariado.

Conforme anteriormente registrado, a unidade demandante da contratação é o Gabinete do Ministro, em que pese o fato de as ações vinculadas aos grandes eventos esportivos estarem vinculadas à Assessoria Especial de Grandes Eventos Esportivos (ASSEGE/SE-ME). A justificativa para a contratação, conforme exposto pela unidade demandante, está relacionada à necessidade de realizar o recrutamento, a seleção, a capacitação e a mobilização do voluntariado da Copa das Confederações FIFA 2013, da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, assim como permitir realizar o ranqueamento dos voluntários, promovendo a certificação com suporte a pelo menos 30 idiomas.

Destaca-se que o processo formalizado junto ao Ministério do Esporte não contempla a documentação de planejamento da contratação necessária à sua adequada instrução, tampouco os estudos preliminares que teriam embasado a definição da necessidade de contratação e subsidiado a decisão do gestor pela participação no processo conduzido pelo ITI e pela adesão à Ata de Registro de Preços. O processo autuado pelo Ministério do Esporte agrega a documentação do processo remetida pelo ITI, em atendimento ao Ofício nº 1.528/2012/DGI/SE/ME, de 07/11/2012, a qual compõe o maior volume de informações constantes do processo (fls. 32 a 726) relacionadas à contratação.

A documentação juntada aos autos pelo Ministério do Esporte previamente à contratação contempla unicamente:

- Memorando nº 2.282/2012/ASSESSORIA/DGI/SE/ME (fls. 02), de 30/11/2012, assinado pelo Diretor de Gestão Interna e que solicita a autuação de processo;
- Memorando nº 2.070/2012/ASSESSORIA/DGI/SE/ME (fls. 03), de 05/11/2012, assinado pelo Diretor de Gestão Interna e que encaminha à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos o Memorando nº 245/2012/GM-ME;
- Memorando nº 245/2012/GM-ME (fls. 04), de 05/11/2012, ao Diretor de Gestão Interna e assinado pelo Chefe de Gabinete do Ministro do Esporte, que trata da contratação de empresa para o fornecimento de solução tecnológica para o recrutamento, a seleção, a capacitação e a mobilização do voluntariado, informando a existência da Intenção de Registro de Preço nº 27/2012 e encaminha o Termo de Referência para coparticipação do ME no processo licitatório em andamento no ITI;
- Termo de Referência (fls. 05 a 23);
- Ofício nº 1.528/2012/DGI/SE/ME (fls. 25), de 07/11/2012, encaminhado ao ITI e que formaliza o interesse do Ministério do Esporte em participar do processo licitatório, bem como informa os quantitativos a serem contratados pelo Ministério do Esporte;



- Ofício nº 384/2012/DIACO/COGEC/CGLOG/DGI (fls. 31), de 23/11/2012, encaminhado ao ITI e que solicita a disponibilização de cópia integral do processo autuado junto àquele órgão;
- Cópia do processo nº 00100.000401/2012-83 (fls. 32 a 726);
- Parecer nº 147/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU (fls. 727 a 730), de 07/12/2012, o qual apresenta o resultado da análise efetuada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte acerca do processo de contratação e que conclui pela possibilidade de prosseguimento, condicionada ao atendimento das recomendações consignadas no Parecer.

Verifica-se, assim, que previamente ao encaminhamento do contrato, por mensagem eletrônica, à contratada para assinatura, em 21/12/2012, não houve qualquer registro no processo acerca do cumprimento das recomendações da CONJUR/ME, cujo atendimento seria condição para o prosseguimento da contratação.

Destacam-se os seguintes registros do Parecer nº 147/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 07/12/2012, bem como que o prosseguimento da contratação foi condicionado ao atendimento às recomendações dos itens 10, 11 e 13 a 17 do mesmo, mas não ao retorno do processo à CONJUR/ME:

- a) *“5. (...) o exame aqui empreendido foge aos aspectos atinentes à conveniência e oportunidade do ato, assim como aqueles de natureza técnica, específicos do órgão Consulente. (...)”*
- b) *“6. (...) a autoridade Consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação do feito devem ter competência para praticarem os atos atinentes ao presente feito, (...) zelando para que todos os atos processuais sejam praticados somente por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.”*
- c) *“10. Nesse ponto, imperioso consignar que a estimativa dos preços atinentes aos itens afetos ao Ministério do Esporte deve ter sido precedida de ampla pesquisa de mercado, em atenção ao disposto no art. 3º, caput, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Portanto, devem ser colacionados aos autos a comprovação do cumprimento de tal requisito.”*
- d) *“11. (...) a justificativa para contratação consta do Termo de Referência (...) pendente de aprovação (...) com a necessária motivação (...)”;*
- e) *“13. Por tal motivo, entende-se que a indicação de dotação orçamentária pode e deverá ser apresentada até a afetiva assinatura do contrato respectivo.”*
- f) *“14. Outrossim, a contratação deverá ser previamente autorizada pela autoridade competente, atentando-se para a necessidade de autorização do Exmº. Sr. Ministro de Estado do Esporte, caso a quantia da futura contratação ultrapasse o valor de R\$ 10.000.000,00 (art. 2º do Decreto 7.689/2012.”*
- g) *“17. Por fim, recomenda-se que a área técnica certifique que os serviços (e condições, termos e formas de contratação) cujos preços serão registrados pelo ITI correspondem às necessidades do Ministério do Esporte, haja vista a impossibilidade de alteração posterior.”*
- h) *“Ante o exposto, e abstraída qualquer consideração acerca da conveniência e oportunidade da contratação, verifica-se que a proposição contém os requisitos para sua admissibilidade, desde que as recomendações delineadas nos itens 10, 11, 13 a 17 sejam atendidas.”*



Quanto ao prosseguimento da contratação, no que diz respeito ao atendimento às recomendações da CONJUR/ME (recomendações 10, 11, 13 a 17), identificou-se:

- A juntada ao processo de informação acerca de disponibilidade orçamentária (fls. 732), no valor de R\$ 2.500.000,00, e datada de 07/12/2012, caracterizando o cumprimento da recomendação referente ao item 13, para o exercício de 2012;
- A Nota de Empenho 2012NE801566, de 14/12/2012, no valor de R\$ 240.000,00; e
- A Mensagem eletrônica encaminhada pela Chefe da Divisão de Aquisições e Contratos (fls. 735), de 21/12/2012, que envia, anexo, o Contrato Administrativo nº 49/2012, para assinatura da representante da contratada, em duas vias, com orientação de abster-se de datar, com orientação de posterior devolução e com a brevidade possível.

Como já apontado, o processo não possui registro de atendimento aos demais itens do Parecer nº 147/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 07/12/2012, previamente ao envio do contrato para assinatura pela responsável pela empresa contratada, realizado em 21/12/2012.

Quanto aos demais itens constantes do citado Parecer, a Nota Explicativa DIACO/COGEC, de 28/12/2012, assinada pela Chefe da Divisão de Aquisições e Contratos, e posterior ao envio do contrato para assinatura pela responsável pela empresa contratada, busca esclarecer ou atender as recomendações oriundas da CONJUR/ME, sem, contudo lograr êxito, vez que não apresenta adequado embasamento:

- a) Item 10: No que diz respeito à pesquisa de preços, a Nota Explicativa limita-se a informar que o Pregão Eletrônico nº 43/2012 foi adjudicado e homologado em 06/12/2012 e que a pesquisa de mercado é parte integrante do processo licitatório. Assim, não foi cumprida a recomendação da CONJUR/ME no sentido de que a estimativa de preços dos itens afetos ao ME fosse efetuada e que fosse juntada ao processo autuado pelo Ministério do Esporte, como forma de validação da adequação dos preços praticados;
- b) Item 11: No que diz respeito à aprovação do Termo de Referência, o Diretor de Gestão Interna consignou, com data de 07/12/2012, o registro “Aprovo”, às folhas 23 do processo;
- c) Item 14: É indicado que a autorização da autoridade competente, Ministro de Estado do Esporte, em decorrência de o valor a ser contratado ser superior a R\$ 10.000.000,00, será concretizada por ocasião da assinatura do Contrato, o que não atende à necessidade de autorização *prévia* para a contratação;
- d) Item 15: Quanto ao cumprimento das obrigações constantes do art. 3º, § 3º, III, e § 4º do Decreto nº 3931/2001, as mesmas só foram cumpridas posteriormente à assinatura do contrato, mesmo aquelas que deveriam ter ocorrido em etapa anterior.
- e) Item 16: No que diz respeito à verificação de que as condições de habilitação subsistem por ocasião da celebração do contrato, as providências foram adotadas, conforme documentação juntada ao processo.
- f) Item 17: É indicado que a manifestação da área técnica consta à fls. 737, o que não se verifica, haja vista que a folha em questão é a primeira da Nota Explicativa em análise, elaborada pela Divisão de Aquisições e Contratos, vinculada à Coordenação de Gestão de Compras e Contratações da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos inexistindo outros documentos eventualmente produzidos pela área técnica. Destaca-se, ainda, que não é possível identificar a participação da área técnica do Ministério durante o



processo de contratação do software e dos serviços correlatos. Apenas ao final do Processo (fls. 815 a 820), encontra-se o Parecer Técnico nº 034/2013-CGTI-Controle/DGI/SE/ME, de 15/05/2013, emitido após o sobrestamento do contrato e concluindo pela necessidade de se superar os vícios ocorridos durante a contratação.

A proposição de encaminhamento final da Nota Explicativa, após o registro de que as recomendações da CONJUR/ME teriam sido atendidas, foi no sentido de que o processo fosse remetido ao Ministro de Estado para a assinatura do contrato.

O encaminhamento dos autos ao Ministro de Estado, para assinatura do contrato, teria sido efetuado pelo Diretor de Gestão Interna, por meio do documento constante às fls. 739 do processo, o qual não possui número, data ou assinatura.

Na sequência, constam Ofícios remetidos pelo ITI ao ME e pelo ME ao ITI, tratando da adesão à Ata de Registro de Preços e dos quantitativos a serem aderidos.

Destaca-se que o contrato juntado ao processo, Contrato nº 49/2012 (fls. 770 a 782), possui referência ao titular da Pasta Ministerial em seu preâmbulo, como signatário do documento representando o Ministério do Esporte, mas o documento está assinado pelo Chefe de Gabinete do Ministro do Esporte, que estava substituindo o Ministro na data de assinatura do contrato, na condição de Ministro de Estado Interino.

Ainda em relação ao contrato assinado, o mesmo possui no verso de todas as suas folhas a seguinte informação “Confere com a minuta aprovada pela CONJUR”, com a aposição da assinatura da Chefe da Divisão de Aquisições e Contratos, contudo a Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte não se manifestou acerca de minuta de contrato em seu Parecer nº 147/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 07/12/2012.

Destaca-se que a demanda de contratação teve origem no Gabinete do Ministro, tendo sido formalizada pelo Chefe de Gabinete do Ministro. Posteriormente, o Chefe de Gabinete do Ministro assinou o contrato, sendo que para a contratação em questão deveria existir autorização prévia do Ministro de Estado, em função de seu valor, o que não ocorreu, a despeito da recomendação da CONJUR/ME nesse sentido e que era condição para o prosseguimento da contratação. Após assinado o contrato, a indicação do fiscal do contrato foi feita, também, pelo Chefe de Gabinete do Ministro. Verifica-se, assim, que ao longo do processo de contratação não houve observância ao princípio da segregação de funções.

Como consequência das fragilidades identificadas no planejamento da contratação, bem como em sua formalização, a execução do Contrato nº 49/2012 foi sobrestada, por ato do Secretário-Executivo do Ministério do Esporte, formalizado por meio do Despacho nº 15/2013/SE-ME, de 11/04/2013. A contratada foi comunicada da decisão de sobrestamento do processo por meio do Ofício nº 195/2013/SE/ME, de 11/04/2013.

Conforme anteriormente registrado, encontra-se juntado às folhas 815 a 820 do processo o Parecer Técnico nº 034/2013-CGTI-Controle/DGI/SE/ME, de 15/05/2013, elaborado por Analista em Tecnologia da Informação, emitido após o sobrestamento do contrato e concluindo pela necessidade de se superar os vícios ocorridos durante a contratação. O citado Parecer destaca as seguintes impropriedades verificadas na análise realizada com o fim de “*avaliação do referido processo à luz dos normativos delineadores das ações de contratação e gestão de serviços de tecnologia da informação*”:

a) o Termo de Referência não contém assinatura da equipe de planejamento da contratação, conforme previsto no art. 17, §4º, da IN SLTI/MP nº 04/2010, contendo apenas registro de aprovação pelo Diretor de Gestão Interna;



b) o Termo de Referência é elaborado a partir de outros documentos (Análise de Viabilidade da Contratação, Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de Riscos), os quais não compõem o processo;

c) mesmo em contratações por meio de Adesão a Ata de Registro de Preços a execução da fase de Planejamento é obrigatória, conforme previsão do art. 18 da IN/SLTI/MP nº 04/2010;

d) o Termo de Referência indica a aderência da contratação ao planejamento estratégico institucional e informa constar dos PDTI 2010/2012 e 2012/2014, contudo não foi localizada no PDTI 2010/2012 a demanda objeto do processo em análise;

e) não foram identificadas as indicações de equipe e seus membros, quais sejam, equipe de Planejamento da Contratação, Gestor do Contrato, Fiscal Administrativo do Contrato e Fiscal Requisitante do Contrato. Foram identificadas apenas as designações de Fiscal e de Fiscal Substituto; e

f) não foram localizados documentos que demonstrem aderência à fase de gerenciamento do contrato, conforme previsto no art. 25 da IN SLTI/MP nº 04/2010, a qual compreende, entre outras, a tarefa de encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de fornecimento de bens pelo Gestor do contrato ao preposto da Contratada.

Em que pese ter sido requerida a disponibilização do processo por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/23, de 26/06/2013, para fins de verificação do andamento das providências adotadas para saneamento do processo, foi informado por meio do Ofício nº 431/2013/SE/ME, de 17/07/2013, que não havia data prevista para conclusão da análise do processo de contratação e que, tão logo a adoção das medidas saneadoras cabíveis fossem concluídas, as providências seriam imediatamente comunicadas à equipe de auditoria. Na mesma oportunidade, foi informado:

“Por fim, em relação ao item 2, informo que o processo nº 58000.003076/2012-19 já foi disponibilizado em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201305660-10, conforme Ofício nº 286/2013/SE/ME (cópia anexa), sendo assim o processo será disponibilizado novamente após a conclusão da análise da contratação de modo a evitar atrasos no andamento dos trabalhos.”

A Solicitação de Auditoria nº 201305660/23 foi reiterada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/25, de 09/09/2013. Por meio do Ofício nº 558/2013/SE-ME, de 16/09/2013, foi solicitada dilação de prazo para atendimento à SA 201305660/25, sem que tenha sido disponibilizado o processo.

Verifica-se que o planejamento da contratação que deu origem ao Contrato nº 49/2012 apresenta fragilidades relevantes que impactaram em sua execução e que vieram a ocasionar o seu sobrestamento. Destaque-se que não procede a informação, contida no Termo de Referência aprovado pelo Diretor de Gestão Interna, de que havia aderência da contratação ao planejamento estratégico institucional, considerando que o Ministério do Esporte não possui este planejamento, conforme registrado em item específico deste Relatório (item 5.2.2.1).

Por fim, inexistem registros, nos autos disponibilizados para análise, de eventuais entregas de produtos, de faturas/notas fiscais apresentadas pela empresa ou de pagamentos efetuados pelo Ministério do Esporte.

Causa



Atuação indevida dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação e pela assinatura de contrato sem o necessário planejamento.

Atesto indevido do atendimento prévio a todas as condições liberatórias elencadas pela Consultoria Jurídica/ME, pelo Diretor de Gestão Interna, que foi o responsável pela autorização da contratação e pelo prosseguimento do pleito.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando o prosseguimento do processo sem o necessário planejamento e sem o atendimento prévio a todas as condições liberatórias elencadas pela Consultoria Jurídica/ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

Memorando nº 618/2013-DGI/SE/ME, de 19/11/2013.

“A decisão que motivou o sobrestamento referido na Constatação ora em exame teve como fundamento promover o saneamento do processo e sua adequação à legislação publicista, em especial, a IN MP/SLTI nº 04/2008.

Dessa forma, vale esclarecer que fora constituído Grupo de Trabalho, composto por Analistas de Tecnologia da Informação lotados na Coordenação Geral de Tecnologia da Informação, com vistas a apresentar os elementos/evidências para subsidiar a tomada de decisão da autoridade que determinou o sobrestamento quanto à regularidade da execução dos serviços e entrega dos produtos previstos no Contrato.

O GT consignou em Relatório evidências quanto aos itens contratuais executados, assim como o fez a Gerência de Operações do Programa Brasil Voluntário da SNEIS. A empresa solicitou o pagamento dos valores porventura apurados, sendo certo que os autos foram remetidos a CONJUR para apreciação do pleito da Contratada. Vale aqui esclarecer que a finalidade requestada a partir dos atos até então praticados é a rescisão amigável da avença, sendo certo que tais atos serão levados ao conhecimento da Equipe de Auditoria quando da suspensão do sobrestamento.”

Nota técnica nº 05 /Voluntariado/ME, de 30/10/2013:

1. *Trata-se de resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305660/033, realizada pela Controladoria Geral da União, pertinente a execução do contrato 49/2012, no que tange ao item 3.1.1.9 Deficiências na condução da contratação e na formalização do Contrato nº 49/2012, ocasionando o posterior sobrestamento da execução do contrato, **com a consequente inefetividade das ações a ele relacionadas (grifo nosso)**. Inobservância às recomendações da CONJUR/ME e o item 5.2.3.6 Análise das etapas de contratação e de execução contratual da "Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa" adquirida pelo Ministério do Esporte e formalizada no Contrato nº 44/2012.*
2. *A respeito das constatações supra, passo a expor.*



3. *Quanto à afirmação de que “As análises realizadas evidenciaram a falta de alinhamento do Plano Diretor de TI (PDTI) vigente no ano de 2012 ao Planejamento Estratégico de TI (PETI) vigente no mesmo período. Por sua vez, o PETI carece de alinhamento ao Planejamento Estratégico Institucional (PEI), posto que este último ainda não foi elaborado pelo Ministério do Esporte. Adicionalmente, verificou-se a ausência de eficácia do PDTI na orientação das ações de TI, tendo sido constatado que os serviços contratados em dois dos três contratos de TI analisados não haviam sido previstos naquele documento” (página 14), cumpre relatar que o PDTI 2013/2015 foi aprovado em junho de 2012; na sua página 21 conclui sobre a necessidade de construir um Cadastro Integrador. Na página 25, sobre este Cadastro, o plano prevê 500 pontos de função, que não foram atendidos pelo contrato vigente e que não suportariam o Programa Brasil Voluntário. Já na página 22 do PDTI, aprovou-se a contratação de “Comunicação Interativa” e detalha a “agenda corporativa a ser utilizada por diversas autoridades do ME”. A página 38 define a aquisição de “softwares de prateleira”. Na página 40 são elencadas “necessidades de terceirização de serviços de TI para a organização (contratações)”. Na coluna à direita, mesma página, está definida a compra de “software para a gestão e acompanhamento de projetos”. Portanto, a afirmação contida no relatório encontra-se divorciada à realidade dos fatos.*
4. *Na página 68, o parágrafo que diz “De acordo com as informações disponíveis no processo autuado pelo Ministério do Esporte, a demanda de contratação teve origem no Gabinete do Ministro, tendo sido formalizada pelo Chefe de Gabinete do Ministro, segundo informações do Memorando nº 245/12-GM/ME, de 05/11/2012 (fls. 04 do processo). Destaca-se, contudo, que a unidade responsável, no âmbito do ME, pela coordenação das ações relacionadas aos grandes eventos esportivos é a Assessoria Especial de Grandes Eventos Esportivos, unidade vinculada à Secretaria-Executiva/ME, em relação à qual não foram identificadas iniciativas no âmbito da contratação em análise”, não considera a existência da Portaria 272, de 30.10.2012, que nomeou o então Chefe de Gabinete do Ministro como Coordenador do Programa de Voluntariado Público, portanto localizando no Gabinete do Ministro local de atuação da coordenação do Programa;*
5. *Na página 72, quando afirma “Destaca-se que a demanda de contratação teve origem no Gabinete do Ministro, tendo sido formalizada pelo Chefe de Gabinete do Ministro. Posteriormente, o Chefe de Gabinete do Ministro assinou o contrato, sendo que para a contratação em questão deveria existir autorização prévia do Ministro de Estado, em função de seu valor, o que não ocorreu, a despeito da recomendação da CONJUR/ME nesse sentido e que era condição para o prosseguimento da contratação. Após assinado o contrato, a indicação do fiscal do contrato foi feita, também, pelo Chefe de Gabinete do Ministro. Verifica-se, assim, que ao longo do processo de contratação não houve observância ao princípio da segregação de funções”, o texto incorre em dois equívocos. O primeiro, não considera a Portaria 272/2012. A demanda de contratação tem esta origem, na Coordenação do Programa, cargo ocupado “sem prejuízo” ao cargo de Chefe de Gabinete (texto da Portaria). Segundo fato imprescindível de se*



mencionar é de que, à época da assinatura, o titular da pasta se encontrava em férias e o lançamento do Programa aconteceria em 23/01/2013, como de fato aconteceu. Portanto, não seria possível aguardar o retorno das férias do titular pois o empenho teria que ser feito no final do ano para o lançamento de um Programa que aconteceu três semanas depois. E não há empenho sem contrato que o suporte;

6. No que concerne à alegação de consequente não efetividade das ações relacionadas ao contrato supracitado, cumpre esclarecer que tal declaração é dissonante com a realidade dos fatos, visto que da assinatura do contrato até o sobrestamento do mesmo, em 11/04/13, a sua execução decorreu a contento, senão vejamos:
7. Em 08/01/13, foi emitida a Ordem de Serviço nº01/2013, por parte do Coordenador Geral do Programa Brasil Voluntário, solicitando da empresa contratada, dentre outras demandas, o desenvolvimento de conteúdo (capacitação em amplo nível com construção de conteúdos (História do Esporte, História do Futebol, Voluntariado e Cidades-sede, Inglês e Espanhol), destinados à capacitação em amplo nível dos inscritos no Programa Brasil Voluntário, abrangendo as seguintes etapas:

<i>Construção dos conteúdos textuais</i>
<i>Validação dos conteúdos textuais</i>
<i>Reestruturação dos conteúdos textuais</i>
<i>Homologação dos conteúdos textuais</i>
<i>Construção dos conteúdos em padrão SCORM</i>
<i>Validação dos conteúdos em padrão SCORM</i>
<i>Reestruturação dos conteúdos em padrão SCORM</i>
<i>Validação dos conteúdos em padrão SCORM</i>

8. Em 13/03/13, os conteúdos para a capacitação em amplo nível foram homologados pelo Coordenador Geral do Programa, e conseqüentemente disponibilizados para acesso por parte dos inscritos habilitados ao programa de capacitação, que foi executado pela empresa contratada.
9. Os inscritos no programa tiveram acesso ao citados módulos de capacitação entre os dias 13/03/13 a 13/04/13. Ao término do prazo para conclusão dos módulos, foi gerado pela contratada um relatório de ranqueamento, base do processo decisório para seleção dos inscritos habilitados para a fase presencial de capacitação do programa, de responsabilidade da UnB, ocorrida entre 27/04/13 e 19/05/13.
10. Ainda, a empresa contratada prestou parcialmente **serviço de apoio à equipe técnica na administração e operação da solução (serviço de operação assistida)**, e que abrangia o atendimento na resolução de problemas da solução tecnológica contratada, integração da mesma com outros ambientes, suporte técnico, geração de relatório de resolução de chamados, entre outros serviços de apoio. O referido serviço foi prestado a contento de 01/03/13 até a data de ciência por parte da contratada do sobrestamento do contrato, em 14/04/13, totalizando 1 mês e 13 dias.
11. Em 26/04/13 a empresa contratada fez a entrega para a coordenação do programa de um DVD no qual constava todos os conteúdos por ela desenvolvidos e aplicados na primeira fase de capacitação dos inscritos.



12. Conclui-se, portanto, que o referido contrato foi executado a contento no que se refere à construção de conteúdo e serviço de apoio à equipe técnica na administração e operação da solução até o sobrestamento do mesmo.
13. Já a respeito do item o item 5.2.3.6, na página 142 o relatório fala que “As deficiências de planejamento se caracterizaram, ainda, pela ausência de dimensionamento do número de usuários que seriam atendidos pela solução, resultando em impacto no número de licenças de software adquirido. Conforme o Termo de Referência, a solução em análise havia sido concebida para ser utilizada por público interno do Ministério do Esporte, o qual possui um efetivo inferior a 400 servidores.” Esta é uma afirmação descolada da realidade, erroneamente detalhada na mesma página, dois parágrafos abaixo, quando conclui que “Essa solução não possui relação com a Rede Social Corporativa contratada”. É uma confusão conceitual. Rede social corporativa não se refere aos “400 servidores” do Ministério. A contratação atendeu aos usuários do Programa Brasil Voluntário (13.000 pessoas), dentro do Portal da Copa. E poderia atender aos beneficiários do Programa Bolsa-Atleta, do Programa Segundo Tempo, caso assim se decidisse, porque os códigos-fonte foram comprados pelo Ministério.

Histórico de execução do contrato 49/2012 – construção dos conteúdos e capacitação dos inscritos no Programa Brasil Voluntário.

Data	Ação
02/01/2013	Apresentação de proposta de Plano de trabalho por parte da contratada para Coordenação do Voluntariado.
08/01/2013	Ofício por parte do Coordenador do Programa Brasil Voluntário solicitando o início das atividades pertinentes ao contrato.
08/01/2013	Emissão de OS 01/2013, solicitando o desenvolvimento dos conteúdos de capacitação, bem como sua customização para formato SCORM, ou seja, em formato multimídia, com aplicação de sons e imagens, gravações, especificamente para o modo de aprendizagem e-learning, a ser utilizado na plataforma web.
08 e 09/01/2013	Definição do Plano de Gestão a ser executado pela empresa contratada, bem como das premissas de trabalho, com atualizações em 12 e 14/01/2013.
10/01/2013	Início da realização dos serviços de capacitação em amplo nível com construção de conteúdos, com a apresentação para a coordenação do programa das ementas dos conteúdos a serem desenvolvidos pela contratada.
16/01/2013	Apresentação do Plano de Trabalho das atividades a serem realizadas pela empresa contratada para o Ministro do Esporte e equipe do ME e SERPRO.
14/02/2013	Conclusão da instalação da ferramenta de aprendizagem no SERPRO, com entrega à coordenação do programa do Manual de instalação da ferramenta (anexo X).
15/02/2013	Recebimento pela coordenação do programa dos conteúdos dos cursos em formato textual para validação.
15/02/2013	Início da conversão dos conteúdos do formato textual para o formato SCORM
18 a 22/02/2013	Análise e validação dos conteúdos em formato textual pela coordenação do programa



15/02/13 a 12/03/2013	Análise, reestruturação e validação dos conteúdos em formato SCORM
01/03/2013	Emissão de OS 05/2013, solicitando serviço de apoio à equipe técnica na administração e operação da solução
13/03/2013	Validação dos conteúdos em padrão SCORM para os cursos: História do esporte, História do futebol, Voluntariado e cidades-sede, Inglês e espanhol
13/03/2013	Homologação dos conteúdos entregues pela coordenação do programa
01/04/2013	Homologação do serviço de apoio à equipe técnica na administração e operação da solução (operação assistida) executado de 01/03/2013 a 01/03/2013.
11/04/2013	Sobrestamento do contrato
14/04/2013	Ciência por parte da contratada do sobrestamento do contrato.
26/04/2013	Entrega dos documentos referentes aos itens de capacitação em amplo nível, com construção de conteúdos, manual de instalação do produto em formato impresso e digital.

Análise do Controle Interno

Registra-se, inicialmente, que as informações apresentadas pelo Ministério do Esporte constam de dois documentos encaminhados individualmente, reproduzidos no campo “Manifestação da Unidade Examinada”, quais sejam Memorando nº 618/2013-DGI/SE/ME, de 19/11/2013, e Nota Técnica nº 05/Voluntariado/ME, de 30/10/2013.

Os dois documentos citados possuem informações desencontradas. O primeiro deles, Memorando nº 618/2013-DGI/SE/ME, de 19/11/2013, indica a constituição de Grupo de Trabalho para apresentar informações acerca da execução do contrato para subsidiar a tomada de decisão da autoridade responsável pelo sobrestamento da execução do contrato, indicando a elaboração de relatório contendo evidências dos itens contratuais executados; adicionalmente, é registrado que a partir das informações acerca dos atos praticados existe sinalização de rescisão do contrato e que os desdobramentos serão oportunamente informados à equipe de auditoria da CGU. Destaca-se que, ao longo do trabalho de auditoria, todos os questionamentos e solicitações de disponibilização de documentos efetuados, envolvendo a contratação em análise, tiveram como resposta que o processo de contratação estava em análise no âmbito do Ministério e que os resultados das análises seriam oportunamente remetidos à equipe de auditoria, tal como agora registrado.

Quanto às informações constantes da Nota Técnica nº 05/Voluntariado/ME, de 30/10/2013, as mesmas não guardam correlação com o já citado memorando, considerando que o memorando sinaliza proposta de rescisão do contrato e a Nota Técnica atesta a conformidade de toda a execução contratual, tampouco a citada Nota Técnica guarda relação com a fragilidade das informações existentes no processo relacionado à contratação em análise ou com as respostas às Solicitações de Auditoria expedidas no âmbito da auditoria anual de contas.

Registram-se, na sequência, observações acerca das informações apresentadas na Nota Técnica em comento, buscando esclarecer as situações nela registradas:

a) A Nota Técnica faz referência aos Contratos nº 49/2012 e 44/2012 e indica a apresentação de informações em relação a dois registros diferentes deste Relatório, quais sejam itens 3.1.1.9 e 5.2.3.6. Destaca-se, contudo, que o registro constante do item 5.2.3.6 reproduz teor de relatório já concluído pela CGU e encaminhado ao Ministério do Esporte em sua versão definitiva, não sendo pertinente, aqui, voltar a analisá-lo, inclusive em virtude de as manifestações não possuírem embasamento.



b) Ao contestar o registro feito, de inefetividade das ações relacionadas ao Contrato nº 49/2012, a Nota Técnica apresenta um rol de informações relacionadas à execução do contrato. Ocorre que nenhuma das informações apresentadas constava do processo disponibilizado pelo ME para análise, tampouco foram disponibilizadas por ocasião dos questionamentos apresentados pela equipe de auditoria.

Destaca-se, por oportuno, que a falta de registros relacionados à execução contratual nos processos respectivos é prática recorrente no âmbito do Ministério do Esporte. Cita-se a título de exemplo, situações identificadas por ocasião da análise aos contratos firmados pelo ME com as empresas ID2 Tecnologia Ltda. e XYS Interatividade, cujos registros constam dos relatórios nº 201205048 e 201305751, respectivamente.

c) As informações apresentadas nos itens 4 e 5 da Nota Técnica corroboram os registros efetuados, que indicam que o Programa de Voluntariado, inicialmente formatado para atender demanda da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014 está sob a responsabilidade de unidade que não possui qualquer vinculação com a Assessoria Especial de Grandes Eventos, vinculada à Secretaria Executiva, e que absorveu todas as iniciativas relacionadas à realização dos citados eventos e que estavam, anteriormente, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor.

Na mesma linha foram as informações apresentadas no item em relação ao registro de inexistência de segregação de funções ao longo do processo de contratação e de execução contratual; as informações constantes da Nota Técnica corroboram que o demandante da contratação também assinou o contrato, na condição de Ministro Interino e designou o fiscal para acompanhamento da execução contratual.

Outra informação trazida na Nota Técnica refere-se à impossibilidade de aguardar o retorno do Ministro do Esporte para a assinatura do contrato, em virtude da premência de iniciar a sua execução, evitando atrasos na realização de seu objeto. Essa situação denota, também, deficiência no planejamento efetuado e relacionado à contratação em análise; a deficiência de planejamento de ações no âmbito do Ministério do Esporte é situação já abordada em outras oportunidades ao longo deste Relatório.

d) O item 6 da Nota Técnica apresenta diversas informações relacionadas à execução do contrato (emissão de ordem de serviço, homologação de conteúdos, relatório gerado pela contratada, entrega de DVD contendo conteúdos desenvolvidos, prestação de serviço de operação assistida), as quais, conforme anteriormente registrado, não constavam do processo de contratação, tampouco foram disponibilizadas ou informadas pelo Ministério do Esporte em resposta a Solicitações de Auditoria que apresentavam questionamentos relacionados à execução contratual.

e) A Nota Técnica apresenta, ainda, um breve histórico relacionado à execução do contrato e de entregas a ele relacionadas. Em um dos itens é feita referência à “*Conclusão da instalação da ferramenta de aprendizagem no SERPRO*”, ocorre que não se identifica a existência de contrato vigente à época entre o Ministério do Esporte e o SERPRO e que possibilitasse a instalação da citada ferramenta no SERPRO.

Assim, as justificativas apresentadas por meio da Nota Técnica nº 05/Voluntariado/ME não descaracterizam os apontamentos efetuados. No que diz respeito à efetividade das ações, as mesmas teriam sido avaliadas por Grupo de Trabalho constituído no âmbito do ME, conforme registrado por meio do Memorando nº 618/2013-DGI/SE/ME, de 19/11/2013, o qual também registrou que os resultados seriam oportunamente enviados à equipe de auditoria.

Recomendações:



Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as aquisições a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisições sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que conclua a avaliação em curso no Ministério cujo objetivo é a identificação dos produtos eventualmente entregues pela contratada, identificando os valores relacionados aos produtos entregues, a adequação dos valores praticados e a funcionalidade dos produtos entregues, informando à CGU acerca dos resultados de tais apurações.

Recomendação 5: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que apure os fatos e as responsabilidades relacionadas à contratação em análise e à respectiva execução contratual.

4 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte

4.1 Administração da Unidade

4.1.1 DIÁRIAS

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiência no planejamento de compra de passagens aéreas, resultando em aquisições antieconômicas.

Fato

O Departamento de Gestão Interna (DGI/SE) é responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão da execução das atividades relacionadas aos Sistemas de Administração dos Recursos de Informação e Informática, de Recursos Humanos e de Serviços Gerais. Neste contexto, o DGI/SE se responsabiliza pelo pagamento de diárias e pela aquisição de passagens necessárias, a partir de demanda das unidades, por meio de solicitação de diárias e de passagens no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), informando o motivo da viagem, as suas alterações e as suas ocorrências nos finais de semana, bem como prestar contas acerca de tais procedimentos.



Realizou-se uma análise gerencial dos principais trechos viajados pelos servidores do Ministério do Esporte. O Quadro 10 mostra os trechos mais viajados, juntamente com a média de antecedência de compra dos trechos.

Quadro 10: Trechos mais viajados e período médio de antecedência de compra de passagens, exercício de 2012

Trecho	Quantidade de trechos viajados	Média de antecedência de compra
BSB <=> Curitiba	73	6,14 dias
BSB <=> RJ	924	4,60 dias
BSB <=> SP	563	5,38 dias
BSB <=> Manaus	50	6,78 dias
BSB <=> POA	87	7,04 dias
BSB <=> Fortaleza	76	7,23 dias
BSB <=> Recife	53	8,32 dias
BSB <=> Maceió	64	9,85 dias
BSB <=> Natal	96	8,41 dias
BSB <=> SSA	67	5,15 dias
RJ <=> SP	52	3,81 dias

Legenda: BSB – Brasília; SP – São Paulo; RJ – Rio de Janeiro; SSA – Salvador; POA – Porto Alegre.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

A Portaria nº 505, de 29/12/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que dispõe sobre a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, estabelece em seu artigo 1º:

“Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos:

I - a solicitação da proposta de viagem, com passagem aérea, deve ser realizada com antecedência mínima de dez dias;

II - devem ser atribuídas a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, as seguintes etapas no processo de emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço:

a) a verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado;

b) a indicação da reserva; e

c) a solicitação e a autorização para emissão de bilhetes de passagens.

III - a autorização da emissão do bilhete deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de traslado, e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva, preferencialmente utilizando os seguintes parâmetros:

a) a escolha do voo deve recair prioritariamente em percursos de menor duração, evitando-se, sempre que possível, trechos com escalas e conexões;

b) o embarque e o desembarque devem estar compreendidos no período entre sete e vinte e uma horas, salvo a inexistência de vôos que atendam a estes horários;



c) em viagens nacionais, deve-se priorizar o horário do desembarque que anteceda em no mínimo três horas o início previsto dos trabalhos, evento ou missão; e

d) em viagens internacionais, em que a soma dos trechos da origem até o destino ultrapasse oito horas, e que sejam realizadas no período noturno, o embarque, prioritariamente, deverá ocorrer com um dia de antecedência.

IV - a emissão do bilhete de passagem aérea deve ser ao menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto no inciso anterior e alíneas, e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973; e

V - a emissão dos bilhetes é realizada pela agência de viagens contratada, a partir da autorização do servidor formalmente designado.

§ 1º Em caráter excepcional, a autoridade máxima dos órgãos e entidades a que se refere o caput poderá autorizar viagem em prazo inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade do seu efetivo cumprimento.” (grifo não contido no original)

Assim, a solicitação da proposta de viagem, com passagem aérea, deve ter antecedência mínima de 10 (dez) dias. Adicionalmente, deve-se verificar a cotação de preços das agências contratadas e compará-los com os de mercado, prevalecendo o menor preço e, sempre que possível, adquirir a tarifa em classe econômica. Apenas em caráter excepcional, a autoridade máxima poderá autorizar viagem em prazo inferior a 10 (dez) dias, desde que a inviabilidade do cumprimento do prazo seja justificada formalmente.

Pelo constante do quadro anterior, a maior parte das compras de passagens aéreas foi efetuada com menos de 10 (dez) dias de antecedência, comprovando a falta de planejamento em conformidade com o disposto na Portaria MP nº 505/2009 para a compra das passagens. Reitera-se que essa prática vai de encontro ao estabelecido no inciso I do artigo 1º da Portaria nº 505, de 29/12/2009.

O Quadro 11 a seguir apresenta o gasto total na compra de passagens aéreas, bem como a média dos gastos do órgão em cada trecho, comparativamente à média nacional, sendo este o valor de referência, constante do Observatório da Despesa Pública (ODP).

Quadro 11: Comparação de valores gastos pelo Ministério do Esporte com passagens aéreas com os valores médios dos gastos nos mesmos trechos

Trecho	Quantidade de trechos viajados	Valor gasto (R\$)	Média dos gastos do órgão no trecho (R\$)	Média nacional (R\$)
BSB <=> Curitiba	73	39.634,82	542,94	443,28
BSB <=> RJ	924	422.488,33	457,24	362,52
BSB <=> SP	563	228.279,92	405,47	340,07
BSB <=> Manaus	50	40.214,86	804,30	710,40
BSB <=> POA	87	62.096,18	713,75	610,81
BSB <=> Fortaleza	76	59.772,70	786,48	703,42
BSB <=> Recife	53	34.170,09	644,72	614,85
BSB <=> Maceió	64	40.749,55	636,71	516,20
BSB <=> Natal	96	76.922,44	801,28	806,29
BSB <=> SSA	67	37.232,30	555,71	445,04
RJ <=> SP	52	31.252,78	601,02	463,15



Observa-se, pela análise do quadro anterior, que, para todos os trechos comparados, exceção feita ao trecho BSB – Natal, a média dos gastos pelo Ministério do Esporte está acima da média nacional, indicando que a falta de planejamento da compra implica no aumento do valor das passagens aéreas, o que fere o artigo 1º da Portaria nº 505, de 29/12/2009.

Causa

Deficiência nos controles internos administrativos do Ministério do Esporte relacionados à aquisição de passagens aéreas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, o gestor afirmou:

“Ao Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva compete a gestão do Sistema SCDP, compreendendo a verificação da inclusão dos dados exigíveis por parte das áreas solicitantes (motivação, justificativa, cotação etc), bem como a ordenação de despesas decorrentes da aquisição de passagens aéreas no âmbito deste Ministério. Com efeito, o planejamento das viagens e as solicitações de emissão de bilhetes aéreos são de competência das diversas Secretarias que compõem a Pasta, detentoras de autonomia gerencial e operacional para a inserção das informações no sistema.

Quanto às autorizações do uso da exceção de prazo inferior a 10 (dez) dias, vale esclarecer que estas são de competência das autoridades mencionadas no art. 1º, inciso I, combinado com os §§ 1º e 2º da Portaria MPOG nº 505, de 29 de dezembro de 2009, não cabendo qualquer ação da competência deste Departamento. Vale dizer que o próprio Sistema SCDP só disponibiliza ao DGI, para ordenação da despesa, as concessões solicitadas com a antecedência legal, ou aquelas realizadas em caráter de urgência, desde que acompanhadas da devida autorização superior. Cumpre dizer que mesmo nesses casos, a inserção das informações quanto à motivação da viagem é verificada, via documentos anexados no sistema, não havendo que se falar em ausência de informações por parte das áreas solicitantes, responsáveis, inclusive, por sua veracidade.

Desse modo, entende-se que a posição externada pela Equipe de Auditoria não encontra amparo na realidade deste Departamento. Todavia, entende-se necessário envidar esforços de gestão no sentido do aprimoramento dos processos relacionados à compra de passagens aéreas, buscando a definição de estratégias conjuntas entre as diversas Secretarias do Ministério para o atendimento da Recomendação com vistas a se obter maior economicidade na compra de passagens aéreas, quando possível e reduzir o percentual de viagens em prazo inferior ao mínimo previsto no normativo atinente à espécie.”

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada contextualiza o processo de aquisição de passagens no âmbito do Ministério do Esporte, sendo informado que ao Departamento de Gestão Interna cabe unicamente a ordenação da despesa, sendo que as requisições têm origem nas Secretarias finalísticas.

Destaque-se, contudo, que, de acordo com o Regimento Interno do Ministério do Esporte, cabe ao Departamento de Gestão Interna orientar os órgãos do Ministério quanto ao cumprimento das normas administrativas estabelecidas, o que se aplica à observância dos prazos mínimos previstos para a aquisição de passagens.

De acordo com o estabelecido no artigo 2º da Portaria nº 505, de 29/12/2009, descrito a seguir, os órgãos usuários do SCDP são responsáveis pela gestão do sistema.

“Art. 2º Conforme previsto no art. 12-A, do Decreto nº 5.992, de 19 de março de 2006, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é de utilização obrigatória pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional para a concessão, o registro, o acompanhamento, a gestão e o controle de diárias e de passagens e envio de informações para a Controladoria Geral da União – CGU.

Parágrafo único. São responsáveis pela gestão do sistema:

a) o gestor central – na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e

b) o gestor setorial – nos órgãos usuários do SCDP.” (Grifo não contido no original)

Dessa forma, em que pese as solicitações de passagens aéreas serem de competência de cada uma das Secretarias do Ministério, bem como a inserção destas no Sistema SCDP, cabe ao Departamento de Gestão Interna a gestão do Sistema SCDP.

Sendo assim, como responsável pela gestão do Sistema SCDP, cabe ao Departamento de Gestão Interna o acompanhamento dos processos relacionados à aquisição de passagens aéreas, visando assegurar que as áreas proponentes busquem o cumprimento dos prazos estabelecidos na Portaria MPOG nº 505, de 29/12/2009, a partir de orientação às Unidades do Ministério do Esporte nesse sentido.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que aprimore os processos relacionados à aquisição de passagens aéreas, visando ao cumprimento dos prazos estabelecidos na Portaria MPOG nº 505, de 29/12/2009, bem como à maior economicidade nas suas aquisições.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, no que diz respeito às solicitações de viagem emitidas no seu âmbito de atuação, que planeje adequadamente as viagens a serem realizadas, a fim de que as solicitações de aquisições de passagens aéreas respeitem o prazo mínimo de 10 dias, conforme disposto na Portaria MPOG nº 505, de 29/12/2009.



Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva que implemente controles internos no sentido de evitar a aquisição de passagens aéreas solicitadas com prazo inferior a 10 dias.

4.1.2 FORMALIZAÇÃO LEGAL

4.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de estudos, projetos ou levantamento de necessidades, para estabelecer os quantitativos a serem adquiridos mediante a adesão à ata do TRT, caracterizando deficiências de planejamento e de gestão da aquisição por parte do ME.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, assinado pelo Diretor de Gestão Interna (CPF ***.319.911-**), em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no D.O.U. de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

O Contrato decorre de adesão à Ata de Registro de Preços firmada em 27/12/2011 e publicada no D.O.U. em 28/12/2011, Seção 3, página 227, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região – TRT/GO, oriunda do Pregão Eletrônico nº 059/2011, levado a efeito por intermédio do Processo nº 1.623/2011 daquele Tribunal. O referido Pregão teve como vencedoras as empresas Homeoffice Móveis Ltda. (Grupo I – R\$ 4.750.801,50) e Artline Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (Grupo II – R\$ 903.399,50), conforme fls. 243 do processo em análise.

O objeto do contrato é o fornecimento de móveis para atender às necessidades do Ministério do Esporte, em função da realização dos Grandes Eventos Esportivos, conforme fundamentação constante do Despacho nº 173/2012/ME/SE/DGI/CGLOG/COGPA, de 30/04/2012, assinado pelo Coordenador de Gestão de Patrimônio e Apoio, CPF ***.293.418-**, e aprovado pelo Coordenador Geral de Recursos Logísticos CPF ***.219.418-**.

Em análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, constatou-se que a sua instrução não apresentou os documentos e informações que pudessem demonstrar, minimamente, a adequabilidade e a conformidade necessárias para a adesão à ata indicada pelo gestor, fundamentando-a mediante a elaboração de um projeto básico que contemplasse, entre outros, os seguintes quesitos:

- Previsão de remanejamento/fusão/criação de unidades ou Secretarias, em horizontes compatíveis com a realização dos grandes eventos, juntamente com um cronograma do aumento de servidores previsto;
- Elaboração de programa de necessidades em função da previsão/estimativa de aumento de pessoal, decorrente do item anterior, bem como a forma pretendida de alocação de pessoal, se permanente, mediante concurso, ou temporária, por intermédio de terceirizações e/ou nomeações para cargos em comissão; e
- Comprovação de que o mobiliário a ser adquirido compatibiliza-se com aquele atualmente existente no ME, de forma a manter-se ao máximo a padronização.



A ausência de tais informações no Termo de Referência evidencia deficiências no planejamento da aquisição, uma vez que não se identificou a existência de parâmetros de planejamento e de gerenciamento mínimos, podendo acarretar em aquisições decorrentes de demandas das diversas unidades, na medida de suas necessidades individuais.

Com o intuito de obter informações acerca do dimensionamento da demanda, encaminhou-se ao ME, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201301154/007, de 05/02/2013, o pedido de informações sobre estudos prévios que demonstrassem a forma pela qual a área responsável fixou os quantitativos de mobiliário registrados, o cronograma de instalação dos mesmos e a quantidade de servidores a serem atendidos.

Por intermédio do Ofício nº 154/2013/DGI-SE/ME, de 14/02/2013, o Ministério do Esporte encaminhou o Memorando nº 097/2013/CGLOG/DGI/SE/ME, de 14/02/2013, no qual o Coordenador de Gestão de Patrimônio e Apoio, CPF ***.293.418-**, apresentou as seguintes informações:

“(…)

1. A adesão ao registro de preços do TRT 18ª REGIÃO ocorreu a partir da seguinte premissa:

“A crescente demanda de serviços em função da realização dos Grandes Eventos Esportivos a cargo deste Ministério resultam em necessidades de realocação e adaptação dos espaços físicos, e, naturalmente, exigem adaptações de leiautes cujo mobiliário existente é insuficiente. Este é o caso da unificação das secretarias SNEED e SNEDEL resultando na união das respectivas instalações na unidade ME 511 NORTE, também é o caso da ampliação da Secretaria Executiva com a instalação da Assessoria Especial de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos, e ainda, a mudança da Ouvidoria e do PNUD para a unidade ME DNIT. Todas estas mudanças demandam mobiliário, o qual não possuímos disponível para atendimento, portanto, tal adesão possibilitará o atendimento a estas demandas.”

2. Atualmente, possuímos o seguinte cenário:

a) A demanda de serviços em função da realização dos Grandes Eventos Esportivos está resultando na reestruturação da Representação do Rio de Janeiro e na estruturação da Representação de São Paulo. Ambas as demandas consumirão aproximadamente 120 estações de trabalho, isto é, pretendemos atender aproximadamente 120 servidores. A definição do cronograma aguarda a conclusão da locação de imóvel em São Paulo e a contratação de empresa especializada em adequação de leiaute;

b) A demanda resultante da unificação das secretarias SNEDEL e SNEED não pode esperar pela conclusão da contratação em apreço. Assim, efetuamos as alterações e complementações com mobiliários remanejados e recuperados, não privilegiando a padronização existente. O mesmo ocorreu com a Assessoria Especial de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos, e ainda, a mudança da Ouvidoria e do PNUD para a unidade ME DNIT, contudo, havendo disponibilidade orçamentária, pretendemos efetuar a padronização do mobiliário;

c) Há a perspectiva de conseguirmos unir as unidades finalísticas em um único prédio e, apesar de já possuímos o mobiliário atualmente em uso, a desmontagem, transporte e remontagem poderá danificá-lo, não tendo



como quantificar previamente as possibilidades de danos em função da desmontagem, transporte e remontagem. Outra opção de utilização dos preços registrados é a possível padronização do mobiliário, igualmente dependente de disponibilidade orçamentária.

3. Portanto, a presente adesão possibilitará o atendimento às demandas conforme mencionamos acima, que pela natureza das operações e suas respectivas dependências/possibilidades não é possível quantificar exatamente o número de itens que serão utilizados, e nem se serão utilizados, por isso o registro de preços é oportuno, o qual não gera obrigação de despesa futura.(...)” (grifos integrantes do texto original)

A manifestação do gestor não logrou esclarecer, de forma fundamentada, os questionamentos feitos, evidenciando, ao contrário, que o processo de aquisição de mobiliário não foi planejado, notadamente em relação à aquisição de produtos no volume e magnitude de custos pretendidos pelo gestor. Tal conclusão deve-se aos fatos expostos a seguir:

- a) Não foi informada a estimativa de aumento de pessoal, de forma a justificar a pretendida aquisição de mobiliário, assim como não esclareceu se a estruturação a ser feita na Representação de São Paulo e a reestruturação da Representação do Rio de Janeiro demandarão servidores novos e de que forma serão feitas as contratações. Tampouco houve justificativa para a necessidade de 120 estações de trabalho para aquelas Representações;
- b) A simples informação de crescente demanda de serviços em função da realização de Grandes Eventos Esportivos não justifica a aquisição de mobiliário, se não houver contratação de novos servidores;
- c) A partir da informação a respeito da unificação das Secretarias SNEDEL e SNEED, da criação da Assessoria Especial de Coordenação de Grandes Eventos Esportivos, a mudança da Ouvidoria e do PNUD para o Edifício do DNIT, infere-se ter havido apenas remanejamento de servidores e, conseqüentemente, de mobiliário já existente, sem necessidade de aquisição de mobiliário novo;
- d) A possibilidade de eventuais danos ao mobiliário, na hipótese de mudanças para um novo prédio, com objetivo de unificar as unidades finalísticas do ME, tampouco representaria um impacto de tal monta que justificasse a necessidade de adesão a um pregão do porte daquele em análise, para aquisição de quantidade significativa de móveis novos. Cabe lembrar que a responsabilidade por tais danos deverá correr à conta de quem for contratado e incumbido da mudança, sendo adequado supor que a quase totalidade dos móveis será reaproveitada no eventual processo de desmontagem, transporte e nova montagem;
- e) Desta ótica, a padronização, se imprescindível ao bom desempenho das atribuições do ME, deverá dar-se em relação ao mobiliário já existente, que será indubitavelmente a maior parcela, e não de forma inversa, em relação à nova linha de móveis pretendida, o que viria a onerar significativamente o Erário, motivado pela troca de todo o mobiliário atualmente em uso. Tal procedimento, se levado a efeito, deverá ter sua necessidade comprovada previamente, fundamentada em levantamentos e estudos consistentes que demonstrem os benefícios daí decorrentes em relação aos custos decorrentes a serem incorridos;
- f) Finalmente, parece desarrazoada a proposição de adesão a uma ata de registro de preços capaz de atender a aproximadamente 1.450 (um mil quatrocentos e cinquenta)



postos de trabalho, ante a constatação de que o ME dispunha em 2012 de uma força de trabalho de 346 servidores. Agrava o fato a ausência de previsão de aquisição de cadeiras e/ou poltronas, necessárias à completude e funcionalidade das estações de trabalho, uma vez que o termo de referência não faz qualquer alusão a respeito.

Diante de todo o exposto, verifica-se que a adesão à Ata de Registro de Preços não foi precedida de adequado dimensionamento das necessidades de mobiliário do Ministério do Esporte, o que caracteriza deficiências no planejamento e na gestão da aquisição em análise.

Causa

Atuação indevida dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação e pela assinatura de contrato sem o necessário planejamento.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando o prosseguimento do processo sem o adequado dimensionamento das necessidades de mobiliário do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Como registrado pela Equipe de Auditoria, a contratação examinada decorre de adesão à Ata de Registro de Preços derivada do Pregão Eletrônico nº 59/2011, do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.

Observa-se que o Edital do citado Pregão Eletrônico nº 59/2011, acostado às fls. 79-179-v previu, no item 5 de seu Anexo I, denominado “Termo de Referência”, que o fornecimento dos móveis seria “previamente autorizado pela Diretoria-Geral em quantitativo compatível” com as necessidades do órgão gerenciador da Ata.

Verifica-se, ainda que dentre as disposições do Contrato Administrativo nº 48/2012 deste Ministério, prevê-se a observância das especificações contidas no Termo de Referência, como se vê:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

O presente instrumento tem por objeto aquisição de mobiliário em geral, conforme as especificações contidas no Termo de Referência, Anexo I deste contrato (...)

Já o Termo de Referência, por sua vez, dispõe que o fornecimento dos móveis dar-se-á sob demanda do ME:

4. FORMA DE FORNECIMENTO

O fornecimento dos móveis será previamente autorizado pelo DGI em quantitativo compatível com as necessidades deste ME, observando o limite máximo a ser registrado.

Ressalte-se que constam dos autos - antes da assinatura do contrato - as demandas do ME registradas no processo pela Secretaria Executiva, para instalação de mobiliário na representação do Rio de Janeiro (fl. 469) e na Assessoria de Comunicação Social (fl. 480), ambas em anexo.



Merece destaque, ainda, o valor da dotação orçamentária contemplada na Cláusula Décima do Contrato, de R\$ 136.277,35 (cento e trinta e seis mil, duzentos e setenta e sete reais e trinta e cinco centavos), conforme NE nº 2012NE801567.

Por fim, observa-se que não constam do processo nenhuma demanda além daquelas citadas, bem como não há emissão de novas notas de empenho.

Assim, considerando as informações aqui tratadas bem como os pontos elencados pela Equipe de Auditoria nas Constatações, informa-se que os autos serão encaminhados à CONJUR para manifestação quanto à possibilidade de saneamentos das impropriedades detectadas na formalização do contrato, bem como na definição das cláusulas contidas no referido instrumento que estão em desacordo com a legislação atinente à matéria. Nesse sentido, a partir das recomendações exaradas pelo Consultivo Jurídico, buscar-se-á correção dos equívocos verificados, comunicando-se a Equipe de Auditoria quanto às medidas adotadas.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Secretaria Executiva do ME não acrescentou informações novas que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação em comento.

Ao contrário, acaba por corroborar a ausência de planejamento mínimo da aquisição, o que resta evidenciado pela informação de que “(...) **O fornecimento dos móveis será previamente autorizado pelo DGI em quantitativo compatível com as necessidades deste ME, observando o limite máximo a ser registrado. (...)**”, onde tais necessidades não foram planejadas, optando-se por formalizar uma Ata de Registro de Preços. Registra-se, ainda, a inobservância da legislação pertinente, conforme pode ser visto no parágrafo 3º do art. 3º do Decreto 3.931/2001:

*“(...) § 3º O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, **providenciando o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, devendo ainda: (...)**” (grifos não integrantes do texto original)*

Registra-se, conforme exposto na letra “f” da presente constatação, que os quantitativos registrados seriam capazes de atender a aproximadamente 1.450 (um mil quatrocentos e cinquenta) postos de trabalho, para um número de apenas 346 servidores, fato ainda agravado pela ausência de previsão de aquisição de cadeiras e/ou poltronas, necessárias à completude e funcionalidade das estações de trabalho, para o que o termo de referência não faz qualquer alusão.

Não houve, na manifestação da Secretaria Executiva, qualquer menção a um eventual aumento do número de servidores, que pudesse justificar, minimamente, a necessidade do registro de preços.



Assim, são mantidos os apontamentos anteriormente feitos, concluindo-se pela ausência de estudos, projetos ou levantamento de necessidades, para estabelecer os quantitativos a serem adquiridos mediante a adesão à ata do TRT, e restando caracterizadas as deficiências de planejamento e de gestão da aquisição por parte da Secretaria Executiva do ME.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que planeje adequadamente as aquisições a serem realizadas, que devem ser precedidas de levantamento das reais necessidades do órgão, com o devido registro desse planejamento na instrução do processo de aquisição.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, caso permaneça vigente a Ata de Registro de Preços ora em análise, e considerando parecer da Consultoria Jurídica/ME, conforme apontado na manifestação encaminhada ao Relatório Preliminar, que avalie a oportunidade e a conveniência de manutenção da referida Ata no lapso temporal até seu término, adotando as medidas cautelares cabíveis.

4.1.2.2 CONSTATAÇÃO

Inobservância da recomendação da CONJUR/ME relativa à verificação da conformidade em relação aos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços, em atendimento ao Acórdão TCU nº 1.233/2012-Plenário.

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, firmado pelo Ministério do Esporte, em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no DOU de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

Verificou-se, na análise dos autos do processo nº 58000.000591/2012-47, o não atendimento à recomendação constante da NOTA CONJUR/ME Nº 423/2012 de 23/07/2012, autuada às fls. 312 a 315, especificamente em relação aos itens 18 e 33 letra “c”, referente à conformidade dos quantitativos registrados, a saber:

*“e) Avaliar também se o quantitativo pretendido respeita a quantidade registrada em ata, nos termos do art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/01;”
(grifos constantes do original)*

Consta às fls. 305 do processo um pedido de informações da COGEC/CGLOG do Ministério do Esporte ao TRT/18ª Região, por meio de *e-mail*, de 26/06/2012, sobre o quantitativo já aderido à Ata de Registro de Preços, em atendimento ao Acórdão TCU nº 1.233/2012-Plenário. No entanto, não foi localizada nos autos a documentação comprobatória de eventual resposta do TRT que pudesse comprovar a conformidade da quantidade a ser aderida, tal como determinado pelo citado Acórdão e recomendado na Nota CONJUR/ME, concluindo-se pelo seu não atendimento.



Causa

Atuação indevida do gestor que decidiu pelo prosseguimento do processo a despeito do não atendimento à recomendação da Consultoria Jurídica/ME.

Deficiência de procedimentos definidos e formalizados acerca da condução de aquisições no âmbito do Ministério do Esporte.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando o prosseguimento do processo sem o necessário atendimento prévio à recomendação da Consultoria Jurídica/ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação 4.1.2.1.”

Análise do Controle Interno

A manifestação encaminhada não acrescentou informações ou dados que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação em tela, reiterando-se a formalização do contrato a despeito do desatendimento da recomendação da CONJUR/ME, sobre a necessidade de certificar-se do quantitativo disponível para ser aderido, em atendimento ao art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/01.

Por fim, destaque-se que por meio de Nota Explicativa, conforme consta nas fls. 458/459, o assistente da CGLOG/DGI/ME atestou o atendimento ao item 33, “e” das recomendações da Nota CONJUR/ME nº 423/2012 (fls.312/314), sem documentação que pudesse comprovar o fato.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisição sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova a apuração de responsabilidades pela formalização contratual em desacordo com o Art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931/01, e com a recomendação da CONJUR/ME.

4.1.2.3 CONSTATAÇÃO



Cotação de preços para comprovação de conformidade aos preços de mercado em que uma das empresas consultadas possui vínculo com a empresa contratada.

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, firmado pelo Ministério do Esporte, em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no DOU de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

Com o intuito de comprovar a conformidade dos preços da Ata de Registro de Preços àqueles de mercado, e com vistas à adesão à referida Ata, o Ministério do Esporte solicitou orçamentos a três empresas, conforme consta de planilha datada de 25/05/2012, autuada às fls. 294 do processo, e assinada pela Chefe de Divisão de Aquisições e Contratos do Ministério do Esporte, CPF ***.450.061-**.

As empresas consultadas forneceram os seguintes valores:

- Mobbilleart Comércio de Móveis Ltda – ME – CNPJ 10.348.263/0001-40, com o preço de R\$ 5.237.445,00, cujo orçamento foi assinado por P. J., conforme consta às fls. 261 dos autos;
- Formatech Ltda – EPP – CNPJ 01.159.295/0001-06, com o preço de R\$ 5.630.615,00;
- Multiplena Comércio e Serviços Ltda – CNPJ 04.936.559/0001-89, com o preço de R\$ 5.665.083,55.

Às fls. 306 a 308 encontram-se autuados os despachos que aprovaram a conformidade do processo e a planilha de preços, firmados pelo Assistente da Divisão de Aquisições e Contratos, CPF ***.387.871-**, e pelo Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, CPF ***.725.661-**.

Verifica-se, no entanto, que P. J., que assinou o orçamento da empresa **Mobbilleart**, vem a ser P. J. C. O, CPF ***.330.436-**, que, juntamente com seu irmão P. A. C. O, CPF ***.483.006-**, são os sócios proprietários da empresa contratada, **Homeoffice Móveis Ltda**, e são, ao mesmo tempo, filhos de M. G. C. O., CPF ***.009.503-**.

M. G. C. O., por sua vez, é a Sócia-Administradora majoritária (99% do capital) da empresa **Mobbilleart**. Foi, anteriormente, também sócia da empresa Homeoffice.

Assim, evidenciam-se vícios no processo de consulta ao mercado, que visava validar os preços registrados na Ata a ser aderida, em virtude de simulação de cotação por parte de um dos sócios da contratada. Foram identificadas relações familiares entre os sócios das empresas Homeoffice Móveis Ltda. e Mobbilleart.

Tal prática sujeita a Contratada às sanções administrativas previstas na Cláusula Nona do Contrato, conforme segue:

“CLÁUSULA NONA – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

I – Com fundamento no artigo 7º da Lei no 10.520/2002 e no art. 28 do Decreto no 5.450/2005, ficará impedida de licitar e contratar com a União e será descredenciada no SICAF e no cadastro de fornecedores deste Tribunal, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, garantida a ampla defesa, sem prejuízo das demais cominações legais e de multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor contratado, se a CONTRATADA:

- a) deixar de entregar ou apresentar documentação falsa;*



- b) *ensejar o retardamento da execução do objeto;*
 - c) *falhar ou fraudar na execução do contrato;*
 - d) *comportar-se de modo inidôneo;*
 - e) *fizer declaração falsa; ou*
 - f) *cometer fraude fiscal.*
- (...)"

Ademais, pode-se concluir que essa prática resulta em dúvidas quanto à adequação dos preços praticados àqueles do mercado.

Causa

Ausência de mecanismos gerenciais capazes de possibilitar aos gestores a detecção de tais ocorrências.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação 4.1.2.1.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Secretaria Executiva não acrescentou informações ou dados novos que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação em comento, restando reiterada a falha no processo de comprovação de conformidade aos preços de mercado da contratação, em função da identificação de ligações de parentesco e de laços societários dos sócios das empresas Homeoffice e Mobilearte, que viciam o processo de cotação de preços realizado pelo ME, com infração à Cláusula Nona do contrato, conforme exposto anteriormente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que certifique-se quanto à adequação dos preços praticados no âmbito do contrato.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que, antes as informações de ligação entre as empresas, promova apuração de fatos no que tange à infração à Cláusula Nona do Contrato.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que, caso constatada inadequação dos preços praticados no âmbito do contrato, promova ações cabíveis no sentido do ressarcimento ao erário dos valores pagos a maior.

4.1.2.4 CONSTATAÇÃO



Impropriedade no estabelecimento do prazo contratual, previsto para durar durante todo o período de garantia, de 60 meses.

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, assinado pelo Diretor de Gestão Interna (CPF ***.319.911-**), em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no D.O.U. de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

A CONJUR/ME, por intermédio da NOTA CONJUR/ME nº 423/2012, de 23/07/2012, autuada às fls. 312 a 315 do processo, especificamente às fls. 313-verso, no item 29, letra “c”, apontou a necessidade de modificação da cláusula relativa ao prazo de vigência do contrato, destacando que o mesmo não deveria acompanhar o prazo de garantia dos produtos fornecidos, de 60 meses, conforme previa o contrato do TRT/18ª Região.

Conforme o texto da NOTA, item 29, letra “c”:

“(c) a cláusula décima da minuta (fl. 303) apresenta-se conforme o ajuste original (cl. 11ª/fl. 178); porém, a garantia não deve integrar o período de vigência do contrato, a não ser que haja manutenção periódica, caso que a Administração deverá avaliar;”(grifo não contido no original)

Ao apontamento da CONJUR/ME, foi a seguinte a manifestação do gestor, conforme despacho constante de Nota Explicativa de 26/07/2012, acostada às fls. 458 e 459:

“alínea “c”: uma vez que o edital e seus anexos preveem a manutenção do objeto, a vigência da garantia deve integrar todo o período contratual.”

Destaca-se que a ressalva da NOTA CONJUR/ME referiu-se a “manutenção periódica”, condição que não está prevista no Edital, na Ata de Registro de Preços ou no Contrato, de forma contrária ao entendimento do gestor, uma vez que lá consta apenas a obrigatoriedade de “assistência técnica” durante o prazo de garantia contratual, 60 meses, para os produtos fornecidos.

O Termo de Referência do Edital, às fls. 66 do processo, prevê, como obrigações da Contratada:

“q.1) Reparar ou substituir peças que acusem defeito de fabricação ou funcionamento; e

q.2) Manter assistência técnica, partes e peças de reposição, após a descontinuidade de fabricação.”

Em face da ausência de fundamentação para o prazo contratual de 60 meses, evidenciou-se o descumprimento da recomendação da CONJUR/ME.

Causa

Inobservância de recomendação constante de parecer da CONJUR/ME, em consequência de inexistência de procedimentos definidos e formalizados acerca da condução de aquisições no âmbito do Ministério do Esporte.

Atuação do gestor responsável pela vinculação do contrato ao prazo de garantia, em descumprimento à recomendação da Consultoria Jurídica/ME.

Fragilidade nos controles internos administrativos possibilitando o prosseguimento do processo sem o atendimento prévio da recomendação da Consultoria Jurídica/ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação 4.1.2.1.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Secretaria Executiva não acrescentou informações ou dados novos que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação em tela, restando caracterizado o descumprimento da recomendação exarada pela CONJUR/ME.

Destaque-se que o prazo de garantia exigido ao fornecedor não implica no prazo de duração do contrato em igual período, sendo indevido falar-se em “manutenção periódica” para mobiliário, diferentemente de máquinas, de veículos e de equipamentos mecânicos, cujo termo de garantia poderia implicar na necessidade de manutenções periódicas, feitas pelo próprio fornecedor ou por quem ele autorizar. Dessa forma, verifica-se que a interpretação unilateral do assistente da CGLOG/ME, conforme anteriormente apontado, mostra-se desprovida de fundamentação técnica e legal.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisição sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, previamente a qualquer aquisição vinculada à Ata de Registro de Preços ora em análise, visto o prazo de fornecimento limitar-se a 1 (um) ano após a assinatura da mesma, não se confundindo tal prazo com a garantia de 60 (sessenta) meses do fornecedor, que se certifique junto à Consultoria Jurídica/ME acerca de tal possibilidade.



4.1.2.5 CONSTATAÇÃO

Inclusão, pelo Ministério do Esporte, no Termo de Referência da Adesão à Ata de Registro de Preços, de itens não registrados pelo TRT/18ª Região à empresa Homeoffice.

Fato

Trata-se da análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, firmado pelo Ministério do Esporte, em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no D.O.U. de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

Constatou-se, a partir da análise ao processo nº 58000.000591/2012-47, que houve inclusão indevida, no Termo de Referência do Contrato, de itens pertencente ao Lote II da Ata de Registro de Preços nº 1623/2011 do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, adjudicados a outra empresa.

O pregão que originou a referida Ata teve duas empresas distintas como vencedoras, sendo a empresa Homeoffice a vencedora do Lote I. No entanto, o Ministério do Esporte incluiu, de forma indevida, também os móveis do Lote II, registrados pelo TRT a outra empresa, no Termo de Referência vinculado ao contrato de adesão com a empresa Homeoffice, conforme se constata às fls. 568 a 571 do processo em análise.

Tal fato poderia ensejar a aquisição de móveis pertencentes ao Lote II junto à empresa Homeoffice pelo Ministério do Esporte, uma vez que tais itens constavam como registrados em conjunto com os do Lote I, contudo a empresa vencedora era outra.

Instado a manifestar-se a respeito, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201301154/007, de 05/02/2013, o Ministério do Esporte encaminhou, por meio do Ofício nº 154/2013/DGI-SE/ME, de 14/02/2013, o Memorando nº 097/2013/CGLOG/DGI/SE/ME, de 14/02/2013, no qual o Coordenador de Gestão de Patrimônio e Apoio, apresentou, entre outras as seguintes informações:

“(…)

2. Cabe informar que o Termo de Referência, constante às fls. 05/36 dos autos do processo n.º 58000.00059/2012-47, elaborado pela Coordenação de Gestão de Patrimônio e Apoio encontra-se nos mesmos moldes do Termo de Referência constante no Edital do Pregão Eletrônico nº 59/2011 realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho 18ª Região.

2.1. Constata-se que no referido termos estão incluídos todos os itens constantes no citado Pregão, porém, conforme informado na Cláusula Sétima – Do Preço do Contrato Administrativo em apreço, os valores contratados, qual seja R\$ 4.750.801,50 (quatro milhões, setecentos e cinquenta mil, oitocentos e um reais e cinquenta centavos), correspondem aos valores homologados e adjudicados em favor da empresa HOME OFFICE MÓVEIS LTDA., conforma a Ata de Registro de Preços em Anexo.

(…)



4. Ressaltamos que, visando sanar os equívocos apresentados no Termo de Referência, informamos que será instruído Termo Aditivo ao Contrato nº 48/2012, contendo as alterações necessárias a adequação do referido Termo (...)” .(sic)

Assim, verifica-se que efetivamente houve a inclusão de itens adjudicados a outra empresa no Termo de Referência relacionado à contratação da empresa Homeoffice.

Causa

Atuação indevida dos gestores responsáveis pela demanda, pela aprovação e pela assinatura de contrato de adesão à Ata de Registro de Preços contemplando itens não registrados pelo TRT/18ª Região à empresa Homeoffice Móveis Ltda.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação 4.1.2.1.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Secretaria Executiva do ME não acrescentou informações ou dados novos que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação em comento, restando caracterizada a inclusão de forma indevida, no Termo de Referência da Adesão à Ata de Registro de Preços, de itens não registrados pelo TRT/18ª Região à empresa Homeoffice.

Tal fato evidencia vício na formalização da Ata de Registro de Preços.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova a apuração de responsabilidades dos que deram causa à inclusão indevida de itens que não constavam da Ata de Registro de Preços adjudicada à empresa Homeoffice pelo TRT/18ª Região, à qual o ME aderiu.

4.1.3 CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

4.1.3.1 CONSTATAÇÃO

Realização de atividades, por parte de funcionários terceirizados, cuja execução é restrita aos servidores integrantes do quadro permanente do ME.

Fato



Trata-se da análise da execução do Contrato nº 057/2009, celebrado entre a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda. e o Ministério do Esporte para a execução de serviços administrativos e atividades auxiliares. A despesa está enquadrada na Ação 2000 – Administração da Unidade do Programa 2123 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte.

A contratação foi realizada por meio do Sistema de Registro de Preços, firmando-se vigência por 12 meses, a qual passou a contar a partir de 01/09/2009, havendo sucessivas prorrogações, sendo que a última foi realizada por meio do Termo Aditivo nº 06/2013, estendendo até 31/08/2014 a vigência do contrato.

Como referência para atestar a execução dos serviços, é utilizada a unidade de medida “horas trabalhadas”, estimando-se inicialmente a utilização de 61.800 horas mensais e 741.600 horas anuais, as quais sofreram acréscimos no total de 25%, passando para 77.250 HORAS MENSAIS e 927.000 horas anuais.

O valor contratado foi inicialmente estimado no montante anual de R\$ 10.671.624,00, mensal de R\$ 889.302,00 e unitário R\$ 14,60. Porém, com posteriores repactuações e acréscimos no quantitativo do objeto, os valores estão estimados atualmente em R\$ 20.548.172,88, R\$ 1.712.347,74 e R\$ 22,17, respectivamente.

O contrato em análise tem como objeto a execução de serviços de natureza administrativa, desprovidas de caráter estratégico e decisório, que não correspondam às atividades inerentes às competências dos órgãos que compõem o ME.

As notas fiscais estão discriminadas como “prestação de serviços administrativos e atividades auxiliares”. No entanto, foi constatado que, rotineiramente, prestadores de serviços, relacionados ao contrato em análise, estão realizando serviços cuja execução é restrita aos servidores integrantes do quadro permanente do ME, como identificado na Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, por ocasião dos trabalhos de auditoria anual de contas conduzidos naquela Secretaria, em que foi informado que os procedimentos relacionados ao Bolsa Atleta eram conduzidos essencialmente por funcionários terceirizados. Essa prática é vedada pelo art. 1º, § 2º do Decreto nº 2.271, de 07/07/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

As atividades, a serem executadas por servidores efetivos, que estão associadas diretamente às competências do Ministério, estão delineadas no art. 1º, Parágrafo Único, da Lei nº 11.357, de 19/10/2006, sendo:

“(…) II - Analista Técnico-Administrativo, de nível superior, com atribuições voltadas ao planejamento, supervisão, coordenação, controle, acompanhamento e à execução de atividades de atendimento ao cidadão e de atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de Carreiras específicas, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades;

III - Assistente Técnico-Administrativo, de nível intermediário, com atribuições voltadas à execução de atividades técnicas, administrativas, logísticas e de atendimento, de nível intermediário, relativas ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos ou entidades da administração pública federal, ressalvadas as privativas de



Carreiras específicas, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades, além de outras atividades de mesmo nível de complexidade em sua área de atuação;”

Por meio da SA nº 201305660/029, de 09/10/2013, a Secretaria Executiva/ME foi instada a informar alguns dados a respeito dos funcionários terceirizados que prestaram serviços ao ME nos exercícios de 2012 e 2013. Entre as informações, foi solicitada a descrição das atividades/atribuições desenvolvidas pelo funcionário. No entanto, as informações solicitadas não foram apresentadas pelo gestor até o encaminhamento do Relatório Preliminar.

Com base nas informações constantes dos Relatórios de Gestão do Exercício de 2012 das unidades que compõem a estrutura do ME, identificou-se que o número de funcionários terceirizados que compunha a força de trabalho do Ministério no final do exercício de 2012, correspondia a 222% em relação ao número de servidores efetivos, conforme explicitado no Quadro 12 a seguir.

Quadro 12 - Número de servidores e de empregados terceirizados lotados no ME em 31/12/2012

Órgão	Qtde de servidores em 31/12/2012*	Qtde de terceirizados em 31/12/2012
SE	111	não informado
SNELIS	40	não informado
SNFDT	8	não informado
SNEAR	29	não informado
Total	188	419

Fonte: Relatórios de Gestão referentes ao exercício de 2012.

*Soma entre as quantidades de servidores em cargos efetivos e servidores sem vínculo com a Administração

Causa

Deficiência dos controles internos administrativos da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, que possibilitou a ocorrência de terceirizados exercendo atribuições típicas de servidores públicos.

Quantidade insuficiente de servidores públicos alocados na Secretaria Executiva do Ministério do Esporte com vistas a executar com completude e efetividade todas as atividades designadas para a Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“O Contrato nº 57/2009, em que se fundamenta a Constatação em comento, está estruturado para oferecer serviços por homem/hora. Como já esclarecido em outras oportunidades, as demandas das diversas unidades do Ministério do Esporte são encaminhadas mensalmente ao Gestor do Contrato. Como consequência, a Contratada mobiliza seus funcionários nos locais em que são necessitados. Os relatórios de execução e as ordens de serviço são anotados e arquivados em registro próprio, nos termos do §1º, do art. 67, da Lei 8.666/1993. Esta realidade foi objeto de resposta à CGU, pelo que foi informado que os documentos,



por serem em grande quantidade, estão à disposição da auditoria na Coordenação de Gestão Patrimônio e Apoio da Coordenação Geral de Recursos Logísticos, no subsolo do Bloco A.

Não há conhecimento deste Departamento de atos de natureza decisória, estratégica ou finalística praticados por funcionários ligados a empresas prestadoras de serviço. A Equipe de Auditoria interpreta a tabela contendo o número de servidores e de funcionários da empresa contratada e conclui que tais empregados executaram serviços da área fim em razão de sua representação quantitativa. A insuficiência de informações detalhadas na descrição do fato por parte da Equipe ou mesmo a indicação de atos praticados por esses funcionários, inviabiliza a apresentação de justificativa por parte deste Departamento, pois não se identificou, nem se tem conhecimento de tais ocorrências.”

Análise do Controle Interno

Inicialmente, cabe esclarecer que a conclusão sobre a execução de atividades finalísticas por empregados terceirizados não foi baseada nos números apresentados no Quadro 12, esses quantitativos apenas reforçam o fato da existência de grande quantitativo de funcionários terceirizados que compunha a força de trabalho do Ministério no final do exercício de 2012.

A constatação fundamenta-se em situações identificadas por ocasião da realização de trabalhos de auditoria junto ao Ministério do Esporte, citando-se, a título de exemplo a situação identificada na Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, por ocasião dos trabalhos de auditoria anual de contas conduzidos naquela Secretaria, em que foi informado que os procedimentos relacionados ao Bolsa Atleta eram conduzidos essencialmente por funcionários terceirizados.

Essa situação também foi identificada por meio de acesso aos controles de prestação de contas dos projetos referentes à Lei de Incentivo ao Esporte, vinculados ao Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, unidade que compõe a estrutura da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte. Conforme análise amostral das planilhas, acessadas a partir de autorização concedida por meio do Ofício nº 569/2013/SE/ME, de 18/09/2013, em atendimento à Solicitação de Auditoria nº 201204994/012, de 21/08/2013, foi identificado o registro de que a funcionária terceirizada portadora do CPF ***.153.701-** aprovou prestações de contas nos exercícios de 2012 e de 2013. Assim sendo, identificou-se a existência de realização de atividades típicas de servidores públicos por funcionários terceirizados, contrariando o disposto no Art.1º do Decreto nº 2.271/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Quanto à informação de que teriam sido disponibilizados os relatórios de execução e as ordens de serviço, registra-se que tal informação não procede, de forma que os trabalhos da equipe de auditoria, conforme relatado anteriormente no presente relatório, sofreram limitações tanto em escopo quanto em profundidade.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que implemente controles internos administrativos que possibilitem a obtenção de



informações gerenciais necessárias ao acompanhamento adequado dos contratos firmados.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova a adequação da quantidade de servidores públicos efetivos qualificados a trabalhar na Unidade, com o intuito de desenvolver suas atividades-fim estipuladas no Regimento Interno.

4.1.3.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência no controle gerencial de informações acerca das terceirizações realizadas no âmbito do Ministério do Esporte.

Fato

Em 09/10/2013, por intermédio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/029, foram requisitadas informações acerca dos contratos de terceirização de serviços firmados no âmbito do Ministério do Esporte, desde 2009, bem como informações, individuais, acerca da força de trabalho terceirizada atuante no âmbito do Ministério, durante o exercício financeiro de 2012, conforme modelos disponibilizados nos Quadros 13 e 14 a seguir.

Quadro 13: Informações solicitadas à Secretaria Executiva acerca dos contratos de terceirização de serviços firmados no âmbito do Ministério do Esporte, desde 2009.

Contrato (n.º)	Licitação (n.º)	Vigência do contrato	Empresa Contratada		Valor inicial do contrato (R\$ - por ano)	Valor atual do contrato (R\$ - por ano)	Objeto do contrato	Qtde de mão de obra e/ou homem-hora contratados anualmente por contrato*				
			Nome	CNPJ				2009	2010	2011	2012	2013
57/2009	Pregão Eletrônico para Registro de Preço nº 26/2009	01/09/2009 a 31/08/2014	Brasfort Administração e Serviços Ltda.	36770857/0001-38	10.671.624,00	20.548.172,88	Execução de serviços administrativos e de atividades auxiliares	?	?	?	?	?
(...)												

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria e encaminhado ao Ministério do Esporte por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/029

Quadro 14: Informações, individuais, acerca da força de trabalho terceirizada atuante no âmbito do Ministério do Esporte, durante o exercício financeiro de 2012.



Nome	CPF	Contrato (nº)	Período contratado*	Área/Setor de atuação**	Atividades/Atribuições executadas

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria e encaminhado ao Ministério do Esporte por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/029

O prazo final de atendimento da requisição foi estipulado para 16/10/2013, no entanto, até o encaminhamento do Relatório Preliminar não houve resposta acerca da demanda proposta.

Assim sendo, conclui-se pela deficiência do controle gerencial referente aos contratos e aos contratados para prestarem serviços terceirizados no Ministério do Esporte. As informações solicitadas deveriam ser controladas e monitoradas constantemente pela Diretoria de Gestão Interna da Secretária-Executiva do ME, uma vez que o controle primário referente à execução dessas atividades deveria recair diretamente a essa Unidade.

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos às contratações e às execuções de contratos de terceirização realizadas no Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte afirmou que: “As informações serão encaminhadas oportunamente.”

Análise do Controle Interno

O registro relacionado à deficiência no controle gerencial de informações acerca das terceirizações realizadas no âmbito do Ministério do Esporte ratifica-se com o teor da manifestação da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte ao Relatório Preliminar, considerando que até a data de conclusão das análises deste relatório, os documentos solicitados não foram encaminhados.

Ressalta-se que a não disponibilização das informações/documentações solicitadas pela equipe de auditoria, as quais foram reiteradas no decorrer da realização dos trabalhos, acarretou em prejuízo à realização de análises mais aprofundadas em relação à gestão de atos administrativos relacionados à terceirização de atividades, como registrado anteriormente, bem como caracterizou inobservância ao caput do Art. 26 da Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências, nestes termos:

“Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonogado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.”



Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova melhoria nos controles internos administrativos para que tenha capacidade de obter informações gerenciais necessárias ao acompanhamento adequado dos contratos firmados.

4.1.3.3 CONSTATAÇÃO

Disponibilização de informações incompletas acerca da aplicação de recursos públicos em contratos de terceirização de mão-de-obra no âmbito do Ministério do Esporte.

Fato

Visando aumentar a transparência sobre os gastos públicos relativos a contratos de terceirização de mão-de-obra celebrados no âmbito do Poder Executivo Federal, a Controladoria-Geral da União - CGU encaminhou o Ofício Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR, de 11/08/2009, aos diversos ministérios. O teor do ofício estipula a necessidade de os gestores enviarem quadrimestralmente, à CGU, informações, relativas a todos os funcionários terceirizados que prestam serviço à Pasta, como número do contrato, CNPJ da empresa contratada, CPF do terceirizado, entre outras informações.

Ao consultar a planilha de terceirizados, disponibilizada pela SE/ME, referente ao exercício de 2012, em relação aos contratos vigentes, foram identificados os nomes de apenas 03 funcionários, portadores dos CPF nº ***.647.201-**, ***.567.501-** e ***.914.511-**, contratados por meio do Contrato nº 50/2010, constatando-se que essas informações não estão atualizadas nem completas, pois tomando como base apenas o Contrato nº 57/2009 – prorrogado atualmente – foram relacionados 419 terceirizados que prestaram serviço para o ME no mês de dezembro de 2012.

Além do Contrato nº 57/2009, firmado com a empresa Brasfort, ainda existem na esfera do Ministério do Esporte, outros contratos que visam à contratação de terceirizados. Logo, a informação do quantitativo e do detalhamento dos terceirizados repassada pelo ME à CGU não corresponde à totalidade dos serviços contratados em 2012.

Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos às terceirizações realizadas no Ministério do Esporte, inclusive no que concerne ao gerenciamento de informações internas e à disponibilização dessas informações aos órgãos de controle.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“O presente apontamento da CGU adota uma premissa discordante do entendimento histórico do Ministério do Esporte quanto à natureza do Contrato nº 57/2009 com a empresa Brasfort, pois este é aqui considerado como uma prestação de serviço por homem/hora. Nessa linha, a conclusão



da Equipe de Auditoria de que o Ministério não estaria informando adequadamente as quantidades e detalhamentos dos 'terceirizados' deve ser observada sob essa ótica.

Assim, não há como concluir que a ausência da listagem de funcionários vinculados ao Contrato nº 57/2009 possa ser uma impropriedade, pois desde a celebração do citado instrumento, nunca houve apontamento, por parte dos órgãos de controle, no sentido de se tratar este contrato com natureza diversa daquela entendida pelo Ministério.

Apartada a discordância conceitual destacada acima, caso essa Equipe de Auditoria entenda haver utilidade em conhecer a lista de funcionários do Contrato nº 57/2009, esta poderá ser disponibilizada, nos mesmos moldes em que terceirizações são informadas.”

Análise do Controle Interno

Na manifestação encaminhada, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte justifica a ausência de informações sob o argumento de que o Contrato nº 57/2009 não se configuraria como um contrato de terceirização de mão-de-obra, o que não o incluiria na obrigatoriedade tratada no Ofício Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR. No entanto, a Unidade não apresentou fundamentação legal para o referido entendimento.

A terceirização de mão de obra consiste na contratação de serviços por uma empresa tomadora (destes serviços, que não poderão estar ligados às suas atividades-fim) a uma pessoa física ou jurídica que os prestará por meio de seus empregados ou trabalhadores, de quem receberão as ordens e o pagamento dos salários. A terceirização se configura na contratação, por uma organização, da realização de atividades (em geral, de serviços) mediante terceiros. Assim, a organização entrega a realização de atividades que lhes são necessárias, porém não essenciais, a outra, em troca de um pagamento como contrapartida, formalizando tal relação mediante um contrato.

Conforme disposto em sua Cláusula Primeira, o objeto do Contrato nº 57/2009 é o seguinte: “*Execução de serviços administrativos e atividades auxiliares, para atender às necessidades do Ministério do Esporte*”. Nesse contexto, o contrato em comento trata de terceirização de serviços administrativos e de atividades auxiliares do ME, cuja unidade de medida de aferição de produto/de pagamento é efetuada por homem-hora. Logo, as informações relativas a todos os funcionários terceirizados que prestam serviço à Pasta e vinculados a esse contrato, bem como a outros contratos de terceirização, deveriam ser disponibilizadas à CGU em atendimento ao Ofício Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR. No entanto, o gestor não apresenta justificativas suficientes para a não disponibilização de informações em relação ao Contrato em análise, tampouco em relação a outros contratos de terceirização firmados pelo ME.

Dessa forma, a falha apontada permanece, tendo em vista o não atendimento ao previsto no Ofício Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR, de 11/08/2009.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que, por ocasião da próxima inserção de dados no Sistema disponibilizado pela CGU, encaminhe informações completas à Controladoria Geral da União, em atendimento ao Ofício Circular nº 268/2009/SE/CGU-PR, de 11/08/2009, e em relação à totalidade dos contratos de terceirização de mão de obra mantidos pelo Ministério no período a que se refere a inserção de dados.



4.1.3.4 CONSTATAÇÃO

Realização de pagamentos e instrução dos processos respectivos sem contemplar documentos que deveriam acompanhar as Notas Fiscais de prestação de serviço. Acompanhamento e fiscalização deficientes do contrato.

Fato

Trata-se da análise do Contrato nº 057/2009, celebrado entre a empresa Brasfort Administração e Serviços Ltda. e o Ministério do Esporte para a execução de serviços administrativos e atividades auxiliares.

A Cláusula Sexta do Contrato nº 057/2009 – a qual trata sobre preço e pagamento – dispõe que a Nota Fiscal/Fatura deverá ser acompanhada das respectivas Solicitações de Serviço, que formalizam a demanda interna do órgão.

A Cláusula Terceira – Da solicitação e avaliação dos serviços – dispõe que após o exame da Solicitação de Serviço, a Contratada deve elaborar Documento-Proposta, que dentre outras informações deve conter os serviços a serem gerados, prazos e as horas necessárias.

Por sua vez, o item IX da Cláusula Terceira dispõe que o Relatório de Execução Mensal e o conjunto das Solicitações de Serviços, fechadas a cada mês, serão os documentos hábeis para avaliação pelo representante do contratante da qualidade dos serviços prestados.

Em análise ao Processo nº 58000.000430/2012-53, que trata dos pagamentos à contratada durante o exercício de 2012, não foram identificadas as Solicitações de Serviço, o Documento-Proposta e os Relatórios de Execução Mensal do referido ano, impossibilitando a verificação do atendimento às necessidades da Unidade, assim como da qualidade dos serviços.

Em atendimento ao questionamento formulado por meio da SA nº 201305660/30, de 14/10/2013 sobre a ausência dos documentos citados, a Unidade manifestou-se por meio do Ofício nº 650/2013/SE/ME, de 21/10/2013, informando que a documentação não integra o processo de pagamento, em virtude da sua grande quantidade, mas que é mantida no arquivo setorial, onde estaria disponível para consulta. Apresentou, então, os modelos de formulários intitulados “Solicitação de Serviço” e “Relatório de controle de execução de horas de serviço prestados por meio do Contrato nº 57/2009”. Apesar de a Unidade ter feito essa afirmação, não foram disponibilizados quaisquer registros que pudessem demonstrar o conteúdo dos documentos que subsidiam a realização de pagamentos no âmbito do contrato sob análise.

Por meio da análise dos autos do processo mencionado, identificou-se a apresentação das notas fiscais juntamente com a relação dos nomes dos funcionários, quantidade de horas trabalhadas no mês e valor a cobrar. No entanto, não consta dos autos do processo de pagamento, informações acerca da demanda do contratante (Solicitação de Serviço), da proposta do contratado (Documento-Proposta) e do monitoramento dos Serviços (Relatório de Execução Mensal das Atividades, por parte do contratado, e do Relatório de Monitoramento, por parte do contratante).

Não obstante, os pagamentos foram feitos sem que o Ministério tenha se manifestado no sentido de exigir os documentos constantes do contrato. Essa situação demonstra



deficiência no controle da execução de serviços terceirizados prestados ao Ministério do Esporte no âmbito do contrato firmado com a Brasfort.

Causa

Omissão da Unidade que deveria exigir toda a documentação comprobatória do serviço executado, conforme disposto do termo assinado, caracterizando acompanhamento e fiscalização deficientes do contrato.

Fragilidades nos controles internos administrativos, possibilitando o pagamento dos serviços, a despeito da incompletude dos documentos comprobatórios devidos pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte teceu as seguintes considerações:

“Em resposta à SA nº 201305660/30, de 18/10/2013, a Coordenação Geral de Recursos Logísticos, deste Departamento, encaminha à Equipe de Auditoria cópias dos formulários-padrão apontados no tópico, ao tempo em que informa que os documentos estão disponibilizados para consulta a qualquer tempo, sendo mantidos em registro próprio, nos termos do §1º, do art. 67, da Lei 8.666/93, em razão da grande quantidade de papéis. Portanto, esclarece-se que não há que se falar em ausência de documentos obrigatórios e essenciais ao acompanhamento da execução contratual.

Vale dizer que os documentos permanecem arquivados centralizados em um só arquivo e não dispersos nos inúmeros processos de pagamento, pois essa foi a opção dos gestores até então.

Importa ainda destacar que o ateste das faturas pressupõe a apresentação de tais documentos pela contratada e sua respectiva análise pelo gestor, antes de respectivo envio para pagamento.

Inobstante as informações aqui prestadas, proceder-se-á a inclusão de despacho nos processos de pagamento, contemplando as informações sobre a guarda dos citados documentos, de modo, deixar claro sua exata localização.”

Análise do Controle Interno

Em que pesem as melhorias informadas pelo gestor no que tange à inclusão de despacho nos processos de pagamento, contemplando as informações sobre a guarda dos citados documentos, verificou-se falha no controle de informações constantes do processo de pagamento analisado. O processo de pagamento não dispunha, no momento de análise, de tabelas gerenciais sintéticas que demonstrassem o monitoramento e o controle realizado no estágio de pagamento dos serviços, em que constassem informações acerca dos instrumentos requisitados no Contrato nº 57/2009 – como as Solicitações de Serviços, os Documentos-Proposta e os Relatórios de Execução Mensal.

Adicionalmente, frisa-se que não foram disponibilizados, ao menos por amostragem, alguns desses instrumentos de controle preenchidos, dificultando, assim, a confirmação



da regularidade e da adequabilidade de aferição do pagamento, e conseqüentemente, do alcance dos resultados pretendidos em cada subárea do Ministério do Esporte.

Ratifica-se, dessa forma, que os trabalhos da equipe de auditoria restaram prejudicados, conforme exposto anteriormente no presente relatório (item 4.1.3.2).

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova melhoria em seus mecanismos de controles internos administrativos, de forma que os processos de pagamento sejam instruídos com todos os documentos e/ou informações necessários à comprovação da execução do serviço relacionado, observando a necessidade de que sejam contemplados os documentos previstos contratualmente.

4.2 Publicidade de Utilidade Pública

4.2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

4.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informações relacionadas à Concorrência nº 01/2010 para a contratação de empresa prestadora de serviços de consultoria, planejamento estratégico e prestação de serviços de assessoria de imprensa e relações públicas para atender ao Ministério do Esporte.

Fato

Em 30/07/2010, através de Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União (DOU), o Ministério do Esporte lançou a Concorrência nº 01/2010, do tipo Técnica e Preço, para a contratação de empresa prestadora de serviços de consultoria, planejamento estratégico e prestação de serviços de assessoria de imprensa e relações públicas, para atuação no Brasil e no exterior, com valor previsto de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

Em 02/08/2010, deu-se a publicação no DOU das Portarias nº 178, de 28/07/2010, e nº 180, de 29/07/2010, com a relação dos integrantes da Comissão Técnica e da Comissão Permanente de Licitação, respectivamente, responsáveis por conduzir o procedimento licitatório.

A Comissão Permanente de Licitação, em 16/09/2010, reuniu-se para o recebimento dos envelopes contendo a Documentação de Habilitação, Proposta Técnica e Proposta de Preço. Oito empresas se apresentaram com o objetivo de participar da licitação e, após a abertura dos envelopes da Documentação de Habilitação, todas foram consideradas habilitadas. Em 08/10/2010, por meio de publicação no DOU, o Ministério do Esporte reafirma a habilitação das empresas, indeferindo todos os recursos interpostos.

A Comissão Técnica, após reunir-se entre os dias 07 e 28/10/2010, atribuiu à empresa FSB a maior pontuação na Proposta Técnica, tendo sido o resultado publicado no DOU na data de 05/11/2010. Ainda, por meio de Aviso, publicado no DOU na data de 09/12/2010, o Ministério do Esporte informa que todos os recursos interpostos pelas



licitantes nesta fase foram indeferidos, mantendo-se o julgamento anteriormente proferido.

Em 14/12/2010 a Comissão Permanente de Licitação reuniu-se para a abertura das Propostas de Preço, constatando que a empresa Entrelinhas Comunicação Ltda apresentou o menor valor entre as licitantes. Ato contínuo, em 15/12/2010, a Comissão reuniu-se novamente para apurar o resultado final da licitação, considerando a ponderação das notas atribuídas nos quesitos Técnica e Preço, declarando a FSB como a vencedora do certame, com o maior somatório de pontos. Em 17/12/2010, o Ministério do Esporte publicou no DOU o resultado final da Concorrência nº 1/2010.

Em 31/12/2010 o Ministério do Esporte celebrou o Contrato Administrativo nº 96/2010 com a FSB, no valor de R\$ 9.653.422,60 (nove milhões, seiscentos e cinquenta e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e sessenta centavos), sendo o extrato publicado no DOU na data de 12/01/2011.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em 04/02/2012, diligenciou o Ministério do Esporte para apresentar justificativas em relação a alguns pontos da concorrência, em face de indícios de irregularidades, a partir de denúncia anônima, posteriormente convertida em Representação, dado que as empresas RRN Comunicação e Marketing Ltda e CDN Comunicação Corporativa Ltda, participantes da licitação, informaram serem autoras da denúncia, requerendo participação como terceiras interessadas.

Em 17/02/2012 o Ministério do Esporte respondeu à diligência efetuada pelo TCU que, em 02/03/2011, publicou o Acórdão nº 546/2011 – TCU – Plenário, conhecendo a Representação formulada, porém, no mérito, considerou-a improcedente.

Em 04/04/2011 o Ministério do Esporte celebrou o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 84/2010, com alteração de dados cadastrais da FSB, sendo este publicado no DOU na data de 06/04/2011. O Segundo Termo Aditivo foi celebrado em 28/12/2011 e publicado no DOU no dia 30/12/2011, prorrogando por 12 (doze) meses o contrato.

Por fim, em 28/12/2012, é celebrado o Terceiro Termo Aditivo, acrescentando 25% (vinte e cinco por cento) ao contrato, totalizando R\$ 18.750.000,00 (dezoito milhões, setecentos e cinquenta mil reais), bem como prorrogando por mais 12 (doze) meses, estando o contrato firmado com a FSB vigente até a presente data.

Com o objetivo de avaliar a execução do contrato firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa FSB Comunicação e Planejamento Estratégico, realizou-se análise de processos cujo pagamento ocorreu, exclusivamente, no primeiro trimestre de 2012.

4.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Pagamento de serviços de profissionais no Brasil, para prestação de serviços de relações públicas, com valor por hora/homem acima do valor de mercado, quando comparado com outras contratações no âmbito da administração pública federal.

Fato

No âmbito do Contrato Administrativo nº 96/2010 firmado pelo Ministério do Esporte com a FSB, registra-se, inicialmente, que a remuneração do profissional disponibilizado é calculada de acordo com as horas efetivamente trabalhadas no mês, multiplicada pelo valor hora/homem contratado.



Apesar de o Edital prever a realização dos serviços no mercado nacional e internacional, verificou-se, no escopo desta auditoria, que a maioria dos gastos com mão de obra (96%) se deu com profissionais que desenvolveram suas atividades no Brasil, cujos valores de referência para o pagamento, decorrentes da licitação, são os constantes do Quadro 15, a seguir.

Quadro 15 - Valor de hora/homem referente ao contrato nº 96/2010, firmado pelo Ministério do Esporte:

MINISTÉRIO DO ESPORTE	
PROFISSIONAL	VALOR HORA/HOMEM
Profissional de Comunicação Master	R\$ 420,04
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 298,76
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 214,36
Profissional Júnior	R\$ 158,27
Repórter Fotográfico	R\$ 176,99
Repórter Cinematográfico	R\$ 182,76

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Da análise efetuada, verificou-se que o Ministério do Esporte efetuou nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2012 o gasto total de R\$ 2.463.883,40 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais e quarenta centavos), com a atuação de 20 (vinte) profissionais nos dois primeiros meses e 21 (vinte e um) no terceiro mês, como detalhado nos Quadros 16, 17 e 18.

Quadro 16 - Valores pagos pelo Ministério do Esporte no mês de Janeiro/2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL			
MÊS - JANEIRO			
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR
1	Master	193	R\$ 81.067,72
2		191	R\$ 80.227,64
3		111	R\$ 46.624,44
4		75	R\$ 31.503,00
5	Sênior	205	R\$ 61.245,80
6		185	R\$ 55.270,60
7		178	R\$ 53.179,28
8		140	R\$ 41.826,40
9		79	R\$ 23.602,04
10		68	R\$ 20.315,68
11	Pleno	208	R\$ 44.586,88
12		208	R\$ 44.586,88
13		127	R\$ 27.223,72
14		96	R\$ 20.578,56
15	Júnior	178	R\$ 28.172,06
16		174	R\$ 27.538,98
17		171	R\$ 27.064,17
18		157	R\$ 24.848,39
19		111	R\$ 17.567,97
20	Repórter Fotográfico	141	R\$ 24.955,59
	TOTAL	2.996	R\$ 781.985,80

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 17 - Valores pagos pelo Ministério do Esporte no mês de Fevereiro/2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL			
MÊS - FEVEREIRO			
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR - R\$
1	Master	151	R\$ 63.426,04
2	Master	139	R\$ 58.385,56
3	Master	109	R\$ 45.784,36



4	Master	108	R\$ 45.364,32
5	Sênior	171	R\$ 51.087,96
6	Sênior	150	R\$ 44.814,00
7	Sênior	150	R\$ 44.814,00
8	Sênior	141	R\$ 42.125,16
9	Sênior	131	R\$ 39.137,56
10	Sênior	98	R\$ 29.278,48
11	Pleno	188	R\$ 40.299,68
12	Pleno	188	R\$ 40.299,68
13	Pleno	132	R\$ 28.295,52
14	Pleno	115	R\$ 24.651,40
15	Júnior	167	R\$ 26.431,09
16	Júnior	150	R\$ 23.740,50
17	Júnior	134	R\$ 21.208,18
18	Júnior	124	R\$ 19.625,48
19	Júnior	75	R\$ 11.870,25
20	Repórter Fotográfico	112	R\$ 19.822,88
	TOTAL		R\$ 720.462,10

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 18 - Valores pagos pelo Ministério do Esporte no mês de Março/2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL			
MÊS - MARÇO			
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR - R\$
1	Master	206	86.528,24
2		185	77.707,40
3		181	76.027,24
4		129	54.185,16
5		124	52.084,96
6	Sênior	195	58.258,20
7		194	57.959,44
8		175	52.283,00
9		174	51.984,24
10		159	47.502,84
11		95	28.382,20
12	Pleno	220	47.159,20
13		208	44.586,88
14		142	30.439,12
15		134	28.724,24
16	Júnior	192	30.387,84
17		178	28.172,06
18		176	27.855,52
19		175	27.697,25
20		167	26.431,09
21	Repórter Fotográfico	153	27.079,47
	TOTAL	3.562	961.435,59

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Com o objetivo de avaliar a exequibilidade e a economicidade dos valores de hora/homem contratados, dado os significativos valores mensais que o Ministério do Esporte dispendeu individualmente com cada profissional contratado, buscou-se identificar a composição dos custos que compõem o valor hora/homem contratado.

Porém, não obstante a Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN 02/2008 - MPOG), de 30/04/2008, que dispõe sobre regras sobre a contratação de serviços, continuados ou não, indicar a necessidade do



preenchimento da planilha de custos e formação de preços, o Ministério do Esporte não fez esta exigência no Edital da licitação ou no decorrer da execução contratual.

Para suprir tal impropriedade, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201205041/002, de 25/02/2013, o Ministério do Esporte foi instado a “Apresentar Planilha com Detalhamento dos Custos e da Formação dos Preços do valor hora/homem cobrado pela contratada, de acordo com o determinado pela IN nº 02/2008 – MPOG”.

Por meio do Ofício nº 218/2013-DGI/ASSESSORIA/SE-ME, o Ministério do Esporte manifestou-se da seguinte forma:

“(...)

3. A respeito disso, cabe esclarecer o que a IN nº 02/008 – MPOG em seu Artigo 21, inciso II, estabelece que:

“Art. 21. As propostas deverão ser apresentadas de forma clara e objetiva, em conformidade com o instrumento convocatório, devendo conter todos os elementos que influenciam no valor final da contratação, detalhando, quando for o caso:

(...)

II - os custos decorrentes da execução contratual, mediante o preenchimento do modelo de planilha de custos e formação de preços estabelecido no instrumento convocatório (...)”

(grifo nosso).

4. Ressaltamos que o Edital da Concorrência nº 01/2010, não exigiu que fosse apresentada a referida planilha.

5. É importante destacar, que o objeto do citado contrato prevê a contratação de empresa prestadora de **serviços de consultoria, planejamento estratégico e prestação de serviços de assessoria de imprensa e relações públicas** (...), (g.n.).

6. A não exigência mencionada no item anterior, deve-se ao fato que, muito embora o serviço de consultoria seja realizado por diversos profissionais alocados pela empresa contratada, a natureza do contrato não se enquadra como terceirização de mão de obra.

7. Em vista do exposto, verifica-se que a ausência da planilha em comento, não infringe a legislação em vigor.

(...)”

(grifos não contidos no original)

Ressalta-se, preliminarmente, que o Art. 15 da IN nº 02/2008 – MPOG, inserido no capítulo DO PROJETO BÁSICO OU TERMO DE REFERÊNCIA, dispõe que:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em **decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços**, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados;

(...)"

(grifos não contidos no original)

Assim, não consistia uma faculdade o Termo de Referência da licitação conter a planilha de custos e formação de preços para o serviço em questão, mas sim uma obrigação legal imposta pela IN nº 02/2008 – MPOG. Inclusive esta previsão é o que possibilitaria ao Ministério do Esporte avaliar, com a devida precisão, a exequibilidade e economicidade dos preços a serem ofertados pelas licitantes.

Cita-se, ainda, que o Art. 19 da IN nº 02/2008 – MPOG, inserido no capítulo DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, traz que:

“Art. 19. Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da [Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993](#), indicando ainda, quando couber:

(...)

III - o modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme Anexo III desta Instrução Normativa, o qual constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes;

(...)"

(grifos não contidos no original)

Desta forma, o fato de o Edital não trazer a exigência do preenchimento da planilha é decorrente de impropriedades cometidas pelo Ministério do Esporte em fases anteriores do procedimento licitatório – elaboração do Termo de Referência e do Instrumento Convocatório, e não pode ser utilizada para justificar o não atendimento ao pedido para a disponibilização da referida planilha, como sustentado na resposta à Solicitação de Auditoria.

Ainda, o Ministério do Esporte justifica que a não exigência da planilha deu-se em razão do contrato não se enquadrar como terceirização de mão de obra, o que supostamente afastaria a exigência trazida pela IN nº 02/2008 – MPOG.

Ressalta-se que a IN nº 02/2008 – MPOG dispõe acerca de regras sobre a contratação de serviços, continuados ou não, e não exclusivamente sobre terceirização de mão de obra.

É certo que há um capítulo – DA TERCEIRIZAÇÃO – que trata especificamente sobre este tema. Porém há outros tantos capítulos que disciplinam a contratação de qualquer serviço, inclusive os que foram objeto da licitação efetuada pelo Ministério do Esporte – de consultoria, planejamento estratégico e assessoria de imprensa e relações públicas.

Por fim, registra-se que esta Coordenação de Auditoria, ao analisar licitação efetuada pela EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo (Concorrência nº 001/2010) com o mesmo objeto da licitação em análise, cujo Edital foi lançado em 30/03/2010 (portanto, anterior ao certame efetuada pelo Ministério do Esporte), havia esclarecido àquele



órgão da necessidade da planilha de custos e formação de preços, como registrado em Ata de Reunião datada de 12/08/2010.

Posteriormente, o Tribunal de Contas da União - TCU, ao analisar a mesma licitação da EMBRATUR, ratificou este entendimento, como exposto na Representação formulada pela 5ª Secretaria-Geral de Controle Externo (TC nº 020.598/2010-6, de 08/12/2010), a seguir exposta:

“(…)

II – determinar ao Presidente da Embratur:

(…)

II.2 – exija das empresas vencedoras da Concorrência nº 1/2010 que, ao apresentarem a planilha de preços, detalhem os custos que compõem o valor da hora-homem, com valor de salários, impostos, encargos sociais e insumos, utilizando como parâmetro, observadas as peculiaridade do objeto, a planilha constante na IN 2/2008 da SLTI/MP.

(…)”

(grifo não contido no original)

Na ocasião, a EMBRATUR firmou Termo Aditivo com as empresas vencedoras do certame, antes de iniciar a execução contratual, exigindo que fosse apresentado o detalhamento dos custos que compõem o valor da hora-homem, atendendo ao recomendado pela CGU e determinado pelo TCU.

Não obstante, o Acórdão nº 608/2011 – TCU – Plenário, de 16/03/2011, ainda orientou à EMBATUR que:

“(…)”

9.3 alertar ao Instituto Brasileiro de Turismo que a realização de novo procedimento licitatório para a contratação de serviços de consultoria e relações públicas deve observar as seguintes orientações:

(…)

9.3.7 observe o comando expresso no art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, fazendo constar dos editais de licitação, ou de seus anexos, demonstrativo do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

(…)”

(grifos não contidos no original)

Destaca-se ainda que, como evidenciado no processo de contratação, o Ministério do Esporte, quando da elaboração do Termo de Referência, solicitou à EMBRATUR cópia integral do processo conduzido por aquele órgão, para subsidiar a elaboração do seu procedimento licitatório.

Por todo o exposto, conclui-se que a planilha de custos e formação de preços é uma obrigação legal imposta pela IN nº 02/2008 – MPOG e que há decisões do TCU neste sentido, inclusive em licitação anterior e com o mesmo objeto (Concorrência nº

001/2010 da EMBRATUR), e que este certame era de conhecimento do Ministério do Esporte.

Reitera-se que o preenchimento da planilha com detalhamento dos custos era de fundamental importância para que se pudesse avaliar a economicidade dos valores de hora/homem ofertados. Ainda, em uma eventual prorrogação/repactuação, o detalhamento da composição dos custos unitários possibilitaria ao Ministério do Esporte confirmar a necessidade e definir o percentual de alteração dos preços, de modo a garantir o equilíbrio econômico e financeiro do contrato.

Dado que não foi disponibilizada a planilha, foram analisadas contratações similares, a iniciar pela da EMBRATUR, já que esta serviu de base para a licitação formulada pelo Ministério do Esporte, como citado anteriormente.

O Edital da EMBRATUR também previu a realização dos serviços nos mercados nacional e internacional, porém dividiu em 4 (quatro) lotes distintos, sendo que o Lote 4 – Institucional correspondeu à atuação de profissionais no Brasil, nos mesmos termos do contratado pelo Ministério do Esporte.

A empresa vencedora foi a Máquina da Notícia Ltda. (CNPJ 00.260.179/0001-16), com os valores de hora-homem registrados no Quadro 19.

Quadro 19 - Valores de hora/homem praticados em contrato firmado pela Embratur com a empresa Máquina da Notícia Ltda:

EMBRATUR	
PROFISSIONAL	VALOR HORA/HOMEM
Profissional de Comunicação Master	R\$ 259,13
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 179,59
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 139,80
Profissional Júnior	R\$ 101,21
Repórter Fotográfico	R\$ 94,92
Repórter Cinematográfico	R\$ 105,96

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Destaca-se que, nas duas licitações, tratava-se da contratação dos mesmos perfis de Profissionais de Comunicação (Master, Sênior, Pleno, Júnior), além de Repórter Fotográfico e Cinematográfico, para atuar no mesmo mercado – Brasil, e para desenvolver o mesmo rol de atividades.

As descrições constantes quanto a “COMPETÊNCIA, CAPACIDADE E EXPERIÊNCIA” de cada profissional, presentes nos respectivos Projetos Básicos, evidenciam tal fato, já que são praticamente idênticas e fazem as mesmas exigências, como evidenciado no Quadro 20, a seguir.

Quadro 20 - Descrições constantes dos perfis profissionais descritos nos Projetos Básicos que orientaram as contratações do Ministério do Esporte e da Embratur:

DESCRIÇÃO – EDITAL MINISTÉRIO DO ESPORTE	DESCRIÇÃO – EDITAL EMBRATUR
Profissional de Comunicação Master: responsável pela centralização e articulação das atividades de forma global, deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 10 (dez) anos de atuação comprovada na área. Com perfil gerencial e estratégico, deve possuir habilidades em supervisão, coordenação e execução de	Profissional de Comunicação Master: responsável pela centralização e articulação das atividades de forma global, deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas ou jornalismo e obrigatoriamente ter pelo menos 10 (dez) anos de atuação comprovada nas áreas de relações públicas, assessoria de imprensa de atuação internacional ou turismo. Com perfil gerencial e estratégico, deve possuir habilidades em supervisão, coordenação e execução de



equipes em ações de comunicação em grau maior de complexidade.	equipes em ações de comunicação em grau maior de complexidade.
Profissional de Comunicação Sênior: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 8 (oito) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação, redação, planejamento, treinamentos e execução de ações de comunicação integrada em grau maior de complexidade.	Profissional de Comunicação Sênior: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas ou jornalismo e obrigatoriamente ter pelo menos 8 (oito) anos de atuação comprovada na área, com passagem por empresas de relações públicas ou assessoria de imprensa de atuação internacional. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação, redação, planejamento, treinamentos e execução de ações de comunicação integrada em grau maior de complexidade.
Profissional de Comunicação Pleno: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 5 (cinco) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação e execução, em grau maior de complexidade, de trabalhos de relações públicas e assessoria de imprensa e relacionamento com o cliente.	Profissional de Comunicação Pleno: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas ou jornalismo e obrigatoriamente ter pelo menos 5 (cinco) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação e execução, em grau maior de complexidade, de trabalhos de relações públicas e assessoria de imprensa e relacionamento com o cliente.
Profissional Junior: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em qualquer área de atuação ou administração. Ter obrigatoriamente 2 (dois) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades administrativas e de atendimento ao cliente.	Profissional Junior: o profissional deverá ser preferencialmente formado em Comunicação Social, com habilitação em qualquer área de atuação, turismo ou administração. Ter obrigatoriamente 2 (dois) anos de atuação comprovada na área, com passagens por empresas de comunicação ou turismo. Com perfil para execução de atividades administrativas e de atendimento ao cliente.
Repórter Fotográfico: o profissional deverá ter obrigatoriamente 05 (cinco) anos de atuação comprovada na área de fotojornalismo e/ou eventos. Habilidade com banco de imagens, produção de fotos e arquivo de imagens.	Repórter Fotográfico: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social. Ter obrigatoriamente 05 (cinco) anos de atuação comprovada na área de fotojornalismo e/ou eventos. Habilidade com banco de imagens, produção de fotos e arquivo de imagens.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Porém, a despeito da similaridade das atribuições dos profissionais, os valores contratados pelo Ministério do Esporte são substancialmente maiores do que os da EMBRATUR, como demonstrado no Quadro 21, a seguir.

Quadro 21 - Comparação dos valores contratados junto ao Ministério do Esporte e junto à Embratur:

PROFISSIONAL	MINISTÉRIO DO ESPORTE	EMBRATUR	DIFERENÇA
	VALOR HORA/HOMEM		
Profissional de Comunicação Master	R\$ 420,04	R\$ 259,13	63%
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 298,76	R\$ 179,59	66%
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 214,36	R\$ 139,80	53%
Profissional Júnior	R\$ 158,27	R\$ 101,21	56%
Repórter Fotográfico	R\$ 176,99	R\$ 94,92	86%
Repórter Cinematográfico	R\$ 182,76	R\$ 105,96	72%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Caso fossem aplicados os preços contratados pela EMBRATUR para remunerar os profissionais do Ministério do Esporte nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2012, escopo desta auditoria, o resultado seria aquele apresentado nos Quadros 22, 23 e 24.



Quadro 22 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto à Embratur – Janeiro 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL				
MÊS - JANEIRO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR EMBRATUR
1	Master	193	R\$ 81.067,72	R\$ 50.012,09
2		191	R\$ 80.227,64	R\$ 49.493,83
3		111	R\$ 46.624,44	R\$ 28.763,43
4		75	R\$ 31.503,00	R\$ 19.434,75
5	Sênior	205	R\$ 61.245,80	R\$ 36.815,95
6		185	R\$ 55.270,60	R\$ 33.224,15
7		178	R\$ 53.179,28	R\$ 31.967,02
8		140	R\$ 41.826,40	R\$ 25.142,60
9		79	R\$ 23.602,04	R\$ 14.187,61
10		68	R\$ 20.315,68	R\$ 12.212,12
11	Pleno	208	R\$ 44.586,88	R\$ 29.078,40
12		208	R\$ 44.586,88	R\$ 29.078,40
13		127	R\$ 27.223,72	R\$ 17.754,60
14		96	R\$ 20.578,56	R\$ 13.420,80
15	Júnior	178	R\$ 28.172,06	R\$ 18.015,38
16		174	R\$ 27.538,98	R\$ 17.610,54
17		171	R\$ 27.064,17	R\$ 17.306,91
18		157	R\$ 24.848,39	R\$ 15.889,97
19		111	R\$ 17.567,97	R\$ 11.234,31
20	Repórter Fotográfico	141	R\$ 24.955,59	R\$ 13.383,72
	TOTAL	2.996	R\$ 781.985,80	R\$ 484.026,58

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Destaca-se que, para o mês de janeiro, o maior custo individual, de R\$ 81.067,72 (oitenta e um mil, sessenta e sete reais e setenta e dois centavos) cairia para R\$ 50.012,09 (cinquenta mil doze reais e nove centavos); e o menor, de R\$ 17.567,97 (dezessete mil, quinhentos e sessenta e sete reais e noventa e sete centavos) para R\$ 11.234,31 (onze mil, duzentos e trinta e quatro reais e trinta e um centavos).

Quadro 23 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto à Embratur – Fevereiro 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL				
MÊS - FEVEREIRO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR EMBRATUR
1	Master	151	R\$ 63.426,04	R\$ 39.128,63
2	Master	139	R\$ 58.385,56	R\$ 36.019,07
3	Master	109	R\$ 45.784,36	R\$ 28.245,17
4	Master	108	R\$ 45.364,32	R\$ 27.986,04
5	Sênior	171	R\$ 51.087,96	R\$ 30.709,89
6	Sênior	150	R\$ 44.814,00	R\$ 26.938,50
7	Sênior	150	R\$ 44.814,00	R\$ 26.938,50
8	Sênior	141	R\$ 42.125,16	R\$ 25.322,19
9	Sênior	131	R\$ 39.137,56	R\$ 23.526,29
10	Sênior	98	R\$ 29.278,48	R\$ 17.599,82



11	Pleno	188	R\$ 40.299,68	R\$ 26.282,40
12	Pleno	188	R\$ 40.299,68	R\$ 26.282,40
13	Pleno	132	R\$ 28.295,52	R\$ 18.453,60
14	Pleno	115	R\$ 24.651,40	R\$ 16.077,00
15	Júnior	167	R\$ 26.431,09	R\$ 16.902,07
16	Júnior	150	R\$ 23.740,50	R\$ 15.181,50
17	Júnior	134	R\$ 21.208,18	R\$ 13.562,14
18	Júnior	124	R\$ 19.625,48	R\$ 12.550,04
19	Júnior	75	R\$ 11.870,25	R\$ 7.590,75
20	Repórter Fotográfico	112	R\$ 19.822,88	R\$ 10.631,04
	TOTAL	2.733	R\$ 720.462,10	R\$ 445.927,04

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Já para o mês de fevereiro, o maior custo individual, de R\$ 63.426,04 (sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e seis reais e quatro centavos) cairia para R\$ 39.128,63 (trinta e nove mil cento e vinte e oito reais e sessenta e três centavos); e o menor, de R\$ 11.870,25 (onze mil, oitocentos e setenta reais e vinte e cinco centavos) para R\$ 7.590,75 (sete mil quinhentos e noventa reais e setenta e cinco centavos).

Quadro 24 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto à Embratur – Março 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO - BRASIL				
MÊS - MARÇO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR EMBRATUR
1	Master	206	R\$ 86.528,24	R\$ 46.902,53
2		185	R\$ 77.707,40	R\$ 53.380,78
3		181	R\$ 76.027,24	R\$ 32.132,12
4		129	R\$ 54.185,16	R\$ 33.427,77
5		124	R\$ 52.084,96	R\$ 47.939,05
6	Sênior	195	R\$ 58.258,20	R\$ 34.840,46
7		194	R\$ 57.959,44	R\$ 31.428,25
8		175	R\$ 52.283,00	R\$ 28.554,81
9		174	R\$ 51.984,24	R\$ 35.020,05
10		159	R\$ 47.502,84	R\$ 31.248,66
11		95	R\$ 28.382,20	R\$ 17.061,05
12	Pleno	220	R\$ 47.159,20	R\$ 18.733,20
13		208	R\$ 44.586,88	R\$ 30.756,00
14		142	R\$ 30.439,12	R\$ 29.078,40
15		134	R\$ 28.724,24	R\$ 19.851,60
16	Júnior	192	R\$ 30.387,84	R\$ 16.902,07
17		178	R\$ 28.172,06	R\$ 19.432,32
18		176	R\$ 27.855,52	R\$ 17.711,75
19		175	R\$ 27.697,25	R\$ 17.812,96
20		167	R\$ 26.431,09	R\$ 18.015,38
21	Repórter Fotográfico	153	R\$ 27.079,47	R\$ 14.522,76
	TOTAL	3.562	R\$ 961.435,59	R\$ 594.751,97

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

No mês de março, o maior custo individual, de R\$ 86.528,24 (oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e oito reais e vinte e quatro centavos) cairia para R\$ 46.902,53 (quarenta e seis mil novecentos e dois reais e cinquenta e três centavos); e o menor, de



R\$ 26.431,09 (vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e nove centavos) para R\$ 18.015,38 (dezoito mil, quinze reais e trinta e oito centavos).

O gasto total no trimestre seria reduzido de R\$ 2.463.883,40 (dois milhões, quatrocentos e sessenta e três mil, oitocentos e oitenta e três reais e quarenta centavos) para R\$ 1.524.705,59 (um milhão, quinhentos e vinte e quatro mil, setecentos e cinco reais e cinquenta e nove centavos), correspondente a 62%, caso fossem aplicados os preços contratados pela EMBRATUR.

Reitera-se que se tratou da contratação, nas duas licitações, dos mesmos perfis de Profissionais de Comunicação, para atuar no mesmo mercado e para desenvolver o mesmo rol de atividades.

Ainda, na licitação da EMBRATUR, a contratada apresentou a planilha de custos e formação de preços, dividindo os itens da seguinte forma:

- MÃO DE OBRA: Remuneração – 40%
- DEMAIS CUSTOS: Custos Fixos – 20% + Custos Variáveis – entre 6% e 7%
- DEMAIS COMPONENTES: Despesas Operacionais/Administrativas – 3% + Lucro – 11%
- TRIBUTOS: Federais – 14,53% + Estaduais e Municipais – 5%

Desta forma, a remuneração dos profissionais na EMBRATUR, tomando como base uma jornada máxima mensal de 8 horas multiplicada por 22 (vinte e dois) dias, ficaria entre R\$ 6.682,37 (seis mil, seiscentos e oitenta e dois reais e trinta e sete centavos) e R\$ 18.242,75 (dezoito mil, duzentos e quarenta e dois reais e setenta e cinco centavos), como demonstrado no Quadro 25, a seguir.

Quadro 25 - Remuneração dos profissionais considerando o valor de homem/hora praticado no contrato firmado pela Embratur:

PROFISSIONAL	REMUNERAÇÃO EMBRATUR (40% VALOR HORA/HOMEM)
Profissional de Comunicação Master	R\$ 18.242,75
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 12.643,14
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 9.841,92
Profissional Júnior	R\$ 7.125,18
Repórter Fotográfico	R\$ 6.682,37
Repórter Cinematográfico	R\$ 7.459,58

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Já no Ministério do Esporte, utilizando-se o mesmo critério de composição de custos, a remuneração dos profissionais ficaria entre R\$ 11.142,21 (onze mil, cento e quarenta e dois reais e vinte e um centavos) e R\$ 29.570,82 (vinte e nove mil, quinhentos e setenta reais e oitenta e dois centavos), e, no caso do Profissional de Comunicação Master, acima da remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – Teto Constitucional, como exposto no Quadro 26.



Quadro 26 - Remuneração dos profissionais considerando o valor de homem/hora praticado no contrato firmado pelo Ministério do Esporte:

PROFISSIONAL	REMUNERAÇÃO MINISTÉRIO DO ESPORTE (40% VALOR HORA/HOMEM)
Profissional de Comunicação Master	R\$ 29.570,82
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 21.032,70
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 15.090,94
Profissional Júnior	R\$ 11.142,21
Repórter Fotográfico	R\$ 12.460,10
Repórter Cinematográfico	R\$ 12.866,30

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

O Ministério do Turismo também efetuou licitação (Concorrência nº 001/2011), com o mesmo objeto da licitação em análise, cujo Edital foi lançado em 01/03/2011 (portanto, posterior ao certame efetuado pelo Ministério do Esporte), tendo como vencedora a empresa FSB, a mesma empresa contratada pelo Ministério do Esporte.

Os valores referenciais para pagamento do custo hora/homem, decorrentes da licitação, estão apresentados no Quadro 27.

Quadro 27 - Valores referenciais para pagamento do custo hora/homem, decorrentes da licitação realizada pelo Ministério do Turismo:

MINISTÉRIO DO TURISMO	
PROFISSIONAL	VALOR HORA/HOMEM
Profissional de Comunicação Master	R\$ 249,94
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 172,81
Profissional de Comunicação Pleno 1	R\$ 114,49
Profissional de Comunicação Pleno 2	R\$ 97,36
Profissional Júnior 1	R\$ 59,40
Profissional Júnior 2	R\$ 59,40
Profissional de Comunicação Digital Sênior	R\$ 132,16
Profissional de Comunicação Digital Pleno	R\$ 95,24
Produtor de Conteúdo	R\$ 153,91
Produtor	R\$ 124,41
Designer	R\$ 102,09

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Constata-se que, não obstante o Ministério do Turismo ter previsto a contratação de um rol maior de Profissionais de Comunicação, alguns se repetem nas duas licitações, como os perfis Master, Sênior, Pleno, Júnior, sendo que os 2 (dois) últimos foram divididos em duas categorias.

Porém, da descrição constante quanto a “COMPETÊNCIA, CAPACIDADE E EXPERIÊNCIA” de cada profissional, presente nos respectivos Projetos Básicos, é possível se fazer uma correlação entre os perfis, como evidenciado no Quadro 28 a seguir.

Quadro 28 - Descrições constantes dos perfis profissionais descritos nos Projetos Básicos que orientaram as contratações do Ministério do Esporte e da Embratur:

DESCRIÇÃO – EDITAL MINISTÉRIO DO ESPORTE	DESCRIÇÃO – EDITAL MINISTÉRIO DO TURISMO
Profissional de Comunicação Master: responsável pela centralização e articulação das atividades de forma global, deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em	Profissional de Comunicação Master: Profissional formado em Comunicação Social, preferencialmente com especialização em Jornalismo ou Relações Públicas (cursos



<p>relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 10 (dez) anos de atuação comprovada na área. Com perfil gerencial e estratégico, deve possuir habilidades em supervisão, coordenação e execução de equipes em ações de comunicação em grau maior de complexidade.</p>	<p>reconhecidos pelo Ministério da Educação), com mais de 10 anos de atuação em agências/empresas ou veículos de comunicação de abrangência nacional e experiência em cargos diretivos. Esse profissional precisa ter amplos conhecimentos das ferramentas de gestão e habilidades em: elaboração de propostas de trabalho de comunicação e de orçamentos, definição e implantação de planejamentos e projetos de comunicação, formulação de políticas e estratégias de comunicação e de relacionamento com formadores de opinião, condução de media training e gestão de eventos. Deve ter perfil para gerenciar e liderar equipes para execução das ações do planejamento de comunicação. Bons conhecimentos em inglês.</p>
<p>Profissional de Comunicação Sênior: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 8 (oito) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação, redação, planejamento, treinamentos e execução de ações de comunicação integrada em grau maior de complexidade.</p>	<p>Profissional de Comunicação Sênior: Profissional formado em Comunicação Social, preferencialmente com especialização em Jornalismo ou Relações Públicas (cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação), com mínimo de 8 anos de atuação em agências, empresas ou em veículos de comunicação de abrangência nacional, ou ter atuado como gerente de atendimento em agência, e/ou redator chefe e/ou editor. Deve ter experiência em administração e coordenação das atividades de comunicação, redação e edição de textos, discursos e artigos, além das demais atividades envolvidas no atendimento como definir divulgações e programas de relacionamento com jornalistas. Responsável pela consolidação e apresentação de relatórios. Gerenciamento de equipes. Bons conhecimentos em inglês.</p>
<p>Profissional de Comunicação Pleno: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em relações públicas, jornalismo ou cursos de graduação equivalentes nos respectivos mercados e obrigatoriamente ter pelo menos 5 (cinco) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades de supervisão, coordenação e execução, em grau maior de complexidade, de trabalhos de relações públicas e assessoria de imprensa e relacionamento com o cliente.</p>	<p>Profissional de Comunicação Pleno 1: Profissional formado em Comunicação Social, preferencialmente com especialização em Jornalismo ou Relações Públicas (cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação), com mínimo de 6 anos de experiência na área de comunicação, com atuação em agências, empresas ou em veículos de comunicação de abrangência nacional, ou ter atuado como repórter e/ou editor assistente. Deve ter boa redação, experiência em cobertura jornalística e bons conhecimentos sobre as atividades de atendimento. Bons conhecimentos em inglês.</p>
<p>Profissional Junior: o profissional deverá ser formado em Comunicação Social, com habilitação em qualquer área de atuação ou administração. Ter obrigatoriamente 2 (dois) anos de atuação comprovada na área. Com perfil para execução de atividades administrativas e de atendimento ao cliente.</p>	<p>Profissional Junior 1: Profissional formado em Comunicação Social, preferencialmente com especialização Jornalismo ou Relações Públicas (cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação), com mínimo de 3 anos de experiência na área de comunicação, com atuação em agências/ empresas ou em veículos de comunicação, além de ter atuado como analista em agências ou repórter. Deve ter conhecimentos das ferramentas disponíveis para redação de textos e de softwares usados para geração de mailing e divulgação.</p>

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria



Destaca-se que, apesar de o edital do Ministério do Turismo trazer um detalhamento maior das atividades de cada profissional, as exigências principais – graduação e experiência – são idênticas ou, no caso específico da experiência, ainda mais rigorosa no Edital do Ministério do Turismo.

Desta forma, nas duas licitações tratava-se, em síntese, da contratação dos mesmos perfis de Profissionais de Comunicação (Master, Sênior, Pleno, Júnior), para atuar no mesmo mercado – Brasil, e para desenvolver o mesmo rol de atividades.

Porém, a despeito deste fato, os valores contratados pelo Ministério do Esporte são substancialmente maiores do que os do Ministério do Turismo, como demonstrado no Quadro 29, a seguir.

Quadro 29 - Comparação dos valores contratados junto ao Ministério do Esporte e junto ao Ministério do Turismo:

PROFISSIONAL	MINISTÉRIO DO ESPORTE	MINISTÉRIO DO TURISMO	DIFERENÇA
	VALOR HORA/HOMEM		
Profissional de Comunicação Master	R\$ 420,04	R\$ 294,94	42%
Profissional de Comunicação Sênior	R\$ 298,76	R\$ 172,81	73%
Profissional de Comunicação Pleno	R\$ 214,36	R\$ 114,49	87%
Profissional Júnior	R\$ 158,27	R\$ 59,40	166%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Caso fossem aplicados os preços contratados pelo Ministério do Turismo para remunerar os profissionais do Ministério do Esporte (à exceção do Repórter Fotográfico, não previsto no Edital do Ministério do Turismo), nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2012, escopo desta auditoria, o resultado seria aquele apresentado nos Quadros 30, 31 e 32.

Quadro 30 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto ao Ministério do Turismo – Janeiro 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO – BRASIL				
MÊS – JANEIRO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR MINISTÉRIO TURISMO
1	Master	193	R\$ 81.067,72	R\$ 56.923,42
2		191	R\$ 80.227,64	R\$ 56.333,54
3		111	R\$ 46.624,44	R\$ 32.738,34
4		75	R\$ 31.503,00	R\$ 12.960,75
5	Sênior	205	R\$ 61.245,80	R\$ 35.426,05
6		185	R\$ 55.270,60	R\$ 31.969,85
7		178	R\$ 53.179,28	R\$ 30.760,18
8		140	R\$ 41.826,40	R\$ 24.193,40
9		79	R\$ 23.602,04	R\$ 13.651,99
10		68	R\$ 20.315,68	R\$ 11.751,08
11	Pleno	208	R\$ 44.586,88	R\$ 23.813,92
12		208	R\$ 44.586,88	R\$ 23.813,92



13	Júnior	127	R\$ 27.223,72	R\$ 14.540,23
14		96	R\$ 20.578,56	R\$ 10.991,04
15		178	R\$ 28.172,06	R\$ 10.573,20
16		174	R\$ 27.538,98	R\$ 10.335,60
17		171	R\$ 27.064,17	R\$ 10.157,40
18		157	R\$ 24.848,39	R\$ 9.325,80
19		111	R\$ 17.567,97	R\$ 6.593,40
		TOTAL	2.855	R\$ 757.030,21

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Destaca-se que, para o mês de janeiro, o maior custo individual, de R\$ 81.067,72 (oitenta e um mil, sessenta e sete reais e setenta e dois centavos) cairia para R\$ 56.923,42 (cinquenta e seis mil, novecentos e vinte e três reais e quarenta e dois centavos); e o menor, de R\$ 17.567,97 (dezessete mil, quinhentos e sessenta e sete reais e noventa e sete centavos) para R\$ 6.593,40 (seis mil, quinhentos e noventa e três reais e quarenta centavos).

Quadro 31 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto ao Ministério do Turismo – Fevereiro 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO – BRASIL				
MÊS – FEVEREIRO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR MINISTÉRIO TURISMO
1	Master	151	R\$ 63.426,04	R\$ 44.535,94
2	Master	139	R\$ 58.385,56	R\$ 40.996,66
3	Master	109	R\$ 45.784,36	R\$ 32.148,46
4	Master	108	R\$ 45.364,32	R\$ 31.853,52
5	Sênior	171	R\$ 51.087,96	R\$ 29.550,51
6	Sênior	150	R\$ 44.814,00	R\$ 25.921,50
7	Sênior	150	R\$ 44.814,00	R\$ 25.921,50
8	Sênior	141	R\$ 42.125,16	R\$ 24.366,21
9	Sênior	131	R\$ 39.137,56	R\$ 22.638,11
10	Sênior	98	R\$ 29.278,48	R\$ 16.935,38
11	Pleno	188	R\$ 40.299,68	R\$ 21.524,12
12	Pleno	188	R\$ 40.299,68	R\$ 21.524,12
13	Pleno	132	R\$ 28.295,52	R\$ 15.112,68
14	Pleno	115	R\$ 24.651,40	R\$ 13.166,35
15	Júnior	167	R\$ 26.431,09	R\$ 9.919,80
16	Júnior	150	R\$ 23.740,50	R\$ 8.910,00
17	Júnior	134	R\$ 21.208,18	R\$ 7.959,60
18	Júnior	124	R\$ 19.625,48	R\$ 7.365,60
19	Júnior	75	R\$ 11.870,25	R\$ 4.455,00
	TOTAL	2.621	R\$ 700.639,22	R\$ 404.805,06

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Já para o mês de fevereiro, o maior custo individual, de R\$ 63.426,04 (sessenta e três mil, quatrocentos e vinte e seis reais e quatro centavos) cairia para R\$ 44.535,94 (quarenta e quatro mil, quinhentos e trinta e cinco reais e noventa e quatro centavos); e o menor, de R\$ 11.870,25 (onze mil, oitocentos e setenta reais e vinte e cinco centavos) para R\$ 4.455,00 (quatro mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais).



Quadro 32 - Apuração dos valores que seriam realizados considerando as horas trabalhadas faturadas ao Ministério do Esporte e os valores praticados junto ao Ministério do Esporte e junto ao Ministério do Turismo – Março 2012:

NÚCLEO TÉCNICO DE ATENDIMENTO – BRASIL				
MÊS – MARÇO				
PROFISSIONAL	PERFIL	HORAS TRABALHADAS	VALOR MINISTÉRIO ESPORTE	VALOR MINISTÉRIO TURISMO
1	Master	206	R\$ 86.528,24	R\$ 60.757,64
2		185	R\$ 77.707,40	R\$ 54.563,90
3		181	R\$ 76.027,24	R\$ 53.384,14
4		129	R\$ 54.185,16	R\$ 38.047,26
5		124	R\$ 52.084,96	R\$ 36.572,56
6	Sênior	195	R\$ 58.258,20	R\$ 33.697,95
7		194	R\$ 57.959,44	R\$ 33.525,14
8		175	R\$ 52.283,00	R\$ 30.241,75
9		174	R\$ 51.984,24	R\$ 30.068,94
10		159	R\$ 47.502,84	R\$ 27.476,79
11	Pleno	95	R\$ 28.382,20	R\$ 16.416,95
12		220	R\$ 47.159,20	R\$ 25.187,80
13		208	R\$ 44.586,88	R\$ 23.813,92
14		142	R\$ 30.439,12	R\$ 16.257,58
15		134	R\$ 28.724,24	R\$ 15.341,66
16	Júnior	192	R\$ 30.387,84	R\$ 11.404,80
17		178	R\$ 28.172,06	R\$ 10.573,20
18		176	R\$ 27.855,52	R\$ 10.454,40
19		175	R\$ 27.697,25	R\$ 10.395,00
20		167	R\$ 26.431,09	R\$ 9.919,80
TOTAL		3.409	R\$ 934.356,12	R\$ 548.101,18

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

No mês de março, o maior custo individual, de R\$ 86.528,24 (oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e oito reais e vinte e quatro centavos) cairia para R\$ 60.757,64 (sessenta mil, setecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e quatro centavos); e o menor, de R\$ 26.431,09 (vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais e nove centavos) para R\$ 9.919,80 (nove mil, novecentos e dezenove reais e oitenta centavos).

O gasto total no trimestre seria reduzido de R\$ 2.392.025,55 (dois milhões, trezentos e noventa e dois mil, vinte e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) para R\$ 1.379.759,35 (um milhão, trezentos e setenta e nove mil, setecentos e cinquenta e nove reais e trinta e cinco centavos), correspondente a 73%, caso fossem aplicados os preços contratados pelo Ministério do Turismo.

Reitera-se que se tratou da contratação, nas duas licitações, dos mesmos perfis de Profissionais de Comunicação, para atuar no mesmo mercado e para desenvolver o mesmo rol de atividades. Ainda, trata-se da mesma empresa fornecedora dos serviços ao Ministério do Esporte e ao Ministério do Turismo, qual seja FSB Comunicação e Planejamento Estratégico.

A constatação agrava-se ao considerar que o contrato está em vigência há mais de 2 (dois) anos (celebrado em 31/12/2010) – prejuízo consumado, e que este ainda pode ser prorrogado por mais 3 (três) anos – prejuízo potencial.

Por fim, destaca-se que o Ministério do Esporte, por força do disposto no item 16.4 – OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO DO ESPORTE, presente no Projeto Básico, Anexo I do Edital, a seguir exposto, deveria assegurar-se que os preços contratados estão compatíveis com os de mercado.



“16 OBRIGAÇÕES DO MINISTÉRIO DO ESPORTE

(...)

16.4 Assegurar-se de que os preços contratados estão compatíveis com aqueles praticados no mercado, pelas demais empresas que executem serviços similares ao objeto deste Projeto Básico, de forma a garantir que sejam mais vantajosos para o MINISTÉRIO DO ESPORTE;

(...)”

(grifo não contido no original)

Por todo o exposto, constata-se que os valores por hora/homem dos profissionais para atuação no Brasil, contratados pelo Ministério do Esporte, estão acima dos valores cobrados, quando comparados com outras contratações no âmbito da administração pública.

Causa

Descumprimento da Instrução Normativa nº 02 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (IN 02/2008 - MPOG) quando da necessidade da composição da planilha de custos e formação de preços.

Prorrogação do contrato sem a adequada e necessária validação de que os preços contratados são vantajosos para a administração.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“(...

Quanto ao exame dos preços praticados no âmbito do contrato, a conclusão da equipe da CGU foi pela cobrança de valores hora/homem “acima dos valores cobrados pela mesma empresa em outro ajuste no âmbito da Administração Pública Federal, para execução de serviços equivalentes”.

Tal análise realizou-se por comparação dos preços praticados no Contrato nº 96/2010 com outros contratos da Administração Pública Federal, sendo imprescindível esclarecer, de antemão, a distinção entre preço praticado e remuneração de cada profissional, porquanto o primeiro inclui, além da remuneração, os custos e encargos relacionados à execução contratual.

Quanto à comparação empreendida pela CGU, identificou-se que foram tomadas 02 (duas) contratações que guardam identidade superficial de objeto, mas que têm abrangência, foco de atuação, exigências e peculiaridades distintos, contemplando serviços diversos daqueles fornecidos no âmbito do Contrato nº 96/2010, aqui examinado, como se passará a demonstrar, em separado, para cada contratação comparada.



I – Contratação da EMBRATUR

A primeira contratação utilizada pela equipe de auditoria CGU para fazer seu comparativo foi realizada pela EMBRATUR, por meio da Concorrência nº 01/2010, dividida em 04 (quatro) lotes, sendo 03 (três) de atuação em âmbito internacional e 01 (um) em âmbito nacional. O objeto da contratação, conforme item 2 do Edital, foi assim descrito:

“2 DO OBJETO

2.1 Constitui objeto do presente edital a contratação de empresa(s) prestadora(s) de serviço(s) de consultoria e execução de relações públicas e assessoria de imprensa, para divulgar o Brasil no exterior enquanto destino turístico, conforme especificações constantes do Projeto Básico (Anexo I deste Edital).

2.1.1 Os serviços constantes do Projeto Básico deste Edital realizados nos mercados internacionais serão executados sempre sob a supervisão, coordenação e orientação da Diretoria de Marketing da Embratur.

2.1.2 Os serviços realizados no mercado nacional serão realizados sob a supervisão, coordenação e orientação da Assessoria de Comunicação da Presidência da Embratur.

2.2 O objeto será dividido em 4 (quatro) lotes, a saber:

2.2.1 LOTE 1 – Europa (Exceto Portugal e Espanha)

2.2.2 LOTE 2 – Portugal, Espanha e América Latina

2.2.3 LOTE 3 – América do Norte, Ásia, África e Oceania

2.2.4 LOTE 4 – Institucional” (grifo acrescido)

A comparação construída pela equipe de auditoria CGU considerou os preços ofertados pela empresa Máquina da Notícia Ltda. Entretanto, os serviços prestados pela mencionada empresa à EMBRATUR são justamente aqueles inseridos no “Lote 4 – Institucional”, cujo escopo limita-se à imprensa e público de interesse no mercado brasileiro.

Já os serviços prestados pela FSB ao Ministério do Esporte têm caráter predominantemente internacional, com demandas voltadas, fundamentalmente, para os Megaeventos Esportivos, de repercussão mundial.

Identifica-se assim que a análise realizada pela CGU contemplou serviços de natureza distinta, não comparáveis entre si.

Verifica-se que concluiu de forma precipitada a equipe da CGU que os serviços do Contrato nº 96/2010 teriam caráter institucional/nacional, como se depreende do Relatório Preliminar de Auditoria, que registra: “apesar de o Edital prever a realização dos serviços nos mercado nacional e internacional, no escopo desta auditoria, verificou-se que a maioria dos gastos com mão de obra (96%) se deu com profissionais que desenvolveram suas atividades no Brasil (...)”.

Repise-se: os serviços demandados no âmbito do Contrato nº 96/2010, apesar de prestados no Brasil, estão sujeitos a **intensa demanda da**



imprensa internacional e de outros públicos de interesse do Ministério do Esporte, como, por exemplo, as entidades organizadoras dos eventos, não podendo ser alocados profissionais que não tenham conhecimento da imprensa internacional e que não dominem pelo menos mais um idioma.

A partir dos fatos expostos, conclui-se que os preços praticados pela empresa Máquina da Notícia Ltda. junto à EMBRATUR não são passíveis de comparação em relação aos preços praticados no âmbito do Contrato nº 96/2010.

Consequentemente, não há como inferir existência de sobrepreço no mencionado contrato a partir de tal comparação.

II – Contratação do Ministério do Turismo

A contratação do Ministério do Turismo, também utilizada pela equipe da CGU para realizar sua comparação, derivou da Concorrência nº 01/2011.

Assim como ocorre com a contratação da EMBRATUR, anteriormente descrita, o Edital do Ministério do Turismo não é comparável ao Edital da Concorrência nº 01/2010, do Ministério do Esporte, para fins de verificação de preço, tendo em vista a limitação nacional do escopo do primeiro e a abrangência internacional do segundo.

Tal fato poderia ser identificado pela equipe da CGU em análise mais detalhada do Projeto Básico, anexo ao Edital de cada uma das contratações, conforme a seguir exposto.

<i>Concorrência nº 01/2010 – ME</i>	<i>Concorrência nº 01/2011 – MTur</i>
<i>“1.2 Os serviços constantes deste Projeto Básico serão realizados nos mercados nacional e internacional e executados sempre sob a supervisão, coordenação e orientação da Assessoria de Comunicação do MINISTÉRIO DO ESPORTE.”</i>	<i>“1.2 Os serviços constantes deste Projeto Básico serão realizados e executados sempre sob a supervisão, coordenação e orientação da Assessoria de Comunicação do MINISTÉRIO DO TURISMO.”</i>
<i>“4.1.1 Concepção e planejamento do Plano de Comunicação que atenda de forma integrada o universo dos programas institucionais do MINISTÉRIO DO ESPORTE, bem como a realização de grandes eventos esportivos, prevendo ações de divulgação no Brasil e no exterior;”</i>	<i>“4.1.1 Concepção e planejamento do Plano de Comunicação que atenda de forma integrada o universo dos programas institucionais do MINISTÉRIO DO TURISMO, bem como a realização de grandes eventos, prevendo ações de divulgação;”</i>
<i>“4.1.4 Execução de ações de comunicação institucional do MINISTÉRIO DO ESPORTE e de seus programas e eventos,</i>	<i>“4.1.4 Execução de ações de comunicação institucional do MINISTÉRIO DO TURISMO e de seus programas e eventos;”</i>



<u>primordialmente considerando a exposição da instituição e o alcance de suas decisões no período de preparação das competições, tais como a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016;</u>	
<u>“4.1.6 Planejamento, desenvolvimento, execução e coordenação de ações de assessoria de imprensa e de relações públicas <u>no Brasil e no exterior;</u>”</u>	4.1.6 Planejamento, desenvolvimento, execução e coordenação de ações de assessoria de imprensa e de relações públicas;
<u>“4.1.12 Diagnósticos para apontar oportunidades de políticas de comunicação do MINISTÉRIO DO ESPORTE no âmbito <u>nacional e internacional;</u>”</u>	4.1.12 Diagnósticos para apontar oportunidades de políticas de comunicação do MINISTÉRIO DO TURISMO;
<u>“4.1.13 Apoio e reforço de comunicação às ações do MINISTÉRIO DO ESPORTE <u>no Brasil e no exterior;</u>”</u>	4.1.13 Apoio e reforço de comunicação às ações do MINISTÉRIO DO TURISMO;
<u>“4.1.14 Produção, divulgação e manutenção atualizada de um banco de sugestões de pautas para a imprensa <u>nacional e estrangeira;</u>”</u>	4.1.14 Produção, divulgação e manutenção atualizada de um banco de sugestões de pautas para a imprensa;
<u>“4.1.19 Redação, edição e revisão de textos jornalísticos para divulgação como artigos na imprensa <u>nacional e estrangeira;</u>”</u>	4.1.19 Redação, edição e revisão de textos jornalísticos para divulgação como artigos na imprensa;
<u>“4.1.22 Organização de coletivas para a imprensa <u>nacional e estrangeira;</u>”</u>	4.1.22 Identificação de porta-vozes para atenderem às demandas da imprensa;
<u>“4.1.23 Acompanhamento, organização de entrevistas, coletivas ou não, <u>em viagens nacionais e internacionais de autoridades do MINISTÉRIO DO ESPORTE;</u>”</u>	4.1.23 Planejamento e organização de coletivas para a imprensa;
<u>“4.1.27 Edição de publicações, tais como newsletters impressas e eletrônicas para públicos de interesse <u>no Brasil e no exterior;</u>”</u>	4.1.27 Realização de reuniões com autoridades e públicos estratégicos, tais como workshops, seminários, congressos, feiras, coletivas de imprensa, cafés da manhã, almoços, jantares;



Como demonstrado, a contratação do Ministério do Turismo não é aplicável para tentativa de comparação de preços com o Contrato nº 96/2010, celebrado pelo Ministério do Esporte, não sendo possível inferir, do mesmo modo, sobrepreço no citado contrato a partir de tal comparação.

III – Comparativo com licitação promovida pela SECOM/PR

Não obstante o questionamento acerca da validade das análises empreendidas pela equipe da CGU, para que não reste dúvida acerca da impropriedade da constatação levantada, o ME entende oportuna a comparação dos preços praticados no âmbito do Contrato nº 96/2010, com contratação que seja suficientemente similar para tal analogia.

Para tanto, buscou-se contratos de fato semelhantes no âmbito da Administração Pública, identificando-se passível de comparação o Contrato nº 057/2008, celebrado pela SECOM/PR com a empresa CDN Comunicação Corporativa Ltda. (Anexo 02) – contrato e proposta de preços), tendo em vista o seu escopo nacional e internacional, evidenciado em seu objeto, conforme descrito em sua Cláusula Primeira:

“O presente contrato tem por objeto a prestação de serviços de consultoria e execução de assessoria de imprensa e de relações públicas, para promover o Brasil no exterior, conforme especificações constantes no projeto básico”.

Os valores de cada contrato foram comparados por perfil profissional, conforme tabela a seguir:

Perfis	Valores h/h (R\$)	
	ME	Secom/PR
Profissional de Comunicação Master	420,04	822,35
Profissional de Comunicação Sênior	298,76	627,91
Profissional de Comunicação Pleno	214,36	502,35
Profissional Júnior	158,27	380,53

() Contrato da Secom/PR segmentado por região, tomados a média dos valores para comparação, sem prejuízo de aferição de economicidade uma vez que todos os valores da Secom/PR são superiores aos do ME.*

Assim, o cotejo entre o valor pago no âmbito do Contrato nº 96/2010 (ME) e no Contrato nº 57/2008 (Secom/PR) permite concluir que o preço contratado pelo Ministério do Esporte está dentro do praticado no mercado.

Após as solicitações da equipe de auditoria, a FSB foi notificada por meio do ofício nº 10 2013/ASCOM/GM-ME de 12/11/2013 e apresentou sua planilha de composição de preços dos valores hora/homem cobrados no âmbito do contrato nº 96/2010 . Informa-se que tal planilha será objeto de análise pelo ME, para adoção das medidas pertinentes.”

Adicionalmente, informa-se que esta Pasta tem interesse na manutenção do contrato, em função da proximidade da realização da Copa do Mundo de 2014 e, sobretudo,



frente à dificuldade de realização de novo certame para contratação de uma nova empresa.

Análise do Controle Interno

Cabe esclarecer que o pagamento para prestação de serviços de relações públicas independe da origem da demanda, que pode ser nacional ou internacional, a despeito do alegado equivocadamente pelo Ministério do Esporte.

O Edital e o Termo de Referência são claros em estipular que o cálculo do valor a ser pago é de acordo com a localização física do profissional, sendo que a comparação efetuada pela CGU se deu nestes termos: profissionais localizados no Brasil prestando serviços para o Ministério do Esporte em contraponto a profissionais localizados no Brasil prestando os mesmos serviços para a EMBRATUR e o Ministério do Turismo.

Ainda, a comparação dos custos no mercado nacional deu-se por relevância, dado que, como também já exposto, a maioria dos gastos com mão de obra (96%) na amostra analisada refere-se a profissionais que desenvolveram suas atividades no Brasil.

Desta forma, reiteram-se os termos da presente constatação, na qual se evidenciou que os valores por hora/homem dos profissionais com atuação no Brasil, contratados pelo Ministério do Esporte, estão acima dos valores cobrados na EMBRATUR e no Ministério do Turismo, na ordem de 38% e 27%, respectivamente. A comparação considerou os valores cobrados em tais contratações, similares à contratação em análise, em virtude de não ter sido disponibilizada a planilha de composição de custos da contratada, em que pese a mesma ter sido solicitada por ocasião da realização dos trabalhos.

Em relação à contratação efetuada pela SECOM/PR, citada na manifestação encaminhada, destaca-se que o perfil dos profissionais a serem alocados no Brasil é distinto (Coordenador, Jornalista Sênior, Jornalista Pleno, Jornalista Júnior, Relações Públicas Sênior), bem como a forma de contratação é diferenciada, dado que há a delimitação de custos fixos para uma série de serviços (permanente e variáveis), na forma da proposta de preços da licitante vencedora, o que diferencia a forma de remuneração dos contratos que foram objeto da análise efetuada anteriormente por esta equipe de auditoria, impossibilitando com isso a comparação direta. Ainda, os preços apresentados pelo Ministério do Esporte são médias dos custos dos profissionais a serem alocados no Brasil, Estados Unidos, Europa e Ásia, o que desta forma também impossibilita a comparação direta.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que realize a decomposição do valor hora/homem para prestação dos serviços de relações públicas conforme obrigação legal imposta pela IN/MPOG nº 02/2008, promovendo, em seguida, a apuração de valores a serem eventualmente ressarcidos, bem como a repactuação dos valores contratados, considerando o levantamento efetuado através da planilha, os preços praticados no âmbito de outros contratos mantidos com órgãos federais para a prestação de serviços de mesma natureza, bem como valores referenciais de mercado.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, caso não se concretize a repactuação de preços, que instaure novo procedimento licitatório para a contratação de serviços de relações públicas, prevendo a apresentação pelas licitantes da planilha de preços decompondo o valor da hora-homem, conforme



obrigação legal imposta pela IN/MPOG nº 02/2008, considerando ainda os preços praticados no âmbito de outros contratos mantidos com órgãos federais para a prestação de serviços de mesma natureza e valores referenciais de mercado para determinação do custo estimado da licitação.

4.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Apresentação de proposta pela contratada, para a subcontratação de serviços de terceiros, cujo signatário nela identificado não reconhece sua validade.

Fato

No âmbito do Contrato Administrativo nº 96/2010 firmado pelo Ministério do Esporte com a FSB, o Projeto Básico prevê, no item 13, a possibilidade de subcontratação de serviços junto a terceiros, nos seguintes termos:

“13 DA SUBCONTRATAÇÃO

13.1 Nas hipóteses de subcontratação de terceiros em nome do MINISTÉRIO DO ESPORTE, fará jus a Proponente adjudicatária a honorários a serem fixados em proposta, incidentes sobre o valor hora/homem cobrado pelo terceiro, decorrente de sua efetiva atuação e responsabilidade pela qualidade e fiscalização do serviço subcontratado.”

(grifo não contido no original)

O item 13.3 do Projeto Básico enumera uma série de serviços passíveis de subcontratação, tais como: treinamento de porta-vozes; contratação de intérpretes; auditoria de imagem; edição, produção e distribuição de publicações diversas; pesquisas de opinião; entre outros.

A remuneração é efetuada por meio do pagamento de percentual sobre o valor total do serviço subcontratado, como exposto no item 8 do Edital:

“8 DA PROPOSTA DE PREÇO

(...)

8.3.1 Para as subcontratações, cotar o percentual de remuneração a incidir sobre os serviços prestados por terceiros, na forma do Anexo V: Proposta de Preço e Planilha orçamentária.

8.3.2 Para fins de contratação das subcontratadas o Ministério do Esporte vai considerar o menor percentual proposto dentre as proponentes classificadas.”

(grifos não contidos no original)

Na Concorrência nº 01/2010 a proposta com menor percentual foi de 1% (um por cento). Desta forma a empresa FSB, vencedora da licitação, sempre que subcontratar serviços junto a terceiros, será remunerada neste percentual. A operacionalização da subcontratação está detalhada no item 9 do Projeto Básico:

“9 DA PROPOSTA DE PREÇO



(...)

9.10 Os serviços passíveis de subcontratação deverão ser discriminados, analisados e aprovados pelo Ministério do Esporte **com base na apresentação de, no mínimo, 03 (três) orçamentos** os quais serão apreciados pelo Fiscal do Contrato, como também serão submetidos à aprovação da Coordenação de Gestão e Compras e Contratações do Ministério do Esporte, a fim de averiguar a veracidade, a razoabilidade e a economicidade das propostas apresentadas pela contratada.”

(grifo não contido no original)

Assim, para a hipotética subcontratação do serviço de uma pesquisa de opinião, por exemplo, a FSB apresentaria ao Ministério do Esporte 3 (três) orçamentos, coletados junto a fornecedores no mercado. Após análise do órgão, caso a melhor proposta fosse de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a FSB seria remunerada com 1% deste valor - R\$ 100,00 (cem reais), totalizando R\$ 10.100,00 (dez mil e cem reais) a ser cobrado do Ministério do Esporte pelo serviço.

Foram selecionadas para análise as subcontratações referentes ao serviço de clipping (acompanhamento e registro das matérias divulgadas em veículos de comunicação), dado que este é demandado continuamente pelo Ministério do Esporte, como destacado no Quadro 33 a seguir.

Quadro 33 - Subcontratações referentes ao serviço de clipping analisadas:

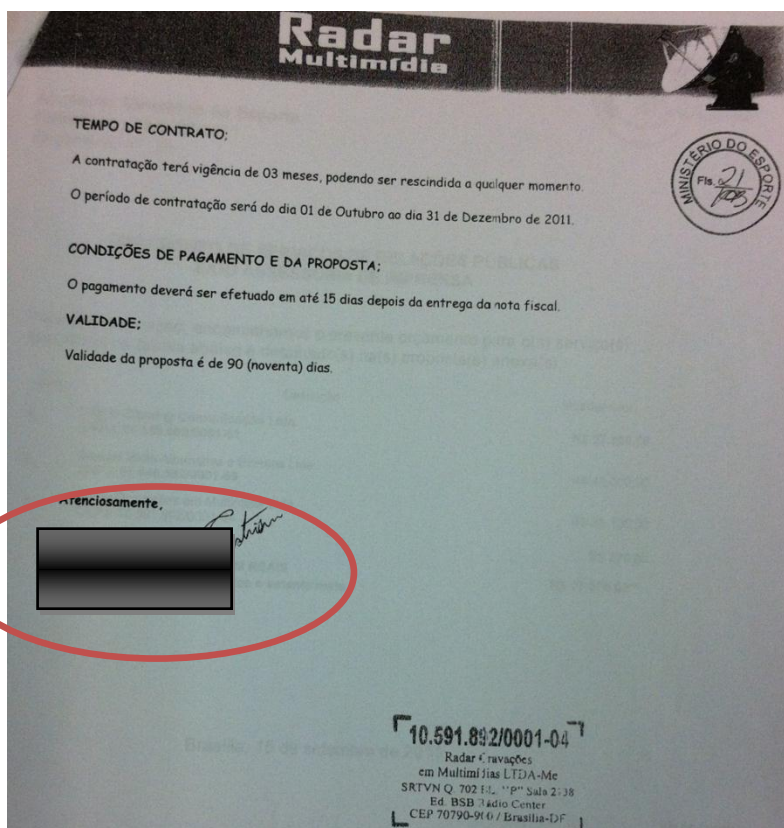
	SERVIÇO	PROPOSTA 1	PROPOSTA 2	PROPOSTA 3	OBSERVAÇÃO
1	Clipping televisivo	Clip & Clipping Comunicação Ltda – R\$ 27.000,00 mensais	Radar Gravações em Multimídia Ltda – R\$ 38.100,00 mensais	Destaki Midia Alternativa e Eventos Ltda – R\$ 45.000,00 mensais	Vigência da contratação por 3 (três) meses – outubro a dezembro 2011
2	Clipping impresso e webclipping	Armazém Digital Comunicação e Informação Ltda – R\$ 18.000,00 mensais	Clip & Clipping Comunicação Ltda – R\$ 23.500,00 mensais	Mira Informática, Comércio e Serviços Ltda – R\$ 25.000,00 mensais	Vigência da contratação por 6 (seis) meses – julho a dezembro 2011
3	Clipping televisivo	ANNT Agência Nacional de Notícias Televisivas Ltda – R\$ 26.500,00 mensais	Armazém Digital Comunicação e Informação Ltda – R\$ 38.000,00 mensais	Destaki Midia Alternativa e Eventos Ltda – R\$ 45.000,00 mensais	Vigência da contratação por 4 (quatro) meses – janeiro a abril 2012.
4	Clipping impresso e webclipping	Armazém Digital Comunicação e Informação Ltda – R\$ 18.000,00 mensais	Destaki Midia Alternativa e Eventos Ltda – R\$ 19.130,00 mensais	Em Pauta Tecnologia em Comunicação Ltda – R\$ 21.500,00 mensais	Vigência da contratação por 4 (quatro) meses – janeiro a abril 2012

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Em relação às cotações apresentadas constatou-se que:

a) A proposta da empresa Radar Gravações em Multimídia Ltda. (CNPJ 10.591.892/0001-04), a seguir destacada, assinada pelo Sr. C.J.G.A. (CPF ***.743.331-**) não foi reconhecida pelo signatário nela identificado.





Tal fato foi constatado em resposta à circularização efetuada pela equipe de auditoria, para certificar-se da fidedignidade da proposta, por meio da Solicitação de Auditoria de nº 201205041/003, de 19/04/2013, endereçada ao Sr. C. J. G. A.

Quando questionado se reconhecia a proposta e a assinatura, este informou que “*não reconheço a assinatura e também não reconheço a proposta que foi enviada para o Ministério do Esporte*”. Ainda, complementou que “*não tenho e não tinha vínculo com a empresa Radar na época em que essa proposta foi formulada*”.

Destaca-se que o Sr. C. J. G. A. é servidor do Ministério da Previdência Social (agente administrativo), cedido atualmente para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

b) Constatou-se que a empresa Destaki Midia Alternativa e Eventos Ltda. (CNPJ 10.591.892/0001-04) é de “fachada”, sem atuação efetiva no mercado.

Isto se evidenciou de algumas maneiras, a começar pelo fato de que o número de telefone da empresa encontra-se inativo. Ainda, o website presente na proposta – www.destakidf.com.br – não foi registrado, como evidenciado no site registro.br, a seguir destacado:



registro.br
Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
CGL.br - NIC.br - Registro.br - CERT.br - CETIC.br - CEPTR0.br - W3C.br
Você está em: Registro.br > Suporte > Ferramentas > Serviço de Disponibilidade

Escolha do domínio > Acesso ao sistema > Registro do domínio

Verifique a disponibilidade de um nome de domínio
www. PESQUISAR

Domínio **destakidf.com.br** disponível para registro.
Para registrá-lo, clique [aqui](#).

Busca
 ok
Buscar em Registro.br
Acessibilidade do site

Ainda, em consulta à base de dados da DATAPREV (empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social), constatou-se que a empresa Destaki não possui nenhum empregado registrado, desde a sua fundação, em 08/07/2011.

Dado que não foi possível o contato com a empresa por telefone ou eletronicamente, a equipe de auditoria dirigiu-se ao endereço presente na proposta – Cidade do Automóvel/Brasília/DF – para certificar-se da fidedignidade da proposta.

Porém, foi informada pela direção do condomínio do prédio, no endereço cadastrado, de que a empresa Destaki não mais alugava a sala comercial. Ainda, que no período do contrato de locação do imóvel (seis meses), não houve a efetiva instalação da empresa – a sala ficava fechada e não havia o trânsito de funcionários.

O único contato da direção do condomínio era o Sr. P.H.O.N. (CPF ***.007.001-**), identificado como responsável pela locação da sala comercial e que figura como sócio da empresa Destaki no cadastro da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Entretanto, em notícia veiculada em 13/09/2011, no jornal Valor Econômico, intitulada “Empresas questionam uso de software em licitação”, o Sr. P.H.O.N. é identificado como representante da empresa Clip & Clipping, como evidenciado a seguir:

CLIPPING ELETRÔNICO - AASP
http://www.aasp.org.br/aasp/imprensa/clipping/cli_noticia.asp?idnot=...

notícias do dia
terça-feira, 13 de setembro de 2011

Pesquisar nos Clippings AASP Clippings anteriores

notícia na íntegra

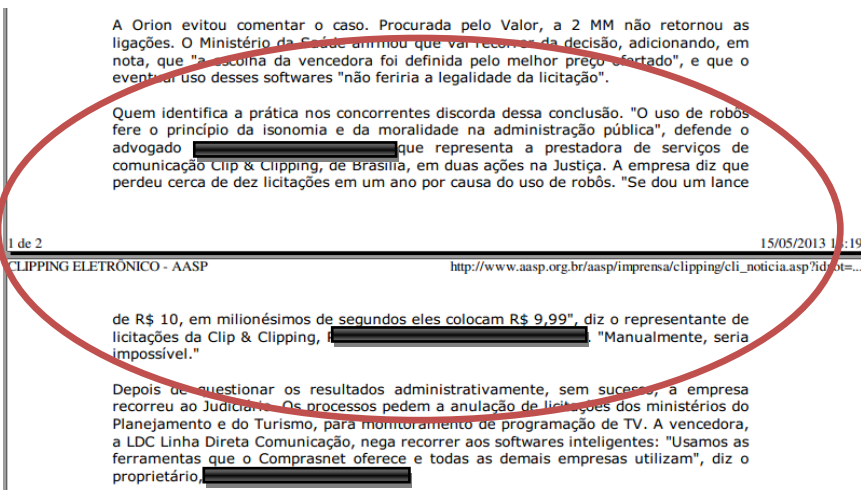
VALOR ECONÔMICO - LEGISLAÇÃO & TRIBUTOS
Empresas questionam uso de software em licitações

Compartilhar Tweetar

O uso de softwares "robôs" para fraudar pregões eletrônicos do governo federal está levando empresas ao Judiciário. Uma liminar do Tribunal Regional Federal (TRF) da 1ª Região, em Brasília, suspendeu uma licitação do Ministério da Saúde em que a vencedora é acusada de burlar o sistema do Comprasnet - o site de compras do governo - usando um programa de computador capaz de cobrir, em frações de segundos, cada lance da concorrente. É a primeira decisão judicial de que se tem notícia sobre o uso desses softwares, disseminados principalmente no último ano nos pregões.

No sistema de leilão invertido do Comprasnet, ganha quem der um lance de valor mais baixo. O objetivo é economizar nas contratações do poder público. Mas alguns procedimentos começaram a gerar suspeita nessas licitações. Concorrentes identificaram que seus lances eram cobertos imediatamente por outra empresa, após um intervalo de milionésimos de segundos - mais rápido que um piscar de olhos. Ou seja, o lance já nascia morto. E o valor ofertado por quem acabava ganhando diferia pouquíssimo do preço até então vencedor.





Conforme apresentado em quadro anterior, a empresa Clip & Clipping Comunicação Ltda. (CNPJ 01.658.889/0001-61) apresentou proposta para o serviço de Clipping televisivo, junto com as empresas Radar e Destaki.

Acrescente-se que a ligação do Sr. P.H.O.N. com a empresa Clip & Clipping foi confirmada por meio de contato telefônico com a secretária da empresa, que afirmou que o Sr. P.H.O.N. trabalhava efetivamente na empresa Clip & Clipping.

Ainda, na página pessoal de perfil do Sr. P.H.O.N., em rede social, há a indicação do seu local de trabalho, como sendo a empresa Clip & Clipping.

Assim, constata-se que a cotação de preços para o serviço de Clipping televisivo foi simulada (não houve efetiva cotação de preços no mercado), dado que, como demonstrado:

- a proposta da empresa Radar não é reconhecida pelo signatário nela identificado;
- a empresa Destaki não atua efetivamente no mercado e um de seus sócios trabalha na empresa Clip & Clipping; e
- a terceira proposta, vencedora, é justamente da empresa Clip & Clipping.

Registra-se que a empresa Destaki aparece com cotações para mais dois serviços - Clipping impresso e webclipping, e, novamente, Clipping televisivo – sempre com propostas perdedoras, como detalhado em quadro exposto (Quadro 33), indicando a possibilidade de existência de montagem nas demais cotações apresentadas.

Ainda, em consulta à base de dados da DATAPREV, constatou-se que o Sr. P.H.O.N. trabalhou na empresa ANNT Comunicação Ltda. (CNPJ 01.642.176/0001-00) do ano de 2003 a 2007.

A empresa ANNT também participou de cotação para o serviço de Clipping televisivo, com a melhor proposta, sendo que a Destaki também apresentou cotação, como detalhado em quadro apresentado (Quadro 33).

Destaca-se que o Ministério do Esporte, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201205041/001, de 30/01/2013, foi instado a informar como se dá a verificação da economicidade das propostas apresentadas pela contratada em relação aos serviços subcontratados.



Por intermédio do Memorando nº 30/2013/GM-ME, de 08/02/2013, enviado por meio do Ofício nº 144/2013/DGI-SE/ME, o Ministério do Esporte manifestou-se da seguinte forma:

“Os serviços subcontratados possuem caráter excepcional e sua determinação deriva de clara e inequívoca necessidade por parte do Ministério. Como se sabe, compete à contratada pesquisar no mercado empresas que possam ofertar o serviço em condições econômicas favoráveis.

O Ministério do Esporte, antes de aprovar os orçamentos oferecidos pela contratada, promove uma rápida pesquisa de mercado para saber se os valores encontram-se dentro do praticado no mercado.”

(grifo não contido no original)

Da análise dos processos referentes à subcontratação do serviço de clipping não foram encontrados documentos que comprovassem a “rápida pesquisa de mercado” informada pelo gestor.

Reitera-se que o Projeto Básico, como já exposto anteriormente na presente Constatação, e o próprio contrato formalizado pelo Ministério do Esporte com a FSB, no subitem V da CLÁUSULA SÉTIMA – PAGAMENTO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO, abaixo transcrito, delimita as responsabilidades pela apreciação das propostas quanto a sua veracidade, razoabilidade e economicidade.

“CLÁUSULA SÉTIMA – PAGAMENTO E REEQUILÍBRIO ECONÔMICO FINANCEIRO

(...)

V Os serviços passíveis de subcontratação deverão ser discriminados, analisados e aprovados pelo Ministério do Esporte com base na apresentação de, no mínimo, 03 (três) orçamentos os quais serão apreciados pelo Fiscal do Contrato, como também serão submetidos à aprovação da Coordenação de Gestão e Compras e Contratações do Ministério do Esporte, a fim de averiguar a veracidade, a razoabilidade e a economicidade das propostas apresentadas pela contratada.” (grifo não contido no original)

Causa

Apresentação pela contratada de proposta de preços cuja validade não foi reconhecida pelo signatário nela identificado ou de empresa que não atua efetivamente no mercado.

Falhas nos controles internos administrativos da Coordenação de Gestão e Compras e Contratações do Ministério do Esporte referentes ao acompanhamento do contrato para validação das propostas pela contratada.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“A equipe da CGU informa, no Relatório Preliminar de Auditoria, que durante os trabalhos realizados no Ministério do Esporte, apurou

indícios de fraude em cotação de preços para subcontratação de serviços de “clipping”, nos seguintes termos:

*“**Tal fato foi constatado** em resposta à circularização efetuada pela equipe de auditoria, para certificar-se da fidedignidade da proposta, **por meio da Solicitação de Auditoria de n° 201205041/003, de 19/04/2013,** endereçada ao Sr. C. J. G. A. Quando questionado se reconhecia a proposta e a assinatura, este informou que “não reconheço a assinatura e também não reconheço a proposta que foi enviada para o Ministério do Esporte”. Ainda, complementou que “não tenho e não tinha vínculo com a empresa Radar na época em que essa proposta foi formulada”. (grifos editados)*

Inicialmente deve ser salientado que, até o recebimento da Solicitação de Auditoria Final, entregue pela CGU em 24/10/2013, o Ministério do Esporte não tinha conhecimento da Solicitação de Auditoria de n° 201205041/003, de 19/04/2013, e de tais indícios de fraude – sendo certo que, dentro do escopo de suas atribuições, não detém os instrumentos institucionais e o arcabouço investigativo de que dispõe a CGU para fazer os cruzamentos de dados realizados.

Assim sendo, a partir do conhecimento da fraude apontada, o Secretário Executivo da Pasta determinou, de imediato, a suspensão do fornecimento dos serviços de clipping subcontratados e a apuração dos fatos narrados pela CGU, por meio do Despacho n° 36/2013, de 31/10/2013.

Em cumprimento a tal determinação, instaurou-se Processo Administrativo e foi providenciada, pela ASCOM/GAB-ME, a notificação da empresa, para fornecer esclarecimentos acerca dos indícios de fraude.

Portanto, todas as providências cabíveis foram tomadas de pronto, e as demais serão oportunamente comunicadas, sendo imperioso que a equipe da CGU elucide as razões para não ter trazido os fatos ao conhecimento do Ministério do Esporte de forma tempestiva, a despeito de ter apurado os indícios narrados desde abril/2013.”

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte não contesta o mérito do fato, tampouco acrescenta outras informações capazes de descaracterizar o apontamento efetuado, e informa que a partir do conhecimento da situação apontada suspendeu a contratação do serviço de clipping e instaurou procedimento administrativo para a apuração dos fatos relacionados ao apontamento efetuado.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que acompanhe a finalização do procedimento administrativo instaurado, adotando as providências necessárias à aplicação das sanções cabíveis à contratada em função da apresentação de proposta de preços que não foi reconhecida pelo signatário nela identificado, bem como de empresa que não atua efetivamente no mercado.



Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que elabore e implemente procedimentos internos voltados a atestar a veracidade, a razoabilidade e a economicidade das propostas apresentadas pela contratada, como definido contratualmente, instruindo o processo correspondente com a documentação decorrente desta verificação.

4.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de planejamento na compra de passagens aéreas, o que resultou em aquisições antieconômicas.

Fato

No âmbito do Contrato Administrativo nº 96/2010 firmado pelo Ministério do Esporte com a FSB, há a previsão do deslocamento de técnicos, no Brasil e no Exterior, conforme item II da cláusula segunda, exposto a seguir:

“CLÁUSULA SEGUNDA – DO LOCAL DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS, DO DESLOCAMENTO E DO REEMBOLSO DE DESPESAS

(...)

II - A critério da ASCOM/ME poderá ocorrer deslocamento de técnicos a serviço. As despesas decorrentes do deslocamento serão previamente orçadas e sua realização dependerá de expressa autorização do Fiscal do Contrato no MINISTÉRIO DO ESPORTE. Nessa hipótese, a contratada proverá os meios de deslocamento e hospedagem dos técnicos designados, sendo reembolsada pelo MINISTÉRIO DO ESPORTE, pelo valor líquido e sem incidência de honorários, mediante prestação de contas e apresentação de Nota Fiscal e/ou Recibo, com a descrição pormenorizada dos serviços com os devidos comprovantes anexados.

(...)”

(grifo não contido no original)

De acordo com o item III da mesma cláusula, o reembolso deve ser realizado após apresentação de, no mínimo, três cotações de passagens aéreas, sendo escolhida a mais vantajosa.

A partir de amostra contemplando 3 (três) processos relacionados ao deslocamento de técnicos a serviço, constatou-se ausência de planejamento na compra de passagens aéreas, já que se evidenciam curtos períodos entre as datas de solicitação e de realização das viagens.

Destes períodos, 64% (sessenta e quatro por cento) são inferiores a 3 (três) dias, resultando em aquisição de passagens com custos elevados, conforme evidenciado nos Quadros 34, 35 e 36, a seguir.

Quadro 34 - Detalhamento das passagens aéreas adquiridas – Processo 58000.000294/2012-00:



PROCESSO: 58000.000294/2012-00					
Nº SOLICITAÇÃO	DATA SOLICITAÇÃO	TRECHO	DATA IDA	DATA VOLTA	VALOR (R\$)
13/2012	27/jan	BSB/Cuiabá	31/jan	-	587,16
16/2012	01/fev	BSB/Manaus/BSB	02/fev	03/fev	2.318,10
17/2012	01/fev	BSB/Manaus/BSB	02/fev	03/fev	2.052,25
18/2012	03/fev	BSB/Recife - Natal/BSB	05/fev	07/fev	2.285,21
19/2012	03/fev	BSB/Natal/BSB	05/fev	07/fev	1.762,81
20/2012	08/fev	BSB/Curitiba - Porto Alegre/BSB	12/fev	14/fev	1.671,41
21/2012	08/fev	BSB/SP/BSB	10/fev	10/fev	926,60
22/2012	09/fev	BSB/Porto Alegre/BSB	13/fev	14/fev	1.970,50
23/2012	09/fev	BSB/Curitiba/Porto Alegre/BSB	12/fev	15/fev	1.059,06
24/2012	17/fev	BSB/Portugal/BSB	18/fev	22/fev	4.748,00
25/2012	28/fev	BSB/RJ/BSB	08/mar	10/mar	646,51

OBS.: BSB – Brasília; SP – São Paulo; RJ – Rio de Janeiro; BH – Belo Horizonte.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 35 - Detalhamento das passagens aéreas adquiridas – Processo 58000.000243/2012-70:

PROCESSO: 58000.000243/2012-70					
Nº SOLICITAÇÃO	DATA SOLICITAÇÃO	TRECHO	DATA IDA	DATA VOLTA	VALOR (R\$)
168/2011	02/dez	BSB/SP/BSB	05/dez	07/dez	756,81
171/2011	09/dez	BSB/SP/BSB/BH/BSB	10/dez	12/dez	1.970,18
172/2011	09/dez	BSB/BH/BSB	11/dez	12/dez	859,67
173/2011	13/dez	BSB/RJ/BSB	14/dez	14/dez	876,06
174/2011	16/dez	BSB/RJ/BSB	18/dez	20/dez	448,18
175/2011	16/dez	BSB/RJ/BSB	19/dez	21/dez	1.493,04
176/2011	16/dez	BSB/RJ/BSB	19/dez	21/dez	601,97

OBS.: BSB – Brasília; SP – São Paulo; RJ – Rio de Janeiro; BH – Belo Horizonte.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Quadro 36 - Detalhamento das passagens aéreas adquiridas – Processo 58000.000220/2012-65:

PROCESSO: 58000.000220/2012-65					
Nº SOLICITAÇÃO	DATA SOLICITAÇÃO	TRECHO	DATA IDA	DATA VOLTA	VALOR (R\$)
100/2011	21/jul	BSB/SP/BSB	22/jul	23/jul	1.035,61
148/2011	03/nov	BSB/Palmas/BSB	03/nov	07/Nov	426,79
149/2011	04/nov	Palmas/BSB	-	07/nov	299,13
152/2011	09/nov	BSB/Fortaleza/BSB	10/nov	11/Nov	2.849,40
153/2011	09/nov	BSB/SP/Fortaleza/BSB	10/nov	11/Nov	1.658,10
156/2011	16/nov	BSB/Salvador/BSB	17/nov	18/Nov	1.289,20
157/2011	16/nov	BSB/Porto Alegre/BSB	17/nov	19/Nov	607,30
158/2011	16/nov	BSB/Porto Alegre/BSB	17/nov	19/Nov	3.447,03
159/2011	17/nov	BSB/Vitória	17/nov	-	846,76



160/2011	17/nov	BSB/Porto Alegre/BSB	17/nov	19/Nov	1.526,30
162/2011	18/nov	BSB/RJ/BSB	24/nov	26/Nov	2.107,74
164/2011	25/nov	BSB/RJ/BSB	28/nov	28/Nov	1.514,11
165/2011	25/nov	BSB/RJ/BSB	27/nov	29/Nov	1.968,18
166/2011	25/nov	BSB/RJ/SP/BSB	28/nov	02/dez	1.560,25
169/2011	02/dez	BSB/RJ/BSB	04/dez	06/dez	572,36

OBS.: BSB – Brasília; SP – São Paulo; RJ – Rio de Janeiro; BH – Belo Horizonte.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

A Portaria nº 505, de 29/12/2009, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, que dispõe sobre a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, estabelece em seu art. 1º:

“Art. 1º Os órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, para racionalização de gastos com a emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço, deverão observar os seguintes procedimentos:

I - a solicitação da proposta de viagem, com passagem aérea, deve ser realizada com antecedência mínima de dez dias;

II - devem ser atribuídas a servidor formalmente designado, no âmbito de cada unidade administrativa, de acordo com o disposto no regulamento de cada órgão e entidade, as seguintes etapas no processo de emissão de bilhetes de passagens aéreas para viagens a serviço:

a) a verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado;

b) a indicação da reserva; e

c) a solicitação e a autorização para emissão de bilhetes de passagens.

III - a autorização da emissão do bilhete deverá ser realizada considerando o horário e o período da participação do servidor no evento, o tempo de traslado, e a otimização do trabalho, visando garantir condição laborativa produtiva, preferencialmente utilizando os seguintes parâmetros:

a) a escolha do voo deve recair prioritariamente em percursos de menor duração, evitando-se, sempre que possível, trechos com escalas e conexões;

b) o embarque e o desembarque devem estar compreendidos no período entre sete e vinte e uma horas, salvo a inexistência de voos que atendam a estes horários;

c) em viagens nacionais, deve-se priorizar o horário do desembarque que anteceda em no mínimo três horas o início previsto dos trabalhos, evento ou missão; e

d) em viagens internacionais, em que a soma dos trechos da origem até o destino ultrapasse oito horas, e que sejam realizadas no período



noturno, o embarque, prioritariamente, deverá ocorrer com um dia de antecedência.

IV - a emissão do bilhete de passagem aérea deve ser ao menor preço, prevalecendo, sempre que possível, a tarifa em classe econômica, observado o disposto no inciso anterior e alíneas, e no art. 27 do Decreto nº 71.733, de 18 de janeiro de 1973; e

V - a emissão dos bilhetes é realizada pela agência de viagens contratada, a partir da autorização do servidor formalmente designado.

§ 1º Em caráter excepcional, a autoridade máxima dos órgãos e entidades a que se refere o caput poderá autorizar viagem em prazo inferior ao estabelecido no inciso I deste artigo, desde que devidamente formalizada a justificativa que comprove a inviabilidade do seu efetivo cumprimento.”

(grifos não contidos no original)

Assim, considerando a diretriz de racionalização de gastos a partir de planejamento prévio das aquisições de passagens aéreas, a solicitação da proposta de viagem no âmbito do Poder Executivo Federal deve ter antecedência mínima de 10 (dez) dias. Adicionalmente, deve-se verificar a cotação de preços das agências contratadas e compará-los com os de mercado, prevalecendo o menor preço e, sempre que possível, a tarifa em classe econômica. Em caráter excepcional, a autoridade máxima poderá autorizar viagem em prazo inferior a 10 (dez) dias, desde que a inviabilidade do cumprimento do prazo seja justificada formalmente.

A título exemplificativo, considerando os deslocamentos realizados a Manaus, Natal e São Paulo, relativos aos processos nº 58000.000294/2012-00 (números de solicitação: 16/2012, 19/2012 e 21/2012) e nº 58000.000243/2012-70 (números de solicitação: 172/2011 e 173/2011), e o período de permanência nestes locais, a equipe de auditoria efetuou orçamento (em 19/03/2013) destes trechos, para compra com antecedência de um dia, de 10 dias e de quatro semanas antes da viagem, conforme exposto no Quadro 37, a seguir.

Quadro 37 - Detalhamento das pesquisas de preços efetuadas, considerando-se diferentes períodos de antecedência:

TRECHO	ORÇAMENTO (EQUIPE DE AUDITORIA)			ORÇAMENTO (PROCESSOS)	
	1 DIA (R\$)	10 DIAS (R\$)	4 SEMANAS (R\$)	1 DIA (R\$)	2 DIAS (R\$)
BSB/Manaus/BSB	2.192,00	526,00	1.034,00	2.318,10	-
BSB/Natal/BSB	1.133,00	760,00	358,00	-	1.762,81
BSB/SP/BSB	724,00	274,00	194,00	-	926,60
BSB/BH/BSB	280,00	200,00	188,00	-	859,67
BSB/RJ/BSB	706,00	368,00	280,00	876,06	-

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Da análise realizada, observa-se, como regra, o decréscimo no valor das passagens com a maior antecedência na compra. A diferença entre os valores das passagens a Natal, por



exemplo, orçados um dia e quatro semanas antes da viagem, é de R\$ 1.571,00 (um mil, quinhentos e setenta e um reais), ou redução de 74% (setenta e quatro por cento) no seu valor.

Registre-se que essa mesma falta de planejamento foi constatada em relação às viagens realizadas pelos servidores do Ministério, conforme tratado em item específico do presente relatório, item 4.1.1.1, ratificando ser esta uma prática usual no âmbito do Ministério do Esporte.

Assim, verifica-se que, ao não adotar procedimentos prévios de planejamento dos deslocamentos a serem realizados, os custos incorridos com passagens aéreas mostraram-se anti-econômicos.

Causa

Ausência de planejamento dos gestores responsáveis pelas viagens, de forma a resultar em aquisições antieconômicas de passagens aéreas.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“É necessário destacar que as viagens realizadas pela equipe da contratada, diante da natureza dos serviços prestados, estão vinculadas – em sua maioria - às agendas dos porta-vozes do Ministério do Esporte.

Percebe-se, assim, que a dificuldade de previsão com maior antecedência de tais viagens decorre da própria dinâmica das agendas de tais autoridades, que está sujeita a agendas externas de outros órgãos e entidades, e assim sujeitas a alto grau de imprevisibilidade e de alteração.

Salienta-se que, quando possível, as viagens são planejadas com antecedência e os pedidos de passagem são formulados muito antes do embarque, conforme se observa da planilha exemplificativa abaixo:

Nº SOLICITAÇÃO	DATA SOLICITAÇÃO	TRECHO	DATA IDA	DATA VOLTA	VALOR	ANTECEDÊNCIA
121/2013	17/04/2013	BSB/Salvador/BSB	18/06/2013	01/07/2013	R\$ 548,70	60 dias
122/2013	17/04/2013	BSB/RJ/BSB	15/06/2013	01/07/2013	R\$ 465,80	58 dias
130/2013	17/04/2013	BSB/Recife/BSB	15/06/2013	18/06/2013	R\$ 522,70	58 dias

Ainda assim, continuarão sendo envidados esforços no sentido de garantir que a aquisição de passagens seja planejada com maior antecedência.”

Análise do Controle Interno



Conforme informado pelo gestor, e reconhecido pela equipe de auditoria, efetivamente, e de forma eventual, ocorrem situações em que não é possível planejar com antecedência a viagem. Porém, são casos excepcionais, decorrentes de fatos de difícil ou impossível previsibilidade. Contudo, na maior parte das vezes, as viagens decorrem de eventos marcados com antecedência, em que o planejamento da compra é possível.

A tabela apresentada pelo Ministério do Esporte em sua manifestação traz casos isolados, dado que, como já detalhado, evidenciou-se que 64% (sessenta e quatro por cento) dos períodos entre a data de solicitação e a data de realização das viagens foram inferiores a 3 (três) dias.

Assim, as informações apresentadas não descaracterizam o registro efetuado.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que adote medidas de adequado planejamento das viagens a serem realizadas, a fim de que as solicitações de aquisição de passagens aéreas respeitem o prazo mínimo de 10 dias, conforme disposto na Portaria MPOG nº 505, de 29/12/2009, repassando expressamente e formalmente tal orientação à empresa contratada.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que, para os casos excepcionais, quando não for possível a aquisição de passagens com antecedência mínima de 10 dias, justificar a inviabilidade do cumprimento do prazo citado, com anuência da autoridade máxima do Ministério do Esporte, conforme disposto na Portaria MPOG nº 505, de 29/12/2009.

5 GESTÃO OPERACIONAL

5.1 Programação dos Objetivos e Metas

5.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Informações básicas acerca dos Programas e Ações executados pelo Ministério do Esporte.

Fato

Trata-se do registro das informações básicas das principais ações executadas no âmbito do Ministério do Esporte, por meio da Secretaria Executiva e das unidades que compõem a sua estrutura. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, de relevância e de criticidade, além da vinculação finalística à missão da Unidade.

O Quadro 38, a seguir, apresenta os programas executados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012, cuja execução financeira é realizada por meio da Diretoria de Gestão Interna (DGI/SE), unidade vinculada à Secretaria Executiva.

Quadro 38: Programas em que se identifica execução pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012.

Programa	Nome	Valor empenhado	Representatividade
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da	R\$ 1.347.984,78	0,18%



União			
0903	Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	R\$ 176.387.646,00	23,72%
0911	Operações Especiais - Remuneração de Agentes Financeiros	R\$ 88.000,00	0,012%
2035	Esporte e Grandes Eventos Esportivos	R\$ 342.998.016,94	46,12%
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	R\$ 99.000,00	0,013%
2123	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte	R\$ 222.818.995,91	29,96%
TOTAL		R\$743.739.643,63	100%

Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

Tendo como base o Quadro acima, verifica-se que 99,7% dos recursos empenhados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012 estão relacionados a três Programas, sendo que 46,1% são destinadas ao programa finalístico 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos.

Os Quadros 39 e 40, apresentadas adiante, detalham as ações vinculadas aos dois Programas finalísticos anteriormente destacados, bem como a sua representatividade em relação ao total empenhado nos mesmos no exercício de 2012.

Quadro 39: Ações do Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos.

Ação	Finalidade	Valor empenhado	Representatividade
09HW - Concessão de Bolsa a Atletas	Apoiar e promover o desenvolvimento e o aprimoramento de atletas destacados, praticantes de modalidades do esporte de alto rendimento.	R\$ 74.680.000,00	21,77%
126V - Implantação de Controle de Acesso e Monitoramento nos Estádios de Futebol para Segurança do Torcedor	Promover a segurança efetiva dos torcedores nos estádios de futebol, de acordo com o disposto no Estatuto de Defesa do Torcedor.	R\$ 209.959,28	0,06%
20D8 - Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Desenvolver ações para preparação, organização e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.	R\$ 110.406.502,71	32,19%
20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014	Coordenar e acompanhar a preparação do Brasil para a Copa do Mundo FIFA 2014	R\$ 22.634.031,21	6,60%
20JN - Preparação de Atletas	Prover as condições necessárias para a preparação do atleta de esporte de alto rendimento desde sua detecção, base, desenvolvimento, alto nível e de treinamento no esporte.	R\$ 25.936.482,37	7,56%
20JO - Promoção da Defesa dos Direitos do Torcedor e Apoio ao Desenvolvimento do Futebol Masculino e Feminino	Apoiar o futebol para viabilizar o pleno alcance de suas potencialidades como modalidade esportiva e como cadeia produtiva, contemplando inclusive a defesa dos direitos do torcedor.	R\$ 1.289.621,63	0,38%
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a	Desenvolver ações com vistas a manter e a ampliar o acesso ao esporte e lazer a toda a população	R\$ 32.033.673,04	9,34%



Projetos de Esporte Educacional e de Esporte e Lazer.	brasileira, em especial, aos escolares. Gerar renda em comunidades com risco social por meio da produção de material desportivo, visando fomentar e apoiar os programas sociais e estratégicos de esporte e lazer.		
20JQ - Realização e Apoio a Competições e Eventos de Esporte e Lazer	Ampliar o acesso ao esporte a todas as faixas etárias por meio do apoio a eventos de esporte e lazer, estruturação e apoio ao desenvolvimento de uma política de esporte estudantil articulando as ações voltadas à formação esportiva (múltiplas vivências), iniciação esportiva e competições estudantis, bem como apoiar ações ligadas ao estudo e prática de esporte e lazer.	R\$ 10.661.218,93	3,11%
20SL - Apoio à Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Prover as condições para implantação, modernização e ampliação da infraestrutura necessária a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.	R\$ 51.138.228,98	14,91%
2456 - Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento	Proporcionar o aprimoramento de profissionais para atuarem com o esporte de alto rendimento.	R\$ 446.600,51	0,13%
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	Disponibilizar e modernizar áreas para a prática de esporte e lazer, assim como instalações e equipamentos adequados à prática esportiva, contribuindo para reduzir a exclusão e o risco social e para melhorar a qualidade de vida, mediante garantia de acessibilidade a espaços esportivos modernos.	R\$ 13.561.698,28	3,95%
TOTAL		R\$ 342.998.016,94	100%

Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

Verifica-se, a partir das informações do Quadro 34, acima, que três Ações representam aproximadamente 70% dos recursos empenhados no Programa 2035 – Esporte e Grandes Eventos Esportivos. Verifica-se que duas Ações estão diretamente relacionadas à preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, bem como à implementação da infraestrutura necessária à realização dos Jogos.

Quadro 40: Ações do Programa 0903 – Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica.

Ação	Finalidade	Valor empenhado	Representatividade
00AK - Transferências a Clubes Sociais	Viabilizar financeiramente os projetos de incentivo ao esporte oriundo de Clubes Sociais, os quais deverão estar alinhados com as seguintes diretrizes: desporto educacional; de rendimento; de criação nacional; e capacitação de recursos humanos (cientistas desportivos).	R\$ 2.224.351,00	1,26%
00H0 - Transferências à Confederação	Transferir recursos para a formação de atletas olímpicos e	R\$ 42.865.316,00	24,30%



Brasileira de Clubes - CBC para Formação de Atletas Olímpicos e Paraolímpicos	paraolímpicos.		
0169 - Transferência de Concursos de Prognósticos (Lei nº 9.615, de 1998)	Viabilizar financeiramente os projetos estaduais e municipais de incentivo ao esporte, alinhados com as seguintes diretrizes: desporto educacional; desporto de rendimento; desporto de criação nacional; capacitação de recursos humanos: cientistas desportivos.	R\$ 131.297.979,00	74,44%

Fonte: SIAFI Gerencial, extração realizada em 10/02/2013.

Em relação ao Programa 2123 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte, destaca-se, por sua relevância, a Ação 20EE – Apoio à Implantação, Gestão e Manutenção da Autoridade Pública Olímpica – APO, por meio da qual são transferidos recursos federais voltados à manutenção da APO, entidade criada com o objetivo de propiciar articulação e apoio governamental para a realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Registra-se, também, a relevância da Ação 4641 - Publicidade de Utilidade Pública, cujo valor da despesa empenhada no exercício foi de R\$ 37.220.750,00, que representa 69,4% do valor empenhado na Ação 2000 – Administração da Unidade, que foi de R\$ 53.650.919,70.

5.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

5.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

Fato

No que tange à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e à eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, inicialmente, foi observado que nem todas as metas previstas foram alcançadas. De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, o não cumprimento de metas deu-se em consequência da insuficiência de recursos orçamentários liberados tempestivamente.

No entanto, registra-se que a referida análise restou prejudicada em razão de diversos motivos, entre os quais: dificuldade de a Unidade identificar seus macroprocessos finalísticos, fatores de parametrização da avaliação dos resultados alcançados; ausência de planejamento estratégico, e, conseqüentemente, de objetivos estratégicos institucionais; ausência de indicadores estabelecidos; e incompletude e divergências de informações do Relatório de Gestão.

Adicionalmente, foram observadas divergências entre as informações prestadas no Relatório de Gestão e as constantes do SIAFI, conforme exemplos apresentados no Quadro 41, a seguir.



Quadro 41: Divergências entre informações constantes do Relatório de Gestão e do SIAFI

Ação		Valor Empenhado – SIAFI (R\$)	Valor Empenhado - Relatório de Gestão (R\$)	Valor Liquidado – SIAFI (R\$)	Valor Liquidado - Relatório de Gestão (R\$)
20DB	Apoio à Realização da Copa do Mundo Fifa 2014	22.634.031,21	52.683.198,22	8.066.357,21	11.966.290,01
5450	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	13.561.698,28	479.627.322,23	2.435.426,64	2.998.473,64
2000	Administração da Unidade	53.650.919,70	60.855.786,17	44.436.809,45	49.913.740,01

Fonte: elaborado pela equipe a partir de informações do SIAFI Gerencial e do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva – exercício 2012

Ademais, foi identificada a ocorrência de incompatibilidade entre a meta física e financeira, como, por exemplo, no caso da Ação 20DB – Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014, conforme detalhado no Quadro 42.

Quadro 42: Incompatibilidade entre meta física e financeira – Ação 20DB-Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014

QUADRO A.4.4 – AÇÕES VINCULADAS A PROGRAMA TEMÁTICO DE RESPONSABILIDADE DA UJ						
Identificação da Ação						
Código	20DB					
Descrição	Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014					
Iniciativa	02LO – Garantir a realização e o monitoramento de todas as ações definidas pela estrutura de governança da Copa do Mundo FIFA 2014, a partir da Matriz de Responsabilidades e Câmaras Temáticas, contemplando os legados do evento.					
Unidade Responsável	Secretaria-Executiva					
Unidade Orçamentária	51101 Ministério do Esporte					
Execução Orçamentária e Financeira da Ação (em R\$ 1,00)						
Dotação		Despesa		Restos a Pagar		Valores Pagos
Inicial	Final	Empenhada	Liquidada	Processados	Não Processados	
225.813.999,00	312.849.058,00	52.683.198,22	11.966.290,01	58.600,58	40.716.908,21	11.907.689,43
Metas do Exercício Para a Ação						
Ordem	Descrição	Unidade de Medida	Meta Física		Meta Financeira	
			Prevista	Realizada	Prevista	Realizada
01	Iniciativa Apoiada	unidade	9	20	312.849.058,00	11.966.290,01

Fonte: Relatório de Gestão da Unidade

Do quadro apresentado, verifica-se que a Meta Física Realizada para a Ação 20DB superou em 122% a Meta Física Prevista. Por outro lado, a Meta Financeira Realizada representou apenas 3,82% da Meta Financeira Prevista, evidenciando um descompasso entre as Metas Física e Financeira.

Essa divergência poderia ter diversas causas, como, por exemplo, falhas no planejamento, resultando em Meta Física subestimada e/ou Meta Financeira superestimada. No entanto, diante de todos os fatos apontados, não é possível a conclusão e a adequada avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos da gestão da Unidade.



5.2.2 RESULTADOS DA MISSÃO INSTITUCIONAL

5.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de planejamento estratégico elaborado para a Unidade.

Fato

Foi constatada a ausência de Planejamento Estratégico elaborado para o Ministério do Esporte, fato apontado nas duas últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas na Unidade, cujos resultados encontram-se consignados nos Relatórios nº 201108590 (Gestão 2010) e nº 201203388 (Gestão 2011).

Registra-se recomendação, ainda não atendida, contida no Relatório nº 201108590:

1.1.4.1 - CONSTATAÇÃO: (001)

Implementação insatisfatória de controles internos na SPOA/ME ante as evidências de fragilidades identificadas no “Ambiente de Controle” da SPOA/ME.

RECOMENDAÇÃO: (001)

Recomenda-se à SPOA/ME que institucionalize um Planejamento Estratégico das unidades que integram sua estrutura organizacional, contemplando os objetivos e metas; resultados esperados, elaborado a partir da identificação dos processos críticos; de diagnósticos; riscos operacionais e forma de mensuração e classificação desses riscos.

Ressalte-se a importância do Planejamento Estratégico para qualquer organização, tendo em vista que este define os objetivos principais, a partir dos quais toda a atuação da organização é decidida e implementada. Dada sua importância e o tipo de decisões a serem tomadas é de responsabilidade da alta administração da organização.

No caso do Ministério do Esporte, enquanto órgão gestor de recursos públicos, ratifica-se a importância de sua elaboração tendo em vista a responsabilidade de o gestor executar as políticas públicas. Dessa forma, um planejamento de toda a atuação do órgão consiste no primeiro passo no sentido de uma gestão adequada dos recursos públicos.

Acrescente-se que a ausência de planejamento, e, conseqüentemente, de objetivos claramente definidos, compromete também a avaliação de riscos, considerando que os objetivos definidos consistem em pré-requisito para a identificação de processos críticos e de riscos. Por conseguinte, resulta em fragilidade nos controles internos do órgão, refletindo-se em todos níveis da gestão.

Destaca-se que, em análise às despesas realizadas pela Unidade no Exercício de 2012, verificou-se contratação pela Secretaria-Executiva junto à Organização Social Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (CNPJ 04.724.690/0001-82), cujo objeto consiste na prestação de serviço visando à realização de Estudo para subsídio do reposicionamento estratégico no Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos (Copa das Confederações FIFA 2013, Copa do Mundo FIFA



2014, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016). Referida contratação teria por objetivo contribuir com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional do esporte, bem como orientar as ações do ME.

Acerca do referido contrato, o presente relatório contempla as análises pertinentes, em itens específicos, quais sejam, 3.1.1.6 e 3.1.1.7. Não obstante, cumpre destacar que a assinatura de ajuste com esse objetivo ocorreu em 23/12/2012, a menos de 2 anos da realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

Causa

Inexistência de adoção de iniciativas voltadas à efetiva e tempestiva elaboração de Planejamento Estratégico do Órgão.

Deficiência de pessoal qualificado e de estrutura organizacional do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Sobre tal constatação, relata-se que o ME desenvolveu várias atividades internas nos anos anteriores que se configuraram num planejamento de ações, estabeleceu eixos centrais por onde trilhou a política nacional do esporte e definiu metas, ouvindo as unidades.

Tais movimentos orientaram os trabalhos necessários, tanto para a elaboração do Plano Plurianual 2012 – 2015, quanto para o estabelecimento de prioridades de gestão das políticas desenvolvidas pelas diversas unidades do ME e as relações com os parceiros e a sociedade, para a boa execução dos recursos públicos.

É plausível analisar nos últimos anos a confiabilidade que o ME obteve junto ao Governo Federal e ao Legislativo, refletida no incremento crescente do seu orçamento.

No entanto, em que pese tais procedimentos de planejamento interno, ocorreram fatos que devem ser considerados: (i) reestruturação organizacional do ME, em 2011, que fracionou a SPOA em dois departamentos distintos (tais mudanças impactaram em realocação dos fluxos) e (ii) substituição do titular da Pasta, o que desencadeou novos comandos sobre a gestão estratégica do ME.

Nesse contexto, a partir da identificação, pela nova gestão da Secretaria Executiva, acerca da necessidade de fortalecimento do Planejamento Estratégico da Pasta, optou-se, pela contratação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, entidade vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia & Inovação, com ampla experiência e qualificação para ações desta natureza, baseado em sólidos preceitos Científicos e Tecnológicos.

Os produtos derivados do contrato nº 47/2012, firmado com o CGEE visam o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, diante do cenário promissor dos grandes eventos esportivos, fornecendo



diretrizes para a condução das políticas públicas estruturantes do esporte.

Em que pese o ME não ter apresentado formalmente o seu planejamento estratégico, a atual gestão da Pasta tem envidado esforços para a sua elaboração, a exemplo da contratação supramencionada.

Ademais, a ausência de apresentação de um documento formal não implica na inexistência de orientação estratégica no planejamento da Pasta. Foi precisamente esta orientação e o planejamento dela decorrente que permitiu êxitos em programas implementados por este Ministério com abrangência nacional. Entre os quais se destaca o sucesso da realização da Copa das Confederações 2013, além da ampliação do Programa Segundo Tempo em parceria com o Mais Educação do MEC, o plano Brasil Medalhas entre outros.”

Análise do Controle Interno

Em exame à manifestação do gestor ao Relatório Preliminar de Auditoria, verifica-se que não foram apresentadas novas informações, tampouco novos documentos capazes de comprovar a existência do planejamento estratégico do órgão.

A despeito da afirmação de que “*ausência de apresentação de um documento formal não implica na inexistência de orientação estratégica no planejamento da Pasta*”, observa-se que a ausência de planejamento formal impacta na capacidade de se dar conhecimento aos integrantes da organização, em todos os seus níveis, dos objetivos organizacionais, das estratégias para alcançá-los e das suas alternativas, com impacto negativo no atingimento dos resultados das políticas públicas de responsabilidade do órgão.

Quanto ao Contrato nº 47/2012, citado pelo gestor, trata-se de ajuste analisado no escopo da presente auditoria, tendo sido constatada a intempestividade do objeto da contratação, em vista de inviabilidade de implantação e de utilização, em tempo hábil, dos processos e dos conhecimentos a serem produzidos, decorrente da exiguidade do prazo entre a contratação e os propósitos a que se propunha. Destaca-se que a contratação em questão ocorreu em dezembro/2012 e que não propiciaria a elaboração de planejamento estratégico a ser utilizado já no exercício de 2012, tampouco proporcionou a elaboração de planejamento estratégico para o exercício de 2013.

Reitera-se, diante do exposto, a ausência de planejamento estratégico do Ministério do Esporte no exercício de 2012, repetindo situação apontada nas Auditorias Anuais de Contas realizadas na Unidade, cujos resultados encontram-se consignados nos Relatórios nº 201108590 (Gestão 2010) e nº 201203388 (Gestão 2011).

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que elabore seu planejamento estratégico.

5.2.2.2 CONSTATAÇÃO

Deficiência na definição dos macroprocessos finalísticos da Secretaria-Executiva e ausência de indicadores para mensuração de resultados.



Fato

Em exame ao Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva, verificou-se a ausência de indicadores definidos para mensuração dos resultados da Unidade em tela. Segundo o referido documento, em seu item 2.4:

“2.4 - Indicadores

Até o momento não foi possível medir a efetividade dos principais processos da UJ, tendo em vista uma nova contratação de Instituição especializada visando à realização de Estudos que subsidie o reposicionamento estratégico do ME, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional, bem como orientar as ações do ME.”

O posicionamento apresentado no Relatório de Gestão foi ratificado por meio do Ofício nº 333/2013/SE/ME, de 06/06/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305660/018, de 31/05/2013.

Registra-se a missão do Ministério do Esporte, como constante do sítio eletrônico do órgão:

“O Ministério do Esporte é responsável por construir uma Política Nacional de Esporte. Além de desenvolver o esporte de alto rendimento, o Ministério trabalha ações de inclusão social por meio do esporte, garantindo à população brasileira o acesso gratuito à prática esportiva, qualidade de vida e desenvolvimento humano.”

Ainda, quanto à missão da Secretaria-Executiva, tem-se:

“A Secretaria Executiva auxilia o Ministro do Esporte na supervisão e coordenação das atividades das secretarias nacionais, integradas à estrutura do ministério, e na definição das diretrizes e políticas no âmbito da Política Nacional do Esporte. Além disso, supervisiona e coordena as atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento e orçamento, organização e modernização administrativa, recursos humanos e de serviços gerais.

No Ministério do Esporte, a Secretaria Executiva é responsável pelo gerenciamento de recursos para construção, modernização de quadras, ginásios, espaços esportivos e aquisição de equipamentos para instituições de ensino e comunidades.”

Não obstante a missão do órgão e da própria Unidade, assim como o fato de que cabe à Secretaria-Executiva do ME a coordenação das ações voltadas à preparação do Brasil para a Copa do Mundo FIFA 2014 e para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, bem como a gestão das ações relativas à Lei de Incentivo ao Esporte, entre outras atividades finalísticas, verificou-se, à página 20 do Relatório de Gestão, que foram informados somente os seguintes Macroprocessos Finalísticos:

“1 – Relacionamento com a Sociedade – Objetiva a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, disponibilizando, com transparência, informações sobre o papel, as ações e as iniciativas da



UJ, no que diz respeito aos processos administrativos, os dados orçamentários e o desempenho operacional.

2 – Melhoria da qualidade da gestão pública – Com o objetivo de aumentar os níveis de transparência e visibilidade de sua atuação, para reduzir as despesas com investimento mediante o comprometimento com a eficiência do gasto e racionalidade no uso dos recursos públicos, eliminando os desperdícios e equilibrando a composição dos gastos com ações como o Projeto Esplanada Sustentável – PES.

3 – Promoção e apoio ao controle social – Com a finalidade de gerar e tornar disponível para o cidadão, imprensa, Poder Público e demais instituições incumbidas do controle social, informações acerca da gestão pública, de forma específica, para a sociedade, por meio do Sistema de Informação ao Cidadão - SIC.

4 – Relacionamento com Órgãos Centrais – Tem como objetivo manter um bom relacionamento e de cooperação institucional, gerencial técnica com Órgãos Centrais dos referidos Sistemas a que está vinculada, são eles: Secretaria de Orçamento Federal/MP, Secretaria de Planejamento e Investimentos/MP e Secretaria do Tesouro Nacional/ME, assim como os Órgãos de Controle, dentre outros.”

Dessa forma, considerando a ausência de Planejamento Estratégico do órgão; a ausência de indicadores definidos e a dificuldade de a unidade reconhecer seus Macroprocessos Finalísticos, evidencia-se o comprometimento do desempenho da Unidade e do Órgão no cumprimento de sua missão e de seus objetivos institucionais.

Causa

Inexistência de adoção de iniciativas voltadas à efetiva e tempestiva elaboração de Planejamento Estratégico do Órgão.

Deficiência de pessoal qualificado e de estrutura organizacional do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Este Departamento, responsável por estas ações específicas, reconhece a deficiência apontada pela equipe de auditoria, muito embora tenha empreendido providências para a sua superação. Informa-se, por exemplo, que foram realizadas uma série de reuniões com o Ministério do Planejamento, durante o ano de 2012, visando à criação de indicadores de desempenho para a Unidade.

Ainda deve ser destacado que a definição de tais indicadores, não é um problema particular do Ministério do Esporte. Tal cenário evidenciou-se no Fórum SPOA de 25/10/2012 – no qual foi realizado um levantamento entre as SPOAs para verificar a implementação de indicadores nos diversos Ministérios. Portanto, esta discussão está sendo levada em



conjunto com a Secretaria de Gestão Pública para uma padronização de indicadores de gestão.

Por outro lado, após a entrega dos produtos previstos no Módulo 8 no contrato do CGEE, que prevê o desenvolvimento de um sistema de indicadores de acompanhamento da política nacional do esporte (por conseguinte, de indicadores de desempenho da gestão), após a realização do processo de reconfiguração estratégica, também contribuirá para o saneamento dessa impropriedade.

Com relação aos macroprocessos finalísticos, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, tem clareza das suas atribuições no que diz respeito aos Grandes Eventos, Lei de Incentivo ao Esporte e, à época, a Infraestrutura Esportiva.

A informação, da forma que se encontra no Relatório de Gestão, decorreu do conceito assimilado pela equipe técnica a partir dos normativos do Tribunal de Contas da União, Portaria TCU nº 150, de 03 de julho de 2012, bem das reuniões preparatórias realizadas pela Equipe de Auditoria da CGU para a elaboração do Processo de Contas.

O entendimento, na ocasião, foi de que se tratava de expor a melhoria da qualidade da gestão e os nexos da atuação da Secretaria Executiva para com os órgãos centrais, a sociedade civil e o controle social. O que nos remete a acatar e agradecer as novas orientações a respeito deste item e retificá-lo, quando oportuno.”

Análise do Controle Interno

Em exame à manifestação do gestor, verifica-se ausência de informações e de documentos capazes de justificar eventual alteração no posicionamento firmado na presente constatação; inclusive em decorrência da afirmação feita em sua manifestação de que reconhece a falha apontada.

Diante dos macroprocessos apresentados pelo gestor, em confronto com as atribuições de suas diferentes unidades, verifica-se que esses não fazem referência às atividades finalísticas de responsabilidade da UJ.

Ressalta-se que a dificuldade de identificação dos macroprocessos finalísticos pelo gestor reflete a ausência do planejamento estratégico, revelando fragilidades que permeiam toda a unidade. Uma organização sem o adequado planejamento não é capaz de identificar com clareza os próprios objetivos, e, por conseguinte, as estratégias e os (macro)processos necessários para seu alcance, tampouco os indicadores para o acompanhamento de seu desempenho, impactando negativamente os resultados de sua atuação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que elabore seu planejamento estratégico.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que a partir da elaboração do planejamento estratégico da Unidade, defina indicadores que possibilitem o acompanhamento do seu desempenho, bem como do órgão, enquanto gestor responsável pela Política Nacional de Esporte.



5.2.3 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

5.2.3.1 INFORMAÇÃO

Análise do Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação.

Fato

No intuito de avaliar a existência e a efetividade do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do Ministério do Esporte, foram requeridos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/001, de 21/03/2013, os seguintes documentos:

- Plano Estratégico Institucional (PEI);
- Planejamento Estratégico de Tecnologia da informação (PETI);
- Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI);

O gestor apresentou os documentos e justificativas por meio do Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013. Conforme o expediente, considerando a ausência de PEI, a área de tecnologia de informação do Ministério elaborou o seu PETI com base nas diretrizes indicadas no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, citando os potenciais objetivos do Governo Federal que requerem o apoio da CGTI.

Tendo em vista que o PETI foi elaborado baseando-se no PPA 2012-2015, constata-se que o PDTI em vigor (2010-2012) não estava alinhado ao PETI, em razão de ter sido confeccionado em período anterior à elaboração do PETI.

Ressalta-se que no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, referente ao exercício de 2011, foi recomendado à SPOA/ME que procedesse à revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, em observância ao PETI que viesse a ser elaborado.

Após análise das documentações solicitadas, verificou-se que, apesar de a Unidade possuir um PDTI vigente no ano de 2012, este não apresentava:

- Descrição da metodologia utilizada para sua elaboração;
- Resultados/benefícios advindos da execução dos projetos;
- Proposta que contemple as demandas de recursos humanos necessárias para gestão do PDTI;
- Plano de ação para viabilizar a capacitação de servidores na área de TI; e
- Previsão de revisão do PDTI dentro do seu período de validade.

Entretanto, foi apresentado o PDTI do triênio 2013-2015, elaborado em junho de 2012 com a utilização da metodologia de análise SWOT (*strengths*-forças, *weaknesses*-fraquezas, *opportunities*-oportunidades, *threats*-ameaças) e baseado no PETI válido para o mesmo triênio. Dessa forma, verificou-se que o novo PDTI supriu as deficiências observadas no PDTI anterior.

5.2.3.2 CONSTATAÇÃO



Inexistência de atuação do Comitê Estratégico de TI na Unidade para a priorização das ações e investimentos de TI e para a busca de alinhamento entre as atividades de TI.

Fato

No intuito de avaliar a existência e a efetividade de um Comitê Gestor de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte, foram requeridos, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/001, de 21/03/2013, os seguintes documentos:

- Portaria de Criação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação; e
- Comprovantes da atuação do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação no exercício de 2012.

Anexa ao Memorando nº 055 CGTI/DGI/SE/ME, encaminhado por meio do Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, o gestor apresentou a Portaria/ME nº 207/2009, que criou o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (CETIC).

De acordo com o Art. 2º dessa Portaria:

“O CETIC será presidido pelo Coordenador-Geral de Modernização e Informática e integrado por representantes das seguintes unidades:

I - Gabinete do Ministro;

II - Secretaria Executiva;

III - Coordenação-Geral de Planejamento e Acompanhamento da Gestão;

IV - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos;

V - Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças;

VI - Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento;

VII - Secretaria Nacional de Esporte Educacional;

VIII - Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer.”

Todavia, também em documento anexo ao Memorando nº 055 CGTI/DGI/SE/ME, afirmou-se que:

“A operacionalização deste Comitê revelou-se infrutífera, posto que as representações nas reuniões não estavam capacitadas a responder assuntos estratégicos.”

Um comitê de direção de Tecnologia da Informação tem como atribuições típicas: priorizar os investimentos de TI em alinhamento com a estratégia e as prioridades do negócio da instituição; acompanhar a situação dos projetos e resolver conflitos por recursos; e monitorar os níveis de serviço e as melhorias implantadas na organização.

Um comitê de TI ativo contribui com a eficiência na alocação de recursos para projetos de acordo com as prioridades da área de negócio. Cabe ressaltar que é obrigação dos gestores da alta administração adotarem as medidas necessárias à implantação dos controles gerais de TI que integram uma boa estrutura de governança de TI.

A atuação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação possibilita assegurar que os investimentos realizados em TI estejam alinhados com as necessidades da Unidade e sejam feitos de forma a certificar a boa gestão dos recursos públicos.



Causa

Ausência de adoção de medidas, pelo do Presidente do CETIC, voltadas a garantir a efetividade de suas reuniões.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Os apontamentos efetuados coincidem com a realidade vivenciada pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação, assim como todas as outras áreas do Ministério do Esporte, ou seja, a deficiência de servidores efetivos no quadro da Pasta é o principal fator prejudicial à execução das atividades da forma que se deseja numa repartição pública.

Todavia, há que ressaltar que tais dificuldades não podem ser indicadas como responsabilidade dos dirigentes do Ministério, vez que, do último concurso autorizado pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e realizado, poucos servidores permaneceram em exercício neste Órgão, sendo certo que muitos passaram em outros concursos, não sendo possíveis as devidas reposições até o presente momento.

Outro fator não menos importante que merece ser destacado refere-se ao dimensionamento da força de trabalho do ME em face de suas competências institucionais ordinárias, enquanto Administração Estratégica Direta do Poder Executivo Federal.

É certo que a realização dos dois maiores mega eventos esportivos mundiais, a saber, Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, impuseram ao Ministério do Esporte responsabilidades e competências que exigem grandes esforços de gestão.

Na área de Tecnologia da Informação, tal comprometimento da força de trabalho efetiva não foi diferente, sendo a situação agravada sobremaneira pela negativa do MPOG em ceder profissionais pertencentes ao quadro de ATI daquele Órgão.

Nesse contexto, e exatamente por estas razões, houve a necessidade de priorizar tarefas, sendo certo que outras atividades a cargo do Coordenador-Geral restaram prejudicadas.

Complementarmente, informa a CGTI que, com a entrada do Coordenador Geral de TI em junho/2013, do Coordenador de Desenvolvimento de Sistemas em julho/2013 e do Coordenador de Infraestrutura de Rede em Outubro/2013, foram visualizadas várias demandas de caráter de urgência, diante do cenário de insuficiência de servidores responsáveis pelo planejamento de contratações e controle das mesmas.

Desde então a equipe vem trabalhando no planejamento da contratação dos serviços de Suporte de Rede, Suporte de Banco de Dados, Help Desk, aquisição de Switches, aquisição de Biblioteca de Backup, aquisição de Solução de NIPS (Network Intrusion Prevention System), aquisição de Desktops e Notebooks, aquisição de equipamentos de videoconferência,



sendo que a equipe responsável por essa atividade também realiza outras atividades fundamentais na Coordenação.

Ressalte-se que a Secretaria Executiva encaminhou solicitação de Analistas em Tecnologia da Informação à Secretaria de Logística e TI do Ministério do Planejamento, conforme Nota Técnica nº 002/2013/CGTI/DGI/SE/ME, Despacho nº 364/2013/DGI/SE/ME e Ofício nº 568/2013/SE/ME (em anexo), sendo que, conforme Ofício nº 3242/DRS/SLTI-MP (em anexo), não obtivemos êxito na solicitação.

O grande fluxo de atividades urgentes e a falta de força de trabalho para a realização das mesmas inviabilizam no presente momento a atuação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação. A Coordenação Geral de TI, assim que tecnicamente viável, estará viabilizando a atuação do Comitê, elaborando cronograma para reuniões e, conjuntamente com a Secretaria Executiva, avaliará a necessidade de substituição dos representantes designados, sendo certo que todos os atos serão oportunamente informados à Equipe de Auditoria.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o dimensionamento da força de trabalho do ME ser inadequado, conforme informado na manifestação encaminhada pela Secretaria Executiva, é de fundamental importância que haja o efetivo funcionamento do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação, considerando que uma das principais funções desse Comitê é a priorização dos investimentos e das linhas de atuação da área de tecnologia da informação no órgão.

De acordo com o Guia do Comitê de TI do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação):

“O Comitê de TI (CTI) é um órgão colegiado, formado por membros das áreas finalísticas e da área de TI, que tem o objetivo de promover a entrega de valor por meio da TI e do uso estratégico da informação na organização. Nesse sentido, a principal tarefa do Comitê é cuidar para que a formulação e a implementação das estratégias e planos de TI estejam harmonizadas com os objetivos organizacionais de alto nível. Ele é parte do sistema de governança de TI e, por este motivo, de modo a cumprir seus objetivos, realiza as atividades básicas desta disciplina: direcionar, monitorar e avaliar a gestão de TI. Ele é um fórum de debates, negociações, tomada de decisões e resolução de problemas em relação aos assuntos de TI.”

Dessa forma, observa-se que a falta de pessoal suficiente para a realização, com excelência, de todas as atividades de TI, torna ainda mais necessária a atuação efetiva do Comitê na priorização das demandas mais sensíveis do Ministério.

Adicionalmente, verifica-se que a atuação do Comitê depende da adoção de iniciativa dos representantes das áreas finalísticas e do Coordenador-Geral de TI, como presidente, não requerendo a presença massiva da força de trabalho do órgão.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/DGI, elabore



cronograma para a realização de reuniões pelo Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/DGI, defina rotinas e procedimentos para orientar a atuação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação, de forma a favorecer a sua atuação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que avalie, junto às unidades que possuem representantes designados para compor o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação, a pertinência de substituição dos representantes designados, de forma que os mesmos estejam em condições de posicionar-se acerca de assuntos estratégicos.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que adote providências junto ao Presidente do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação com o objetivo de propiciar condições para a realização de reuniões do Comitê, favorecendo a efetividade de sua atuação.

5.2.3.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações no Ministério do Esporte.

Fato

Para análise da gestão da segurança da informação no âmbito do Ministério do Esporte, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/01, de 21/03/2013, solicitou-se ao Ministério que apresentasse a sua Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC), com documentação comprobatória da aprovação dessa política pelo corpo diretivo do Ministério do Esporte, bem como de comprovação de que a Política está sendo divulgada internamente para todos os servidores do órgão.

A esse respeito, o Ministério apresentou, anexa ao Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, a Portaria ME nº 84, de 20/07/2011, que aprovou a Política de Segurança da Informação e Comunicação no âmbito do Ministério do Esporte.

Solicitou-se, ainda, o fornecimento de documentação que comprovasse a existência e que apresentasse as atribuições de área específica dentro da Unidade responsável pela implementação da POSIC.

As informações prestadas evidenciam a inexistência de instância específica no Ministério do Esporte (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação.

Ressalta-se que a inexistência dessa área específica é uma falha de gestão que já foi objeto de constatação da CGU nos relatórios de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referentes aos exercícios de 2010



(Relatório nº 201108590 – 2ª Parte, item 1.1.4.3) e de 2011 (Relatório nº 201203388 - 2ª Parte, item 5.1.3.2).

Diante do exposto, a criação ainda pendente de um Comitê Gestor da Segurança da Informação revela morosidade do Ministério em disciplinar as atividades de gestão da segurança da informação no ambiente institucional.

Causa

Inexistência de ação dos gestores do Ministério do Esporte com vistas à definição de uma área específica responsável pela gestão da Política de Segurança da Informação do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação anterior.”

Análise do Controle Interno

Em que pese o dimensionamento da força de trabalho do ME ser inadequado, conforme informado na manifestação encaminhada pela Secretaria Executiva, é de fundamental importância que exista e seja observada uma Política de Segurança da Informação e Comunicação.

De acordo com informações constantes do sítio eletrônico do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação):

“Os órgãos e entidades integrantes do SISP, de acordo com as instruções propostas pelo Gabinete de Segurança Institucional GSI/PR, devem:

- *Elaborar a política de Segurança da Informação e de Comunicações e demais normas;*
- *Criar Grupo de Trabalho para elaboração da Política de Segurança da Informação e Comunicações e das Normas de SIC;*
- *Implementar normas para Gestão de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Promover em conjunto com DSIC/GSI/PR a capacitação em Segurança da Informação e Comunicações;”*

Adicionalmente, o Tribunal de Contas da União, em seus Acórdãos nº 1603/2008 e 2308/2010, recomenda que sejam estabelecidas políticas de Segurança da Informação e Comunicações, bem como normatizações específicas que complementem a POSIC do órgão.

A recomendação registrada no item 9.1.3 do Acórdão nº 1.603/2008-TCU-Plenário aos órgãos foi a seguinte:

“9.1.3 orientem sobre a importância do gerenciamento da Segurança da Informação, promovendo, inclusive mediante normatização, ações que visem estabelecer e/ou aperfeiçoar a gestão da continuidade do negócio,



a gestão de mudanças, a gestão de capacidade, a classificação da informação, a gerência de incidentes, a análise de riscos, a área específica para gerenciamento da Segurança da Informação, a política de Segurança da Informação e os procedimentos de controle de acesso”.

Importante salientar que a ausência da POSIC já foi objeto de constatação da Controladoria-Geral da União nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte referentes aos exercícios de 2010 (Relatório nº 201108590 – 2ª Parte, item 1.1.4.3) e de 2011 (Relatório nº 201203388 - 2ª Parte, item 5.1.3.2).

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que efetive a criação e a aprovação de Comitê Gestor de Segurança da Informação no Ministério do Esporte, atribuindo-lhe a responsabilidade de elaboração, de revisão e de gestão da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) e do Plano Diretor de Segurança da Informação - (PDSI).

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/DGI, elabore rotinas e procedimentos para orientar a atuação do Comitê, de forma a favorecer a efetividade de sua atuação.

5.2.3.4 CONSTATAÇÃO

Realização de atos de gestão de Tecnologia da Informação por funcionários terceirizados.

Fato

A fim de avaliar a situação, apontada nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201108590 (item 1.1.4.4) e nº 201203388, (item 5.1.3.3), referentes à avaliação da gestão da Unidade nos exercícios de 2010 e 2011, relativa à existência de terceirizados desempenhando atividades de gestão de Tecnologia da Informação no Ministério do Esporte, requisitaram-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/01, de 21/03/2013, informações acerca da distribuição da força de trabalho relacionada à área de Tecnologia da Informação.

Por intermédio do Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, o gestor apresentou a relação de servidores e de terceirizados e informou que o plano de cargos e salários corresponde ao Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE. Na relação disponibilizada consta a indicação de nome de funcionários da empresa +2X, CNPJ 03.369.656/0001-74, responsáveis pela realização de atividades relacionadas à gestão de segurança da informação, especificamente desempenhando atividades de “análise de segurança da informação”.

Considerando as informações prestadas, verificou-se que atividades relacionadas à gestão de segurança da informação encontram-se a cargo da citada empresa, contrariando o inciso II do parágrafo 5º da IN SLTI nº 4/2010:

“Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

(...)



II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.”

Assim, de acordo com as informações prestadas, verifica-se que a situação de realização de atos de gestão de Tecnologia da Informação por terceirizados, conforme registrado nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas referentes aos exercícios de 2010 e de 2011, repetiu-se no exercício de 2012.

A despeito da ausência de formalização e de priorização por parte da alta administração do Ministério do Esporte, deve ser ressaltada a importância estratégica da segurança da informação, independentemente da posição de destaque do Ministério do Esporte no contexto atual, em razão de ter o órgão responsabilidade na coordenação das ações voltadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, situação em que são tratadas informações críticas e estratégicas relacionadas à atuação de diversos órgãos e entidades.

A adoção de uma Política de Segurança da Informação estruturada e executada por servidores efetivos e baseada nas melhores práticas busca o provimento de um ambiente seguro de troca de informações não só na área de Tecnologia da Informação, mas também nas diversas áreas finalísticas do órgão.

Diante do exposto, destaca-se fragilidade na gestão da segurança da informação no âmbito do Ministério do Esporte, considerando-se a informação apresentada de que atividades de gestão de segurança da informação estejam a cargo de funcionários de empresa contratada, bem como a ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério, situação inalterada durante os últimos 3 exercícios.

Causa

Carência, na estrutura do Ministério do Esporte, de pessoal especializado na área de tecnologia da informação.

Falta de priorização por parte da alta administração à questão da segurança da informação no Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“A insuficiência de informações detalhadas na descrição de apontamentos pela Equipe de Auditoria impede uma manifestação incisiva e objetiva sobre possível prática de atos de gestão por terceirizados.

Pela construção do registro, parece-nos que a Equipe de Auditoria fora levada a construir algumas premissas relacionadas ao objeto contratado junto à empresa +2X para concluir que os profissionais daquela contratada praticam atos de gestão de Tecnologia da Informação.

No entanto, o que efetivamente ocorreu foi a atuação de funcionários daquela empresa, no âmbito e nos limites do respectivo contrato, com a



finalidade de subsidiar a prática dos referidos atos pelos gerentes pertencentes aos quadros do Ministério do Esporte. Vale esclarecer que o Contrato em comento teve a vigência encerrada em 29/06/2013, não havendo prorrogação do instrumento. Seguem em anexo, em cópias, o Contrato nº 50/2010 e o 2º Termo Aditivo.

Como já mencionado na Constatação 5.2.3.2, a Secretaria Executiva encaminhou solicitação de Analistas em Tecnologia da Informação à Secretaria de Logística e TI do Ministério do Planejamento, porém não obtivemos êxito na solicitação.”

Análise do Controle Interno

Registra-se, inicialmente, que o fato de uma empresa terceirizada ser apontada como responsável pela gestão da segurança de TI, por si só, já caracteriza uma infração ao inciso II do parágrafo 5º da IN SLTI nº 4/2010:

“Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:

(...)

II - gestão de processos de Tecnologia da Informação, incluindo gestão de segurança da informação.”

Adicionalmente, o artigo 5º da Instrução Normativa GSI/PR nº 01 lista as competências dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, em seu âmbito de atuação, no que se refere à Segurança da Informação:

- *Coordenar as ações de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Aplicar as ações corretivas e disciplinares cabíveis nos casos de quebra de segurança;*
- *Propor programa orçamentário específico para as ações de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Nomear Gestor de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Instituir e implementar equipe de tratamento e resposta a incidentes em redes computacionais;*
- *Instituir Comitê de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Aprovar Política de Segurança da Informação e Comunicações e demais normas de Segurança da Informação e Comunicações;*
- *Remeter os resultados consolidados dos trabalhos de auditoria de Gestão de Segurança da Informação e Comunicações para o GSI.*

Dessa forma, além da existência do Comitê Gestor de Segurança da Informação e de Política de Segurança da Informação em utilização no órgão, deve ser vedado a empresas terceirizadas o acesso a quaisquer serviços que sejam caracterizados como de gestão da segurança da informação, considerando as informações sensíveis e estratégicas de que dispõe o Órgão.

Considerando todo o exposto, e a não apresentação de informações que descaracterizem o registro inicialmente efetuado, reafirma-se a fragilidade na gestão da segurança da informação no âmbito do Ministério do Esporte, visto que foram identificadas atividades de gestão de segurança da informação a cargo de funcionários de empresa contratada, e que ainda não há instância específica (Comitê Gestor da Segurança da



Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério, situação inalterada durante os últimos 3 exercícios.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que adeque os quadros de pessoal do Órgão, de forma a prover a área de Tecnologia da Informação com servidores capacitados para a gestão de processos de TI.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que oriente a área responsável pela gestão de TI no âmbito do Ministério que se abstenha de delegar a funcionários terceirizados atribuições próprias de servidores públicos.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que elabore levantamento dos funcionários terceirizados contratados para o desempenho de atividades da área de TI, certificando-se acerca das atividades por eles individualmente desenvolvidas e, para os funcionários terceirizados que estejam desempenhando atividades de gestão de TI, providencie a adequação da situação, de forma que tais atividades venham a ser desempenhadas por servidores públicos.

5.2.3.5 INFORMAÇÃO

Informações relativas ao quantitativo de profissionais terceirizados que exercem atividades de Tecnologia da Informação no Ministério do Esporte.

Fato

Com relação à distribuição da força de trabalho de Tecnologia da Informação, observou-se que o percentual de recursos humanos de TI terceirizados é maior do que o percentual de recursos humanos de TI que possui vínculo com o Ministério do Esporte.

Com base nos dados dos Relatórios de Auditoria Anual de Contas nº 201108590 e nº 201203388, bem como no Relatório de Gestão/2012 da Secretaria Executiva e na resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305660/01, de 21/03/2013, a força de trabalho da área de informática da Unidade, nos anos de 2010, 2011 e 2012 seria, respectivamente, aquela detalhada no Quadro 43.

Quadro 43: Histórico do quantitativo da força de trabalho da área de TI do ME.

Ano	2010	2011	2012
Servidores	11	9	7
Terceirizados	52	55	23
Total	63	64	30

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir das informações dos Relatórios de Auditoria nº 201108590 e 201203388, do Relatório de Gestão da SE/ME referente ao exercício de 2012 e do Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013

A relação apresentada, anexa ao Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, aponta a existência de empregados vinculados a três empresas terceirizadas que atuaram na área de TI do Ministério no exercício de 2012:

- *Empresa Hepta Tecnologia Ltda, CNPJ nº 37.057.387/0001-22;*
- *Empresa Algar Tecnologia e Consultoria S.A., CNPJ nº 21.246.699/0001-44;*



- *Empresa +2x*, CNPJ nº 03.369.656/0001-74.

A partir das informações prestadas é possível observar redução de 58% na quantidade de servidores terceirizados quando comparados os anos 2011 e 2012. No entanto, cabe registrar que esse fato deve-se à não inclusão, na resposta encaminhada por meio do Ofício nº 170/2013/SE-ME, dos funcionários terceirizados que foram disponibilizados ao Ministério do Esporte em decorrência do Contrato nº 23/2011, firmado entre o Ministério do Esporte e a empresa Gestão e Inteligência em Informática, CNPJ nº 07.335.677/0001-20, cujo objeto contemplou a prestação de serviços de sustentação e de manutenção de sistemas.

O Contrato nº 23/2011 teve sua vigência encerrada em 31/12/2012. No entanto, verifica-se que, ao responder a referida Solicitação de Auditoria, o Ministério do Esporte não considerou a quantidade de servidores terceirizados abarcados por este ajuste, informando uma fotografia da quantidade dos servidores correspondente ao primeiro dia do exercício de 2013, não refletindo a situação no exercício de 2012.

Assim, verifica-se que não foi informada a quantidade total de funcionários terceirizados que de fato atuou no Ministério, na área de Tecnologia da Informação, durante o exercício de 2012.

Não obstante, em análise aos dados apresentados, verifica-se que os servidores que possuem vínculo com o Ministério do Esporte, totalizaram, na média dos últimos 3 exercícios, aproximadamente 20% do total da força de trabalho da área de TI. Esse cenário prejudica a segregação de funções no tocante à fiscalização contratual e gestão da área de TI, funções inerentes a servidores públicos, resultando, ainda, em fragilização da segurança da informação, conforme tratado anteriormente, no item 5.2.3.4 deste Relatório.

5.2.3.6 CONSTATAÇÃO

Utilização inadequada de metodologia de desenvolvimento de software.

Fato

Verificou-se que o Ministério do Esporte possui metodologia de desenvolvimento de software baseada no modelo RUP (Rational Unified Process). Esse modelo é regulado pelo Anexo I da IN ME nº 01/2011 e engloba as seguintes fases:

- Proposta: contato com o usuário e elaboração do Documento Proposta;
- Construção: requisitos tecnológicos, telas, código fonte e manual do usuário;
- Implantação e aceite: ambiente de validação, ambiente de produção e treinamento;
- Homologação: ambiente de homologação.

A metodologia de desenvolvimento de sistemas adotada pelo Ministério do Esporte descreve os controles de demandas para modificação nos sistemas e nos recursos de TI, uma vez que possui rotina, definida e documentada, para alterações nos sistemas tecnológicos, de forma que elas sejam devidamente testadas, homologadas, autorizadas e registradas.



No entanto, a utilização da metodologia estabelecida ocorre de forma inadequada, especialmente no tocante ao planejamento da contratação, ao acompanhamento do desenvolvimento de software, ao atesto do fiscal do contrato e à formalização das Ordens de Serviço.

Para subsidiar a avaliação da metodologia de desenvolvimento de software, foram analisados, no âmbito de trabalhos específicos, os seguintes Contratos vigentes no exercício de 2012, resultando nos Relatórios de Auditoria indicados no Quadro 44, a seguir, tratados nos itens 5.2.3.8 e 5.2.3.10 e anexados neste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro 44: Contratos vigentes no exercício de 2012 a partir dos quais se efetuou a avaliação da metodologia de desenvolvimento de software em utilização pelo Ministério do Esporte

Contrato	Contratado	Relatório de Auditoria
60/2010	Calandra Soluções S.A. (03.718.040/0001-61).	201204996
44/2012	XYS Interatividade (10.383.485/0001-01)	201305751

Em relação à execução do Contrato nº 60/2010, especialmente quanto à utilização da metodologia de desenvolvimento de software, foram identificadas fragilidades nos controles internos mantidos pelo Ministério do Esporte no acompanhamento do contrato em análise, uma vez que:

- Foram verificadas deficiências no planejamento da contratação, ocasionando impacto nos resultados pretendidos, considerando a falta de operacionalidade do Sistema;
- Os serviços de desenvolvimento foram atestados como sendo de Suporte Técnico;
- A remuneração dos serviços se deu por hora, sem a vinculação a resultados;
- Houve falhas de acompanhamento das aberturas e dos fechamentos de Ordens de Serviço;
- O sistema implementado não atingiu o objetivo finalístico proposto.

O Contrato nº 44/2012 também apresentou falhas no tocante à aplicação da metodologia de desenvolvimento de software. Apesar de o contrato em comento envolver o fornecimento de licenças de software, o serviço de “desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” também foi incluído no escopo, porém este se caracterizou por ser uma solução em TI distinta daquela contratada (Rede Social Corporativa), contrariando a IN SLTI nº 04/2010. Nesse sentido, foram identificadas as seguintes falhas neste contrato envolvendo a metodologia de desenvolvimento de software:

- Deficiências no estudo da Análise de Viabilidade da Contratação para a escolha da solução tecnológica;
- Contratação de mais de uma solução em Tecnologia da Informação, contrariando os pressupostos da IN SLTI nº 04/2010;
- Ausência de nomeação de Fiscal Técnico, de Fiscal Administrativo, de Fiscal Requisitante e de Gestor do Contrato, contrariando os pressupostos do art. 24 da IN SLTI nº 04/2010;
- Ausência de formalização de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens no processo de pagamento; e



- Pagamento de “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” para implementação do Portal Brasil Voluntário, solução distinta do objeto contratado.

Dessa forma, em ambos os contratos envolvendo o serviço de desenvolvimento de software foram constatadas falhas na utilização da metodologia adotada pelo Ministério do Esporte.

Causa

Fragilidades nos controles internos mantidos pelo Ministério do Esporte relacionados à implementação da metodologia de desenvolvimento de software adotada pelo Ministério.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“A CGTI informa que com a entrada do Coordenador Geral de TI em junho/2013 e do Coordenador de Desenvolvimento de Sistemas em julho/2013, verificou-se a necessidade de revisão da metodologia de desenvolvimento de software regulado pela IN nº 01 do Ministério do Esporte e baseada no RUP (Rational Unified Process).

Nesse processo foram definidos os artefatos a serem usados nessa metodologia. Para definição dos artefatos foram realizadas reuniões semanais durante um período de aproximadamente dois meses. Estes artefatos são utilizados em sua totalidade no contrato de desenvolvimento de software nº 18/2013, com previsão de serem utilizados também em outros contratos.

Os artefatos em utilização são os seguintes, os quais foram juntados à presente resposta:

Artefatos de Gestão

- *Documento de oficialização da demanda - Documento utilizado para descrever o projeto, sua motivação e benefícios;*
- *Solicitação de pré-projeto - Documento utilizado para solicitar uma proposta de execução do projeto;*
- *Ordem de Serviço - Documento utilizado para descrever os produtos e serviços esperados, especificando a forma de avaliação de tais produtos e serviços, o período de execução e cronograma financeiro;*
- *Termo de finalização dos testes - Termo assinado pela contratada garantindo a execução dos testes, relatando os produtos testados e o parecer da análise;*
- *Termo de homologação - Termo assinado pelo gestor do projeto após a homologação do mesmo;*
- *Termo de recebimento provisório - Termo que especifica o recebimento de algum produto ou serviço para avaliação;*



- *Termo de recebimento definitivo - Termo assinado após a avaliação positiva de algum produto ou serviço entregue, autorizando assim o pagamento pelo mesmo;*

Artefatos de Requisitos

- *Documento de visão: Documento que especifica o escopo e não escopo inicial do projeto;*
- *Documento de regra de negócio e requisito funcionais e não funcionais - Documento que especifica as regras a serem implementadas no sistema, as condições ou capacidades com a qual o sistema deve estar de acordo, assim como a descrição de quesitos relacionados a usabilidade, confiabilidade, desempenho, etc;*
- *Documento de mensagem - Documento que visa descrever as mensagens que serão apresentadas durante a utilização do sistema;*
- *Documento de caso de uso - Documento que especifica as funcionalidades do sistema através de diagramas, definição de atores, pré-condições, fluxos básicos e alternativos, etc;*
- *Glossário - Documento que visa descrever terminologias específicas do projeto que podem não ser familiares aos leitores de outros documentos do mesmo;*

Metodologias

- *Documento de arquitetura Java - Documento que visa detalhar as tecnologias e padrões de arquitetura usados no desenvolvimento de sistemas Java;*
- *Documento de arquitetura PHP - Documento que visa detalhar as tecnologias e padrões de arquitetura usados no desenvolvimento de sistemas PHP;*
- *Documento de gerência de banco de dados - Documento que descreve as medidas de planejamento, organização e controle dos dados corporativos do Ministério;*
- *Documento de nomenclatura de banco de dados - Documento que descreve as definições de nomenclatura dos objetos de banco de dados;*
- *Documento de validação de modelo de dados - Documento que visa validar um modelo de dados que será usado num novo projeto;*
- *Formulário de requisição de mudança de banco de dados - Formulário que oficializa uma solicitação de mudança na base de dados de algum sistema;*
- *Plano de teste - Documento que descreve o escopo e a abordagem das atividades de testes a serem executadas em um projeto;*
- *Plano de gerência de configuração de mudança - Documento que descreve os requisitos e procedimentos, como por exemplo itens de configuração e configurações base, necessários para as atividades de GCM (Gerência de Configuração de Mudança);*



- *Documento de nível mínimo de serviço exigido - Documento que especifica os indicadores necessários para o monitoramento e controle dos serviços de desenvolvimento e manutenção de software.*”

Análise do Controle Interno

Registra-se, inicialmente, que a manifestação encaminhada não apresentou novas informações que descaracterizem o apontamento efetuado. A manifestação registra a adoção de providências de revisão de norma interna relacionada à metodologia de desenvolvimento de software.

Em que pese o processo em curso de revisão da metodologia de desenvolvimento de software regulado pela IN nº 01 do Ministério do Esporte e baseada no RUP (*Rational Unified Process*), citado pelo gestor, realizada a partir do mês de julho/2013, mantém-se o registro efetuado, considerando que, além da revisão da metodologia, que ocorreu após o período escopo do trabalho de auditoria, é necessário que a nova metodologia que vier a ser adotada seja definida em norma e efetivamente implementada, de forma que a situação relatada não persista.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se que a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/DGI, observe os preceitos delineados na IN ME nº 01/2011, ou na norma que venha a substituí-la, conforme registrado na manifestação do gestor, utilizando adequadamente a metodologia de desenvolvimento de software estabelecido nesta norma.

Recomendação 2: Recomenda-se que a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, por meio da Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI/DGI, elabore e formalize procedimentos operacionais relacionados à implementação e ao acompanhamento das diferentes fases de desenvolvimento de software, contemplando, entre outros, os procedimentos relacionados ao planejamento da contratação, à designação de fiscais, à atuação dos fiscais, à formalização de Ordens de Serviço, e à formalização e instrução dos processos de pagamento.

5.2.3.7 CONSTATAÇÃO

Deficiência de controles internos inerentes à gestão de Tecnologia da Informação

Fato

A avaliação dos controles internos inerentes à gestão de Tecnologia da Informação, no Ministério do Esporte, foi estruturada contemplando os seguintes aspectos:

a) Planejamento Estratégico de TI

A análise do Planejamento Estratégico Institucional (PEI), do Planejamento Estratégico de TI (PETI) e do Plano Diretor de TI (PDTI) mostrou que o PDTI vigente no ano de 2012 não estava alinhado ao PETI vigente no mesmo período. Todavia, o gestor apresentou um novo PDTI, válido para o período de 2013-2015, que está alinhado ao PETI vigente. Adicionalmente, verificou-se que o PDTI não foi efetivo para o



direcionamento das ações de TI, tendo sido constatado que os serviços contratados em dois dos três contratos de TI analisados não foram previstos naquele documento.

Quanto à atuação de um Comitê Gestor de TI para a condução da tomada de decisões na administração da área de TI, verificou-se que o Ministério do Esporte, por meio da Portaria/ME nº 207/2009, de 11/11/2009, instituiu o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (CETIC). Todavia, foi informado pelo gestor, em resposta a diligências da CGU, que “A operacionalização deste Comitê revelou-se infrutífera, posto que as representações nas reuniões não estavam capacitadas a responder assuntos estratégicos.”

b) Segurança da Informação

As informações prestadas pelo Ministério do Esporte, em resposta às diligências da CGU, evidenciam que, apesar da existência de Política de Segurança da Informação publicada pelo Órgão, não existe instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação. Ressalta-se que a inexistência dessa área específica é uma falha de gestão que já foi objeto de constatação da CGU nos relatórios de Auditoria Anual de Contas referentes aos exercícios de 2010 (Relatório nº 201108590 – 2ª Parte, item 1.1.4.3) e de 2011 (Relatório nº 201203388 - 2ª Parte, item 5.1.3.2).

c) Recursos Humanos de TI

Há escassez de servidores públicos vinculados a atividades de TI no âmbito do Ministério do Esporte, que totalizam, na média dos últimos 3 exercícios, aproximadamente 20% do total da força de trabalho da área de TI. Esse cenário prejudica a segregação de funções no tocante à fiscalização contratual e à gestão da área de TI, funções inerentes a servidores públicos. Adicionalmente, as informações prestadas pelo Ministério do Esporte, em resposta às diligências da CGU, indicam que há pessoal terceirizado realizando atividades de gestão na Coordenação de Tecnologia da Informação, o que contraria a IN SLTI nº 04/2010.

d) Desenvolvimento e Produção de Sistemas

O Ministério do Esporte possui metodologia de desenvolvimento de software baseado no modelo RUP (Rational Unified Process). No entanto, a utilização da metodologia estabelecida ocorre de forma inadequada, especialmente no tocante ao planejamento da contratação, acompanhamento do desenvolvimento de software, atesto do fiscal do contrato e formalização das Ordens de Serviço.

e) Contratação e Gestão de Bens e Serviços de TI

Para subsidiar os trabalhos de Auditoria Anual de Contas do exercício de 2012, foram analisados, no âmbito de trabalhos específicos, os seguintes Contratos vigentes no exercício de 2012, resultando nos Relatórios de Auditoria indicados no Quadro 45, tratados nos itens 5.2.3.8, 5.2.3.9 e 5.2.3.10 e anexados neste Relatório de Auditoria Anual de Contas.

Quadro 45: Contratos de analisados e que subsidiaram a avaliação dos controles internos inerentes à gestão de TI

Contrato	Contratado	Relatório de Auditoria
60/2010	Calandra Soluções S.A. (03.718.040/0001-61).	201204996
44/2012	XYS Interatividade (10.383.485/0001-01)	201305751
45/2012	Servix Informática Ltda. (01.134.191/0001-47)	201308261

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria



Diversas deficiências relacionadas à aplicação dos procedimentos previstos na IN SLTI nº 04/2010 são recorrentemente constatadas nos contratos em Tecnologia da Informação firmados pelo Ministério do Esporte. A etapa de planejamento delineada pela norma é constantemente descumprida e elaborada com deficiências, resultando em contratações que não espelham as necessidades do órgão. Um planejamento realizado com deficiências aumenta o risco de se proceder com uma execução ineficiente e ineficaz. Como consequência, é recorrente no Ministério do Esporte que o acompanhamento contratual se torne precário, sendo potencializado pela falta de tempestividade na formalização de Ordens de Serviço e Fornecimento de Bens somados à ausência de nomeação dos diversos fiscais contratuais, o que prejudica o controle e a transparência do gasto público.

Causa

Deficiência de pessoal qualificado e de estrutura organizacional do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Neste ponto, vale apresentar a manifestação da Coordenação Geral de TI quanto à constatação. Nesse sentido, A CGTI informa que o atual Coordenador Geral de TI realizou nos dias 15 e 16 de agosto de 2013, o curso “Contratação de Soluções e Serviços de TI – de Acordo com a IN 04/2010 e a Jurisprudência do TCU” com o Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Já os servidores da Coordenação realizaram inscrição para o curso “Elaboração de Termos de Referência e Projetos Básicos para Contratação de Bens e Serviços no Setor Público”, o qual ocorrerá nos dias 9 e 10 de dezembro de 2013, na ENAP, adotando-se, portanto, medidas com vistas a capacitar a equipe responsável pela gestão da Tecnologia da Informação no Ministério do Esporte.

Vale destacar que, atualmente, os fluxos e rotinas das atividades pertinentes à Gestão da Tecnologia da Informação estão sendo documentadas e mapeadas utilizando-se a notação BPMN (Notação de Gerenciamento de Processo de Negócio). Após a conclusão de tais atividades, a Coordenação pretende atualizar a Instrução Normativa 01 do ME, a qual regulamenta os procedimentos operacionais de TI do ME.”

Análise do Controle Interno

A manifestação ao Relatório Preliminar não apresenta informações que descaracterizem os apontamentos efetuados, limitando-se a registrar providências que vêm sendo adotadas na área de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte, a partir do exercício de 2013.

Ainda que caiba registrar os esforços de capacitação da equipe da área de TI do Ministério do Esporte no segundo semestre de 2013, tais esforços, apesar de válidos,



não se mostram suficientes para sanear todas as impropriedades relacionadas à gestão de TI no Ministério do Esporte, conforme apontamentos consignados no presente relatório.

Falhas como a inexistência de atuação do Comitê Estratégico de TI na Unidade para a priorização das ações e investimentos de TI e para a busca de alinhamento entre as atividades de TI, a ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações no Ministério do Esporte, e a realização de atos de gestão de Tecnologia da Informação por funcionários terceirizados, evidenciam a deficiência de controles internos administrativos inerentes à gestão de Tecnologia da Informação.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte que adeque os quadros de pessoal do Órgão, de forma a prover a área de Tecnologia da Informação com servidores capacitados para a gestão de TI.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova capacitação contínua da equipe responsável pela gestão da Tecnologia da Informação, especialmente no que tange ao acompanhamento e à fiscalização de contratos.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de realização das atividades pertinentes à gestão da Tecnologia da Informação.

5.2.3.8 INFORMAÇÃO

Análise das etapas de contratação e de execução contratual da "Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa" adquirida pelo Ministério do Esporte e formalizada no Contrato nº 44/2012.

Fato

Trata-se do resultado da análise realizada acerca do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte com as normas relacionadas, cujos resultados encontram-se consignados no Relatório de Auditoria nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte em sua versão definitiva por meio do Ofício nº 20926, de 12/07/2013 e anexado a este Relatório.

O pregão mencionado desdobrou-se no registro da Ata de Registro de Preços nº 05/2012 e na assinatura do Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), em 28/11/2012, no valor de R\$8.795.000,00 com vigência de 28/11/2012 a 27/11/2013.

O objeto do referido pregão é o registro de preços para contratação de serviços especializados na área de Tecnologia da Informação, para fornecimento de Solução Integrada de apoio à gestão e à governança corporativa, compondo um único produto, subdividido em dois grupos, Licenciamento de Software e Serviços associados:

- 1) O grupo de licenciamento do Software é composto pelos módulos: Núcleo; Comunicação Corporativa; Compartilhamento e Produtividade; Informação ao



Cidadão; e

- 2) O grupo de Serviços Associados inclui: Implantação dos módulos citados; Suporte e Sustentação e atualização tecnológica; Treinamento; Serviços Especializados e de apoio operacional; Serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades.

Até 28/12/2012, haviam sido pagos R\$3.487.350,00 em duas parcelas:

- R\$ 3.280.000,00 - 2012NE801190/2012OB804905, referentes ao licenciamento dos módulos de software;
- R\$ 207.350,00 - 2012NE801577/2012OB804906, referentes à prestação dos serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades.

O escopo dessa auditoria envolveu a verificação dos procedimentos de planejamento e da contratação da empresa YYS Interatividade. Adicionalmente, verificou-se o processo de execução contratual, contemplando o período de 28/11/2012 a 28/12/2012, especialmente no tocante à adequação dos controles para o acompanhamento e a fiscalização do contrato. Por último, foi verificado o produto entregue por meio dos serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades.

Foram analisados os Processos nº 58000.002860/2012-18 (contratação) e nº 58000.003108/2012-86 (pagamentos), ambos por meio das técnicas de auditoria dos tipos análise documental e entrevista.

A contratação da “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”, pelo Ministério do Esporte, caracterizou-se por falhas que permearam todo o processo licitatório-contratual.

Foram constatadas inconsistências durante a fase de planejamento que englobaram desde a falta de previsão da solução a ser contratada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte, até a inclusão de serviços não relacionados com o objeto contratado. Dessa forma, a solução contratada não se alinhou com o planejamento de longo prazo do Ministério do Esporte. Destaca-se, contudo, conforme registrado no item 5.2.2.1 deste Relatório, que o Ministério do Esporte não elaborou Planejamento Estratégico para o período objeto de análise.

Registre-se que as soluções em Tecnologia da Informação a serem contratadas devem ser previstas inicialmente no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do órgão, de forma a mitigar o risco de não estar alinhada com os objetivos de negócio da instituição. Essa premissa é exigência da IN SLTI nº 04/2010, a qual reflete as boas práticas em governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Nesse sentido, foi verificado que a solução contratada não estava inserida no PDTI do Ministério do Esporte, indicando a falta de alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão.

Ainda, a adoção inadequada do Sistema de Registro de Preços também se consubstanciou como falha de planejamento. Não foram apresentadas razões fundamentadas a fim de justificar a utilização de tal sistema, conforme preceitua o Decreto nº 3.931/2001, de forma que o uso do pregão seria suficiente no processo de contratação em questão. No mesmo sentido, não foi caracterizada a vantagem econômica trazida ao se optar pelo Sistema de Registro de Preços, ato requerido pelo citado Decreto em contratações especificamente envolvendo Tecnologia da Informação.



Adicionalmente, os quantitativos máximos dos itens componentes da solução passíveis de contratação por órgãos caronas e participantes não foram contemplados no edital. O Tribunal de Contas da União exige que essa informação seja incluída no edital para que seja limitado o montante dos itens disponível a esses órgãos por meio de adesões à ata. Assim, o quantitativo da solução definido no edital destinou-se exclusivamente ao Ministério do Esporte, tornando inócua qualquer adesão à ata resultante da contratação, por falta de quantitativo remanescente. Mesmo diante de tal cenário, houve autorização, pelo Ministério do Esporte, para adesão, por parte do Ministério da Integração Nacional, à ata resultante da contratação.

Uma das principais falhas verificadas na fase de planejamento referiu-se ao estudo que subsidiou a escolha da solução tecnológica a ser contratada. Conforme preceitua a IN SLTI nº 04/2010, em contratações envolvendo Tecnologia da Informação, deve ser realizado um estudo prévio contendo informações de custos e de prazo para cada solução possível de ser implementada e que seja capaz de atender às necessidades do órgão. Diante dessas informações, escolhe-se objetivamente a solução a ser contratada.

No caso em tela, esse estudo se mostrou deficiente, pois não foram apresentadas tais informações e não foi considerada a opção de se utilizar software livre, premissa primordial exigida pelo Governo Eletrônico e que evitaria os gastos com licenças de software. Sendo assim, não foram suficientes as informações que subsidiaram a escolha da utilização de licenças de software de forma a demonstrar objetivamente as vantagens trazidas ao se adotar essa solução.

Outra falha de planejamento verificada foi a definição genérica e imprecisa do objeto contratado. Embora os requisitos técnicos definidos no Termo de Referência caracterizassem uma solução de Rede Social Corporativa, o objeto foi definido como “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”. Essa descrição abrangente destoa do que é exigido na Lei nº 8.666/1993, pois esta obriga que o objeto seja caracterizado adequadamente, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade do agente causador. A imprecisão na definição do objeto possibilita a inclusão de itens, sejam bens ou serviços, cuja natureza não está relacionada com o objeto principal, permitindo que em um único contrato sejam fornecidos itens sem pertinência entre si.

Como consequência, no escopo de contratação da “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa” foram incluídos serviços não relacionados com o objeto contratado. As atividades de “consultoria” e de “comunicação interna” foram incluídas indevidamente no escopo de contratação, contemplando, por exemplo, a prestação de serviços de mapeamento de processos, de análise situacional, de divulgação, de mediação de conteúdo e de modelagem de fluxos de negócio. Esses serviços deveriam ter sido contratados em processos distintos, compondo contratos separados, pois possuem natureza dissociada do objeto principal (Rede Social Corporativa).

Nesse mesmo sentido, foi incluído no escopo de contratação o serviço de “desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações”, atividade de Fábrica de Software caracterizada por ser uma solução em Tecnologia da Informação distinta da Rede Social Corporativa contratada.

A inclusão desse serviço no objeto fere as premissas da IN SLTI nº 04/2010, a qual impede que mais de uma solução em Tecnologia da Informação seja considerada no mesmo contrato. Ademais, como o Ministério do Esporte optou pela contratação de licenças de uso de software, modelo que exige o pronto atendimento de todos os requerimentos solicitados no Termo de Referência, não seria necessário contratar serviços adicionais de desenvolvimento.



As deficiências de planejamento se caracterizaram, ainda, pela ausência de dimensionamento do número de usuários que seriam atendidos pela solução, resultando em impacto no número de licenças de software adquirido. Conforme o Termo de Referência, a solução em análise havia sido concebida para ser utilizada por público interno do Ministério do Esporte, o qual possui um efetivo inferior a 400 servidores. No entanto, a quantidade de licenças de uso de software planejada e adquirida contemplou o atendimento de número ilimitado de usuários, resultando em despesas indevidas no montante de R\$ 2.595.000,00.

A ausência de dimensionamento do número de usuários conjugada com a inclusão do serviço de “desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” deram subsídio para que o software adquirido fosse utilizado em fim diverso do pactuado. Foi constatado que o Ministério do Esporte utilizou o contrato em análise para a implementação do Portal Brasil Voluntário, sítio de Internet voltado à captação de voluntários para a Copa das Confederações e demais grandes eventos esportivos a serem realizados no país nos próximos anos.

Essa solução não possuiu relação com a Rede Social Corporativa contratada, apesar de utilizar as licenças de software adquiridas somadas ao serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades para implementar o Portal, provendo acesso a um contingente indeterminado de voluntários. Essa implementação foi executada antes mesmo de a Rede Social Corporativa ser instalada no Ministério do Esporte, o que denota a priorização da implementação do referido Portal.

O serviço de suporte técnico também apresentou falhas de planejamento. Não foram definidas as métricas e os indicadores de Acordos de Nível de Serviço a serem atendidos pela empresa contratada de forma a resguardar objetivamente a prestação do serviço. Do mesmo modo, não foram definidas as sanções a serem aplicadas nos casos de falhas na prestação do suporte técnico, de maneira a permitir o pagamento dos valores devidos proporcionalmente ao serviço efetivamente prestado.

Foram identificadas, adicionalmente, deficiências na fase de lances do certame. Houve falha de cadastramento dos itens a serem julgados no sistema SIASGnet, causando o agrupamento equivocado de itens de custeio juntamente com itens de investimento, o que levou ao erro de classificação orçamentária da despesa pública. Cumpre registrar que, mesmo diante de recomendação exarada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que a licitação fosse revogada, o Ministério do Esporte optou por prosseguir com o processo de contratação.

Outra impropriedade verificada na fase de lances se referiu à inobservância da necessidade de motivação ao inabilitar os licitantes que não apresentaram a documentação exigida pelo pregoeiro. Este não indicou precisamente o subitem do edital, causa de não atendimento pelos licitantes, comprometendo a transparência do certame.

Verificou-se que o controle e a transparência contratuais também foram prejudicados durante a execução do contrato, pois não foram adotadas medidas exigidas pela IN SLTI nº 04/2010 destinadas a prover tais garantias. As Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens não foram, tempestivamente, elaboradas e autuadas no Processo. Esse procedimento é importante durante a execução do contrato administrativo envolvendo Tecnologia da Informação, uma vez que é pressuposto para a liquidação de despesas públicas de forma a permitir a verificação do serviço/bem solicitado em relação ao prestado/fornecido. Adicionalmente, não foram nomeados os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, tampouco o Gestor do Contrato, não havendo garantia da segregação de funções na execução contratual.



Ressalte-se que muitas das deficiências apontadas nesta análise são recorrentes nos contratos de Tecnologia da Informação firmados pelo Ministério do Esporte. O processo de planejamento delineado pela IN SLTI nº 04/2010 é constantemente descumprido, especialmente quanto à precariedade do estudo que subsidia a escolha da solução a ser adotada, assim como ao alinhamento com o PDTI do órgão.

Ressalte-se, ainda, que a criticidade das contratações dessa área já foi evidenciada em ações de controle anteriores, cujos resultados mostram-se correlatos aos contidos na presente análise. Cabe registrar alguns dos apontamentos consignados no Relatório de Auditoria nº 201205048, que teve como objeto o Contrato nº 074/2010, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda. (CNPJ 06.128.237/0001-39), no valor de R\$ 14.990.000,00, para aquisição de “Solução Integrada de Apoio à Gestão”, objeto, por sua vez, de descrição similar ao contratado com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01). Entre as constatações presentes no referido Relatório nº 201205048, destacam-se: ausência de planejamento prévio à contratação; aquisição de serviços e de produtos não correlatos no âmbito de um mesmo contrato; ausência de estudo de alternativas de solução, resultando em atos de gestão antieconômicos; contratação de diferentes soluções de TI no mesmo contrato; e deficiente instrução dos processos de pagamento.

5.2.3.9 INFORMAÇÃO

Análise das etapas de contratação e de execução contratual da "Solução de virtualização de servidores e armazenamento" adquirida pelo Ministério do Esporte e formalizada no Contrato nº 45/2012.

Fato

Trata-se do resultado da análise relacionada à adesão, pelo Ministério do Esporte, à ata de Registro de Preços para fornecimento de solução de virtualização de servidores e armazenamento. A referida análise resultou no Relatório de Auditoria nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte em sua versão definitiva por meio do Ofício nº 20925, de 12/07/2013, e anexado a este Relatório.

O processo de contratação que originou a ata de Registro de Preços foi conduzido pelo Hospital das Forças Armadas (HFA), cuja UASG é 112408, por meio do Pregão nº 12/2012.

A adesão pelo Ministério do Esporte à ata de Registro de Preços em questão resultou na assinatura do Contrato nº 45/2012 com a empresa Servix Informática Ltda. (CNPJ 01.134.191/0001-47), em 27/12/2012, no valor de R\$ 3.335.475,32 e vigência de 27/12/2012 a 26/12/2013.

O processo de contratação analisado se insere no Programa de Trabalho 2123 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte) e Ação 2000 (Administração da Unidade).

O objeto do referido contrato firmado pelo Ministério do Esporte é o fornecimento de solução de virtualização de servidores e armazenamento e é subdividido em três grupos (lotes):

1) Aquisição de Hardware e software:



- 1.Servidor para Virtualização;
 - 2.Subsistema de Virtualização;
 - 3.Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada;
 - 4.Subsistema de armazenamento de dados;
 - 5.Conjunto de Discos de 15.000 RPM;
 - 6.Conjunto de Discos de 7.200 RPM;
- 2)Aquisição de Serviço de Treinamento;
 - 3)Serviço de Suporte Técnico;

Até 15/03/2013, haviam sido pagos R\$3.131.335,32 em duas parcelas:

- R\$ 2.935.118,28 - 2012NE801361/2012OB800436, referentes à totalidade do hardware do lote 1 (itens 1, 4, 5 e 6);
- R\$ 196.217,04 - 2012NE801361/2012OB800772, referentes à totalidade do software do lote 1 (itens 2 e 3).

O escopo da ação de controle envolveu a verificação dos procedimentos de planejamento da contratação e da contratação da empresa Servix Informática Ltda, realizada por meio da técnica de auditoria do tipo análise documental do Processo nº 58000.002841/2012-83 (contratação).

Adicionalmente, o escopo do trabalho incluiu a análise documental do Processo nº 58000.001692/2013-72, referente aos pagamentos efetuados de 27/12/2012 a 15/03/2013 à empresa Servix Informática Ltda. durante a execução contratual em questão, assim como a realização de inspeção física nas dependências do Ministério do Esporte a fim de verificar a instalação dos equipamentos adquiridos.

No que tange ao processo de contratação, constatou-se a realização de escolha prévia, sem justificativa, da mesma solução definida na ata aderida, em descumprimento aos preceitos da IN SLTI nº 04/2010. O Projeto Básico apresentou diversos trechos copiados literalmente da ata aderida, tendo o próprio gestor afirmado que tal procedimento não poderia ser diferente, uma vez que a solução contratada já era pretendida antes de se elaborar o Projeto Básico.

Como consequência, os documentos de planejamento exigidos pela IN SLTI nº 04/2010 ou se apresentaram com informações insuficientes ou não foram elaborados. No mesmo sentido, as diversas assinaturas requeridas em cada documento de planejamento não constaram do Processo analisado.

Os serviços de instalação e de configuração foram contratados sem valores destacados na planilha de preços, sendo exigida prestação de forma gratuita no Projeto Básico.

Os requisitos de contratação do serviço de suporte técnico também apresentaram inconsistências. Não foram verificados critérios claros de definição dos graus de severidade a serem atribuídos aos problemas passíveis de resolução pelo serviço de suporte técnico, assim como não foram definidos os responsáveis por classificar cada problema no devido grau de severidade. Adicionalmente, apesar de constar do Projeto Básico os Acordos de Nível de Serviço destinados à prestação do suporte técnico, estes se referiram especificamente ao atendimento presencial, não havendo definição dos requisitos para o atendimento remoto (por telefone).

Além disso, o dimensionamento técnico da solução apresentou, no Projeto Básico, componentes sem destinação específica. Licenças de uso de software foram adquiridas além do requerido no Projeto Básico, sendo descritos posteriormente como ativos de



contingência tecnológica. No entanto, os requisitos delineados no Projeto Básico não explicitaram a solução de contingência física a ser adotada pelo Ministério do Esporte por meio de suas duas salas-cofre, de forma a especificar a destinação de cada componente adquirido.

No tocante à execução contratual, também não foram adotadas medidas exigidas pela IN SLTI nº 04/2010 que se destinam a prover maior transparência e controle contratuais. As Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens não foram elaboradas e autuadas no Processo, não havendo formalização do escopo de fornecimento em cada pedido de entrega. Adicionalmente, não foram nomeados os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, tampouco o Gestor do Contrato, não havendo garantia da segregação de funções na execução do contrato.

5.2.3.10 INFORMAÇÃO

Análise do processo de contratação e da execução contratual da "Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa", para acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa 2014, adquirida pelo Ministério do Esporte e formalizada no Contrato nº 060/2010.

Fato

Trata-se de análise do processo de contratação e da execução do Contrato nº 060/2010, firmado entre o Ministério do Esporte e a empresa Calandra Soluções S.A. (CNPJ 03.718.040/0001-61). A referida análise foi registrada no Relatório de Auditoria nº 201204996, encaminhado em sua versão definitiva ao Ministério do Esporte por meio do ofício nº 34091, de 08/11/2013, e anexado a este Relatório.

A contratação teve como objeto a aquisição de Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa, para acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa 2014, no valor total de R\$ 1.457.400,00. Esta solução propiciaria a consolidação e o tratamento dos dados dos empreendimentos da Copa 2014, e também o fornecimento de relatórios gerenciais, que seriam visualizados por meio de Salas de Situação pelos gestores.

O contrato analisado possui vigência original de 16/07/2010 até 16/07/2011, havendo duas prorrogações contratuais contemplando apenas os serviços de suporte técnico, conforme demonstrado no Quadro 46, a seguir. O primeiro termo aditivo prorrogou a vigência do contrato de 16/07/2011 a 16/07/2012 e o segundo termo aditivo estendeu a sua vigência de 16/07/2012 até 16/07/2013. O valor pago desde sua assinatura foi de R\$ 2.126.320,00.

Quadro 46: Informações acerca do Contrato nº 60/2010 e de seus aditivos contratuais

Objeto	Data da assinatura	Vigência	Valor
Contrato 60/2010	16/07/2010	16/07/2010 a 16/07/2011	R\$ 1.457.400,00
1º Termo Aditivo	05/07/2011	16/07/2011 a 16/07/2012	R\$ 970.200,00
2º Termo Aditivo	16/07/2012	16/07/2012 a 16/07/2013	R\$ 970.200,00

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações constantes do processo de contratação



O escopo da análise envolveu o processo de contratação e a execução do contrato, com o intuito de verificar a adequação dos controles para o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, a adequação da forma de remuneração, os produtos entregues pela empresa contratada e a implantação dos produtos adquiridos, bem como a efetividade da solução contratada para a realização do acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa do Mundo FIFA 2014.

A análise realizada indicou impropriedades no planejamento da contratação, na execução e no acompanhamento da execução do contrato mantido pelo Ministério do Esporte com a empresa Calandra Soluções S.A.

Em relação à contratação da empresa, restou evidenciado que houve deficiências no planejamento da contratação e na metodologia utilizada para a remuneração dos serviços prestados.

Em relação à execução do contrato, ficou demonstrado que a remuneração dos serviços se deu por hora, sem a vinculação a resultados, e contendo erros no cálculo que estabeleceu o preço único para os diferentes tipos de profissionais.

6 CONTROLES DA GESTÃO

6.1 CONTROLES INTERNOS

6.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

6.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das informações constantes do Relatório de Gestão.

Fato

Trata-se da análise das peças que compõem o processo de contas da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, especificamente no que diz respeito ao Relatório de Gestão referente ao exercício de 2012, encaminhado ao Tribunal de Contas da União em 28/03/2013, por meio de sistema específico.

Em análise ao Relatório, foram identificadas as seguintes desconformidades em relação às orientações expressas na Portaria TCU nº 150/2012:

- a) No quadro A.1.2, que trata da identificação da Unidade Jurisdicionada e de suas consolidadas, não foram identificadas as Unidades Jurisdicionadas consolidadas, bem como, as normas relacionadas a essas Unidades;
- b) No item 1.2 do Relatório, que trata da finalidade e das competências institucionais da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, não foi apresentada a síntese de suas realizações, assim como os comentários de sucessos, os impactos positivos de sua atuação, os aprendizados adquiridos e as superações conquistadas diante das dificuldades que mais impactaram a execução dos trabalhos ao longo do exercício;
- c) No item 1.3 do Relatório, no qual é apresentado o organograma funcional da Secretaria Executiva, não foi registrada a descrição sucinta das competências e das atribuições de responsabilidade de cada área componente da estrutura da UJ, tampouco a identificação dos macroprocessos conduzidos pelas subdivisões existentes e os principais produtos deles decorrentes;



d) No item 1.4 do Relatório, que trata dos macroprocessos finalísticos da Unidade, não foi apresentada descrição sucinta da forma como os macroprocessos foram conduzidos pela Secretaria Executiva no exercício de 2012, tendo sido apresentada somente a descrição dos quatro macroprocessos elencados, quais sejam: relacionamento com a sociedade, melhoria da qualidade da gestão pública, promoção e apoio ao controle social e relacionamento com órgãos centrais. Conforme tratado em item específico deste relatório (item 5.2.2.2) macroprocessos finalísticos relevantes não foram apresentados no Relatório de Gestão da Unidade;

e) No item 1.5 do Relatório, não foram apresentadas informações de como os macroprocessos de apoio foram conduzidos no exercício de 2012;

f) No item 1.6 do Relatório, que trata dos principais parceiros que colaboram ou participam na consecução dos objetivos da Unidade, a Secretaria Executiva limitou-se a informar que os agentes externos e internos “contribuem positivamente para o bom desempenho da Unidade Jurisdicionada, bem como participam ativamente dos processos de demanda com relação ao planejamento, acompanhamento, monitoramento, custos, dentre outros insumos”. No entanto, não foi apresentado como seriam realizadas estas parcerias;

g) No item 2.1 do Relatório, que trata do planejamento das ações da UJ, a Secretaria Executiva limitou-se a informar que o Ministério do Esporte direcionou esforços com vistas a iniciar o processo de elaboração do seu planejamento estratégico com o intuito de atender ao Programa Temático – Esportes e Grandes Eventos Esportivos. O referido esforço consistiu na contratação, em dezembro de 2012, de Instituição especializada para a prestação de serviços visando à realização de estudo para subsídio ao reposicionamento estratégico do ME, principalmente no campo dos grandes eventos esportivos. Nota-se, diante das informações apresentadas que, apesar da proximidade dos citados eventos, o Ministério ainda não está estruturado para promover a melhoria dos processos de gestão e articulação entre o cumprimento das obrigações formais desses eventos e a promoção de legados para o esporte, conforme tratado no presente Relatório.

h) No item 2.3 do Relatório, que trata da execução do plano de metas ou de ações, não são apresentados fatos que evidenciem os resultados alcançados com a execução das ações planejadas, tampouco os motivos e as justificativas para o não atingimento das metas estabelecidas ou para a não execução da ação planejada. A Unidade mais uma vez limitou-se a apresentar informações sobre a contratação de instituição, no final do exercício de 2012, cujo objeto será um novo realinhamento estratégico do Ministério do Esporte;

i) No item 2.4 do Relatório, que trata dos indicadores de desempenho da gestão desenvolvidos pela UJ para medir a efetividade de seus principais processos, bem como os resultados alcançados pela gestão no exercício, a Secretaria Executiva informou que “até o momento não foi possível medir a efetividade dos principais processos da UJ, tendo em vista uma nova contratação de Instituição especializada visando à realização de Estudos que subsidie o reposicionamento estratégico do ME, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, contribuindo com análises prospectivas, para fortalecer a política nacional, bem como orientar as ações do ME”. No entanto, não foi apresentada informação da existência de indicadores, tampouco a utilidade e a mensurabilidade desses indicadores;

j) No item 5.3.1 do Relatório, que apresenta a relação dos instrumentos de transferências vigentes no exercício, não são informados os termos de cooperação celebrados pela



Secretaria Executiva, os quais possuem valor significativo no exercício de 2012, conforme tratado em item específico deste Relatório (item 10.3.1.2);

k) No item 5.3.2 do Relatório, que trata da quantidade de instrumentos de transferências celebrados e valores repassados nos três últimos exercícios, não são apresentadas informações referentes aos contratos de repasse e aos termos de cooperação celebrados pela Unidade;

l) O Relatório identifica de modo equivocado o item que trata de informações sobre o conjunto de instrumentos de transferências que permanecerão vigentes no exercício de 2013 e seguintes. O item correto é 5.3.3 e não 5.3.4, conforme indicado no Relatório. Com relação ao item 5.3.3, a Secretaria não apresentou informações referentes aos contratos de repasse e aos termos de cooperação celebrados pela Unidade;

m) No item 5.3.4, que trata de informações sobre prestações de contas relativas aos convênios, aos termos de cooperação e aos contratos de repasse, não foram apresentadas informações sobre os termos de cooperação e os contratos de repasse;

n) No item 5.3.5, que trata de informações sobre análise das prestações de contas de convênios e de contratos de repasse, não foram apresentadas informações sobre os contratos de repasse;

o) No item 5.4.1, que trata das despesas realizadas por meio de suprimentos de fundos, foram identificadas discrepâncias nos valores informados nos quadros A.5.8 – despesas realizadas por meio de suprimentos de fundos e A.5.10 – despesa com cartão de crédito corporativo por UG e por portador. O primeiro informa que foram utilizados pela UJ R\$ 12.610,51, enquanto que o segundo informa que o total utilizado pela UJ foi de R\$ 4.333,38;

p) No item 5.5.6 do Relatório, que trata das prestações de contas de renúncias de receitas, não são apresentadas informações acerca das prestações de contas e de análise das prestações de contas da aplicação dos recursos oriundos da contrapartida financeira do incentivo pelo Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte – DIFE, tendo sido apresentada a justificativa de que esse Departamento “*não analisa a prestação de contas com parecer da execução físico-financeira dos projetos, atendo-se, exclusivamente, ao mérito do cumprimento do objeto. Portanto, cabe à Coordenação Geral de Prestação de Contas – CGPCO, a disponibilização das informações, no que tange ao conteúdo demandado pelo quadro A.5.20*”.

Ocorre que, de acordo com a estruturação do Ministério, a responsabilidade pela análise das prestações de contas dos ajustes é compartilhada pelo DIFE, no que diz respeito ao cumprimento do objeto, e pela CGPCO, no que diz respeito aos aspectos financeiros; registra-se que as duas unidades compõem a estrutura da Secretaria Executiva. Assim, as informações pertinentes, quanto aos ajustes firmados pelo DIFE, deveriam estar registradas no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva, com a exposição da situação, no que diz respeito à análise das prestações de contas, conforme modelo proposto na Portaria TCU nº 150/2012, independente de divisão interna de responsabilidades pela realização das análises.

6.1.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à implementação das recomendações registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2011.



Fato

Trata-se da avaliação da implementação das recomendações consignadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, relativo à gestão da Secretaria-Executiva/ME no exercício de 2011, a partir dos seguintes documentos:

- Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305660/024, de 04/09/2013;
- Relatório de Gestão da Secretaria-Executiva/ME referente ao exercício de 2012;
- Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012; e
- Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012.

Por meio do Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, foram apresentadas as seguintes manifestações em resposta à Solicitação de Auditoria nº 201305660/024, de 04/09/2013:

a) Constatação 1.2.2.1

Fragilidades nos controles internos do Ministério do Esporte.

Recomendação (001):

Aperfeiçoar o mecanismo de controle interno do Ministério do Esporte.

Manifestação do gestor

“Na oportunidade, informo que os itens 1.2.2.1, 1.2.2.2, e 5.1.10.2 da mencionada SA deverão ser respondidos até o dia 02/10/2013.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) - Não atendida.

Ofício no 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, solicitou prazo até 02/10 para resposta a este item. Não houve resposta até o encaminhamento do Relatório Preliminar de auditoria.

Por meio do Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foi informado que se encontrava em trâmite minuta de portaria para estabelecer delegação de competências no âmbito do SICONV (portaria cuja minuta estaria na fase de elaboração e de implementação) e de minuta de portaria para estabelecer delegação de competências do Ministro ao Secretário-Executivo e deste aos Diretores do Departamento de Gestão Interna e do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica.

Informou, ainda, que, após a publicação de tais portarias, haveria a criação de grupo de trabalho para proposição de soluções para o passivo de convênios (apesar de no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012, ter sido informado que tal grupo já estava em fase de composição).

Dessa forma, verifica-se que não foi informada a implementação de nenhuma medida de fato, somente medidas a serem implementadas no futuro.

b) Constatação 1.2.2.2



Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.

Recomendação (001):

Considerando a adesão do Ministério do Esporte ao Projeto Esplanada Sustentável, recomenda-se a elaboração de planejamento para atuação em relação aos quesitos de sustentabilidade ambiental, elaborando plano de ações a serem desenvolvidas, bem como cronograma de implementação dessas ações.

Manifestação do gestor

“Na oportunidade, informo que os itens 1.2.2.1, 1.2.2.2, e 5.1.10.2 da mencionada SA deverão ser respondidos até o dia 02/10/2013.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) - Atendida parcialmente.

Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, solicitou prazo até 02/10 para resposta a este item. Não houve resposta até o encaminhamento do Relatório Preliminar de auditoria.

Conforme o Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foi informado que o cronograma de ações definidas em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal/MPOG ainda estava em revisão e que o Termo de Compromisso ainda não havia sido assinado.

c) Constatação 5.1.3.1

Ausência de aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação pelo Ministério.

Recomendação (001):

Apresentar à Secretaria Executiva as dificuldades operacionais para formulação do planejamento das ações voltadas à Tecnologia da Informação, em decorrência da ausência de Planejamento Estratégico do Ministério do Esporte, para que a Secretaria Executiva elabore o Plano Estratégico Institucional.

Recomendação (002):

Recomenda-se à SPOA do ME que elabore um Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação– PETI.

Recomendação (003):

Recomenda-se à SPOA/ME que proceda à revisão do Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI, em observância ao PETI que vier a ser elaborado.

Manifestação do gestor

“O PETI e o PDTI foram finalizados em novembro de 2012, sendo passíveis de consulta nos links <http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/PETI2013.pdf> e <http://www.esporte.gov.br/arquivos/institucional/PDTI20132015.pdf>”

Análise da Auditoria



Recomendação (001) – Atendida parcialmente.

No Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, não foi tratada essa recomendação. No entanto, foi informada no Relatório de Gestão a contratação de entidade para subsidiar o reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte. No entanto, não houve registro de resultado da referida contratação no que diz respeito à elaboração do Plano Estratégico Institucional.

Recomendação (002) – Atendida.

PETI elaborado e publicado, a despeito da ausência do Planejamento Estratégico Institucional.

Recomendação (003) – Atendida.

PDTI elaborado e publicado.

d) Constatação 5.1.3.2

Ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério.

Recomendação (001):

Efetivar a criação e aprovação de Comitê Gestor de Segurança da Informação no Ministério, atribuindo ao mesmo a responsabilidade de elaboração e revisão da POSIC (Política de Segurança da Informação e Comunicações) e do PDSI (Plano Diretor de Segurança da Informação).

Manifestação do gestor

“De início, cumpre registrar a saída de servidores lotados na CGTI em virtude da aprovação em concurso público.

Nesse sentido, a insuficiência de servidores e profissionais com formação na área de Tecnologia da Informação inviabilizou a criação do Comitê nos moldes que se pretendia inicialmente, estando o Departamento na dependência da recomposição da força de trabalho (consoante manifestação no item seguinte) para dar seguimento às várias ações voltadas para a segurança da informação.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) - Não atendida.

Comitê Gestor da Segurança da Informação não instituído.

e) Constatação 5.1.3.3

Realização de atos de gestão de Tecnologia da Informação por terceirizados.

Recomendação 1:

Recomenda-se à SPOA/ME que adote medidas visando fortalecer a área de gestão dos processos de Tecnologia da Informação com servidores efetivos, utilizando, se for o caso, a possibilidade de nomeações para cargos comissionados de profissionais com o perfil de supervisão das



atividades como forma de reduzir os riscos de dependência e da terceirização do conhecimento organizacional.

Manifestação do gestor

“A solicitação para realização de concurso público foi encaminhada ao MPOG em 20 de dezembro de 2012, por meio do Aviso nº 85/2012/ME. Contudo, o pedido retornou ao ME para ajuste, dando ensejo a novo Aviso, a saber, nº 41/2013/ME, de 21/08/2013, com vistas ao provimento de 118 cargos de nível intermediário e superior. Seguem em anexo, em cópias o Aviso nº 41/2013/ME e o Processo nº 58701.001968/2013-69, pelo qual tramita a solicitação de concurso público.

Ademais, encontra-se em vias de ser expedido, pelo Ministério do Esporte, ofício ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, solicitando a lotação de 10 (dez) Analistas de Tecnologia da Informação para atuarem na CGTI/DGI.

Seguem, em anexo, (i) Nota Técnica nº 002/CGTI/DGI/SE/ME, de 26/08/2013, apresentada conjuntamente pela Coordenação Geral de Tecnologia da Informação – CGTI e pela Coordenação Geral de Gestão de Pessoas – CGGP e (ii) Despacho nº 364/2013 – DGI/SE/ME.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) - Atendida.

Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando da solicitação de realização de concurso público. Cumpre ressaltar, no entanto, que a situação de realização de atos de gestão da Tecnologia da Informação por terceirizados permanece no Ministério do Esporte, conforme oportunamente tratado no presente Relatório.

f) Constatação 5.1.3.6

Deficiências na especificação dos acordos de níveis de serviço nos contratos da área de TI.

Recomendação 1:

Especificar os acordos de níveis de serviço de modo alinhado aos requisitos das áreas demandantes e aos objetivos de negócio da Unidade.

Recomendação 2:

Realizar monitoramento periódico do grau de efetividade e atualização dos níveis de serviço definidos para a área de TI.

Manifestação do gestor

“A recomendação foi atendida, como se extrai da resposta dada à época (em 05/11/2012).”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Atendida parcialmente.



No Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foram apresentados os níveis de serviço para os contratos em TI voltados para desenvolvimento de software, restando ausentes as definições de nível de serviço para os demais segmentos de TI (rede, storage, etc).

Recomendação (002) – Atendida parcialmente.

No Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foi informado que o Plano de Revisão foi elaborado contemplando apenas contratos em TI voltados para desenvolvimento de software, restando ausente o Plano de Revisão para os demais segmentos de TI (rede, storage, etc).

g) Constatação 5.1.3.7

Fragilidades em procedimentos de transferência de conhecimento e serviços de TI relacionados aos processos de empresas terceirizadas para os servidores do Ministério.

Recomendação 1:

Manter, em seu quadro efetivo, recursos humanos sempre capacitados em quantidade e qualidade adequadas para gerenciar, planejar, controlar e supervisionar atividades e contratos relacionados à área de tecnologia da informação.

Manifestação do gestor

“Reiteram-se as informações constantes do subitem 5.1.3.3.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) - Atendida.

Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando da solicitação de realização de concurso público. Registre-se, no entanto, a existência de 27 servidores cedidos, o que contribui para a redução de sua força de trabalho

h) Constatação 5.1.4.1

Morosidade na instauração de Tomadas de Contas Especial – TCE.

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte que proceda ao levantamento das prestações de contas apresentadas ao Ministério, identificando pontos críticos e definindo rotinas de forma a otimizar os trabalhos realizados.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte que faça gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no intuito de viabilizar a composição do quadro de servidores necessários à condução das atividades do Ministério.

Manifestação do gestor



“A solução para o apontamento depende, principalmente, do êxito na solicitação encaminhada ao MPOG, visando à recomposição dos quadros do ME.

Nesse sentido, reiteram-se as informações constantes do subitem 5.1.3.3.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

Por meio do Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, informou-se que a solução para o apontamento depende, principalmente, do êxito na solicitação encaminhada ao MPOG, visando à recomposição dos quadros do ME, reiterando, dessa forma, o encaminhamento dos Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 ao MPOG, tratando da solicitação de realização de concurso público.

Não obstante, não foram apresentadas as portarias citadas no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, e nem tratou do grupo de trabalho citado no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, e no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012.

Não foi informada a implementação de nenhuma medida de fato, somente a previsão de medidas a serem implementadas no futuro, assim como não são identificados esforços no sentido do controle e de tratamento do passivo de prestações de contas pendente de análise.

Recomendação (002) – Atendida.

Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando da solicitação de realização de concurso público. Registre-se, no entanto, a existência de 27 servidores cedidos, o que contribui para a redução de sua força de trabalho

i) Constatação 5.1.6.1

Estrutura do Ministério do Esporte insuficiente para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias.

Recomendação 1:

Estabelecer atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados com vistas ao gerenciamento do acompanhamento e fiscalização dos ajustes firmados.

Recomendação 2:

Manter gestão junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no intuito de conseguir autorização para a realização de concurso público visando suprir as deficiências no quadro de pessoal.

Manifestação do gestor

“Considerando-se que, encontram-se ainda aguardando análise de prestação de contas final, 383 (trezentos e oitenta e três) processos.

Considerando que, atualmente existem 2 servidores (1 ocupante de cargo comissionado e 1 servidor efetivo) que elaboram pareceres de prestações

de contas final, lotados na Coordenação de Planejamento e Acompanhamento de Gestão – área responsável pela avaliação das prestações de contas e pela emissão do parecer de cumprimento do objeto.

Enquanto não se tem uma solução para o problema de deficiência de Recursos Humanos para atender à demanda de projetos na Lei de Incentivo ao Esporte por meio de concurso público, como medida para diminuir a demanda reprimida, organizamos um sistema de credenciamento de peritos pareceristas, cujo edital, com abertura de inscrições até 25 de setembro, encontra-se disponível no site do Ministério do Esporte/Lei de Incentivo, que deve dar início aos trabalhos em outubro de 2013.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

Conforme Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, informa-se a existência de 383 processos ainda aguardando análise técnica de prestações de contas, e de apenas 2 servidores responsáveis pela elaboração dos pareceres de prestações de contas final, na Coordenação de Planejamento e Acompanhamento de Gestão – área do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte responsável pela avaliação das prestações de contas e pela emissão do parecer de cumprimento do objeto.

Informa-se, ainda, que, enquanto não se tem uma solução para o problema de deficiência de recursos humanos, como medida para diminuir a demanda reprimida, foi organizado um sistema de credenciamento de peritos pareceristas, que devem dar início aos trabalhos em outubro de 2013.

No entanto, não foram verificadas, até o momento, medidas de fato com impacto positivo na situação constatada, considerando que não foram informados os resultados do trabalho da força tarefa, composta por 4 servidores, para a eliminação do passivo de prestações de contas a serem analisadas, citada no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012.

Destaca-se, ainda, que as providências informadas referem-se exclusivamente às análises relacionadas ao cumprimento do objeto relacionado aos projetos de incentivo. Não foram apresentadas informações em relação à análise financeira de tais projetos.

Recomendação (002) – Atendida.

Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando da solicitação de realização de concurso público. Registre-se, no entanto, a existência de 27 servidores cedidos, o que contribui para a redução de sua força de trabalho

j) Constatação 5.1.6.2

Aprovação de projetos apresentados por entidade com capacidade de captação de recursos por meios próprios, a despeito da vedação prevista no inciso II, art. 24, do Decreto nº 6.180/2007.

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte a definição de requisitos claros para a aprovação de projetos para captação de recursos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte, identificando características de proponentes



e de projetos passíveis de aprovação, bem como aqueles que não estariam aptos à aprovação, em consequência de não contemplarem o público alvo definido nos normativos que regem a matéria, com a consequente edição de regulamento que explicita e dê publicidade aos requisitos definidos.

Manifestação do gestor

“Ressaltamos que o artigo 24, inciso II, do Decreto nº 6.180/2007, veda a concessão de incentivo a projeto desportivo em que haja comprovada capacidade de atrair investimento, independente dos incentivos conferidos pela Lei de Incentivo ao Esporte.

Este Departamento, ao perceber que a análise do referido artigo vem causando interpretação dúbia para os proponentes, já iniciou estudos a fim de apontar nova redação para o referido dispositivo visando sanar tais problemas.

Além disso, a partir de 2013, em todos os projetos apresentados, está sendo solicitado à Entidade Proponente uma declaração, afirmando que o projeto não tem comprovada capacidade de atrair investimentos, conforme modelo: (...)”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

A despeito da informação de que o Departamento, ao perceber que a análise do referido artigo vem causando interpretação dúbia para os proponentes, já iniciou estudos a fim de apontar nova redação para o referido dispositivo visando sanar tais problemas, ainda não foi apresentada proposta de nova redação ao artigo em tela.

Além disso, informa-se que, a partir de 2013, em todos os projetos apresentados, está sendo solicitado à Entidade Proponente uma declaração afirmando que o projeto não tem comprovada capacidade de atrair investimentos. No entanto, questiona-se a eficácia dessa medida, tendo em vista a ausência de previsão de uma análise crítica pelo Ministério do Esporte, sobre as declarações firmadas. Mera declaração do proponente, não é capaz, por si só, de eximir o gestor de sua responsabilidade na análise e na aprovação dos projetos apresentados.

k) Constatação 5.1.6.3

Aprovação de projeto cuja execução consiste em objeto de convênio firmado com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Recomendação 1:

Estabelecer procedimentos no intuito de manter controle sobre os ajustes firmados por diferentes Secretarias no sentido de evitar que ocorra aprovação de projetos com objetos coincidentes, bem como avaliar a pertinência de incluir novas rotinas de verificação em relação à existência de projetos coincidentes por ocasião da avaliação do Projeto pela Comissão Especial da Lei de Incentivo ao Esporte.

Manifestação do gestor

“O DIFE estabeleceu uma rotina interna de consultar as Secretarias Finalísticas do Ministério, quanto a convênios firmados com Instituições que apresentam, também



projetos na Lei de Incentivo, para verificação de projetos ou ações coincidentes. Na existência de ações idênticas, essas são glosadas no momento do parecer técnico.

Na medida do possível, conforme a amplitude do projeto, pesquisa-se via internet a existência de projeto ou ações similares em outras esferas.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Atendida parcialmente.

Foi informado que o DIFE estabeleceu uma rotina interna de consultar as Secretarias Finalísticas do Ministério, quanto a convênios firmados com Instituições que apresentam, também, projetos na Lei de Incentivo, para verificação de projetos ou de ações coincidentes. Na existência de ações idênticas, essas seriam glosadas no momento do parecer técnico. Informou-se, ainda, que, na medida do possível, conforme a amplitude do projeto, pesquisa-se via internet a existência de projeto ou de ações similares em outras esferas. No entanto, não foi apresentado documento com a formalização dessas novas rotinas.

Ademais, não foi informado o desdobramento do envio do Ofício nº 144/2012/SE/ME, para a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Governo do Estado do Rio de Janeiro, conforme providência informada por ocasião do envio do Plano de Providências Permanente, no exercício de 2012, tampouco os desdobramentos concernentes à análise da prestação de contas do referido projeto.

l) Constatação 5.1.8.1

Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.

Recomendação 1:

Promover ações com o objetivo de permitir a reposição de pessoal, tais como requisição de pessoal a outros órgãos e esferas e solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de autorização para realização de concurso público para ingresso de novos servidores no órgão.

Manifestação do gestor

“Reiteram-se as informações constantes do subitem 5.1.3.3.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Atendida.

Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013, encaminhados ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando da solicitação de realização de concurso público. Registre-se, no entanto, a existência de 27 servidores cedidos, o que contribui para a redução de sua força de trabalho.

m) Constatação 5.1.10.1

Ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.



Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte a implementação de melhoria dos controles internos relativos à gestão das transferências voluntárias concedidas, assim como a avaliação acerca da pertinência de reestruturação das equipes responsáveis pelos procedimentos de controle, cobrança e análise de prestações de contas.

Manifestação do gestor

“Reiteram-se as informações constantes do subitem 5.1.3.3.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

Por meio do Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, informou-se que a solução para o apontamento depende, principalmente, do êxito na solicitação encaminhada ao MPOG, visando à recomposição dos quadros do ME, reiterando, dessa forma, o encaminhamento dos Avisos nº 85/2012/ME, de 20/12/2012 e nº 41/2013/ME, de 21/08/2013 ao MPOG, tratando da solicitação de realização de concurso público.

Não obstante, não foram apresentadas as portarias citadas no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, e nem tratou do grupo de trabalho citado no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, e no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012.

Não foi informada a implementação de nenhuma medida de fato, somente a previsão de medidas a serem implementadas no futuro, assim como não são identificados esforços no sentido do controle e de tratamento do passivo de prestações de contas pendente de análise.

n) Constatação 5.1.10.2

Divergências entre informações registradas nos Sistemas SICONV e SIAFI.

Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte que defina procedimentos de forma a garantir a fidedignidade das informações registradas no SIAFI e no SICONV, bem como para a convergência das mesmas, atribuindo ao gestor responsável por cada transferência voluntária concedida a responsabilidade pela certificação de que os registros contidos nos sistemas SIAFI e SICONV não sejam divergentes, a fim de garantir sua fidedignidade.

Recomendação 2:

Recomenda-se, ainda, que o Ministério do Esporte promova a melhoria dos controles internos relativos à gestão das transferências voluntárias concedidas, assim como avalie a necessidade e a pertinência de reestruturação das equipes responsáveis pelos procedimentos de controle, cobrança e análise de prestações de contas.

Manifestação do gestor



“Na oportunidade, informo que os itens 1.2.2.1, 1.2.2.2, e 5.1.10.2 da mencionada SA deverão ser respondidos até o dia 02/10/2013.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

Ofício no 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, solicitou prazo até 02/10 para resposta a este item. Não houve resposta até o encaminhamento do Relatório Preliminar de auditoria.

Por meio do Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foi informado que se encontrava em trâmite minuta de portaria para estabelecer delegação de competências no âmbito do SICONV (portaria cuja minuta estaria na fase de elaboração e de implementação) e de minuta de portaria para estabelecer delegação de competências do Ministro ao Secretário-Executivo e deste aos Diretores do Departamento de Gestão Interna e do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica.

Informou, ainda, que, após a publicação de tais portarias, haveria a criação de grupo de trabalho para proposição de soluções para o passivo de convênios (apesar de no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012, ter sido informado que tal grupo já estava em fase de composição).

Dessa forma, verifica-se que não foi informada a implementação de nenhuma medida de fato, somente medidas a serem implementadas no futuro.

Recomendação (002) – Não atendida.

Ofício nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, solicitou prazo até 02/10 para resposta a este item. Não houve resposta até o encaminhamento do Relatório Preliminar de auditoria.

Por meio do Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, foi informado que se encontrava em trâmite minuta de portaria para estabelecer delegação de competências no âmbito do SICONV (portaria cuja minuta estaria na fase de elaboração e de implementação) e de minuta de portaria para estabelecer delegação de competências do Ministro ao Secretário-Executivo e deste aos Diretores do Departamento de Gestão Interna e do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica.

Informou, ainda, que, após a publicação de tais portarias, haveria a criação de grupo de trabalho para proposição de soluções para o passivo de convênios (apesar de no Plano de Providências Permanente, encaminhado por meio do Ofício nº 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012, ter sido informado que tal grupo já estava em fase de composição).

Dessa forma, verifica-se que não foi informada a implementação de nenhuma medida de fato, somente medidas a serem implementadas no futuro.

o) Constatação 6.1.1.2

Celebração de aditivos contratuais que resultaram em acréscimo de 81% do valor original do contrato.

Recomendação 2:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte a apuração de responsabilidades pela autorização da aditivação do Contrato com o Consórcio Copa 2014, sem a efetiva comprovação da sua real



necessidade e inobservando os limites estabelecidos na Lei nº 8666/93 para a formalização de aditivos contratuais.

Manifestação do gestor

“4.1.2.1 Importa ratificar o posicionamento desta Pasta Ministerial, acerca da matéria, apresentado à CGU em 09/11/2012 por meio do Ofício nº 590/2012/SE/ME, acompanhando o Plano de Providência Permanente da SE:

‘Situação em 05/11/2012:

Relatório Final da Comissão Especial instituída pela Portaria 155/2012 (anexo) manifestou-se a respeito de tal constatação e respectiva recomendação concluindo pela não aplicabilidade de apuração de responsabilidades ao aditivo não celebrado e à celebração do Segundo Termo Aditivo e pela inexistência de elementos suficientes à aplicação de apuração de responsabilidades pela celebração do Terceiro Aditivo.’

4.1.2.1. É oportuno salientar que não houve, até a presente data, manifestação da CGU acerca do Plano de Providências Permanente e respectivas informações do ME, apresentadas nos ofícios supramencionados, o que limitou providências e esclarecimentos que eventualmente poderiam ter sido empreendidos por esta Pasta.

4.1.2.2. Cumpre registrar, ainda, que o tema, à época, não foi submetido à Consultoria Jurídica da CGU acerca da legalidade quanto ao reequilíbrio econômico em questão, e que se houvesse discordância entre as jurídicas da CGU e ME, o tema deveria ter sido tratado na Advocacia-Geral da União.

4.1.2.3. Por outro lado, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 3435/2012, especialmente no Voto do Ministro-Relator, Valmir Campelo, determinou a instauração de Tomada de Contas Especial, o que alcança com maior efetividade qualquer iniciativa própria do ME relacionada à apuração recomendada pela CGU:

‘6. Em ação de fiscalização empreendida nos autos do TC-003.560/2012-4 constatou-se a possível ocorrência de atos antieconômicos na gestão do contrato, tendo em vista que itens, tais como equipamentos de informática, locação de veículos, passagens e estadas e materiais de reposição, foram incorporados indevidamente como parte dos custos com o pagamento dos profissionais contratados para a prestação dos serviços previstos no contrato.

7. Ademais, observou-se que os pagamentos à contratada estariam sendo feitos sem o rigor necessário, uma vez que os responsáveis pela gestão do contrato não estariam zelando convenientemente pela verificação do grau de qualidade exigido para cada serviço demandado e executado, nem, tampouco, atentando para a quantificação do respectivo limite máximo de homens/hora necessários à execução de cada um dos produtos ou subprodutos.

*8. Em razão disso, naquela oportunidade, sugeriu-se a aplicação de multa aos gestores do Ministério do Esporte. **Todavia, este Plenário, acolhendo voto deste relator, entendeu que, em vez de se apenar os responsáveis naquele momento, seria mais apropriado determinar à alta administração do Ministério do Esporte que zelasse, com o devido***



rigor, pela fiscalização da execução do contrato e pela qualidade e suficiência dos produtos gerados. Expediram-se, assim, as determinações ora monitoradas. (...)

21. Acompanhamento, portanto, pelas razões declinadas nos excertos que integram o relatório antecedente e que acolho como razões de decidir, a proposta de instauração de tomada de contas especial para apurar os danos decorrentes da execução do Contrato 53/2009, oportunidade em que os responsáveis terão asseguradas todas as garantias processuais inerentes ao exercício do contraditório e da ampla defesa.”(grifos contidos no original)

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

A manifestação encaminhada não apresenta providências efetivas voltadas ao atendimento das recomendações anteriormente expedidas. Ainda, indica que a Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou-se pela inaplicabilidade de apuração de responsabilidades. Dessa forma, o processo para apuração de responsabilidades não foi realizado.

p) Constatação 6.1.1.3

Inconsistências verificadas na análise da documentação disponibilizada pelo Consórcio, para comprovação de utilização da mão de obra cobrada do Ministério do Esporte.

Recomendação 1:

Apurar responsabilidades dos que deram causa às impropriedades apontadas, no que diz respeito à inobservância das recomendações da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, bem como em relação às deficiências de acompanhamento e de fiscalização do citado contrato, com o atesto de notas fiscais sem a documentação necessária.

Manifestação do gestor

“4.2.2.1 Vale destacar, novamente, a informação apresentada por meio do Ofício nº 590/2012/SE-ME, para a qual esta Secretaria não recebeu, até o momento, manifestação da CGU:

‘Situação em 05/11/2012:

Relatório Final da Comissão Especial instituída pela Portaria 155/2012 (anexo) apontou:

- A não aplicabilidade de apuração de responsabilidade pela suposta inobservância da recomendação da CONJUR, tendo em vista a comprovação de boa-fé na prática dos atos que levaram à exclusão de item do Edital da Concorrência nº 02/2009;

- A inexistência de inobservância à recomendação da CONJUR, diante da aprovação à minuta final, contida na NOTA CONJUR/ME 025/2009;

- A não aplicabilidade de apuração de responsabilidades quanto às deficiências de acompanhamento e fiscalização, tendo em vista a boa-fé associada aos atos praticados, uma vez que derivam do Edital e do Contrato.’



4.2.2.2. *Ressalta-se os encaminhamentos sugeridos no relatório da mencionada Comissão Especial:*

a) *Realização de perícia contábil – conforme já previsto em Plano de Medidas Saneadoras ao Contrato nº 53/2009 – com finalidade de examinar os pagamentos realizados, para sanar impropriedades no controle das subcontratações realizadas anteriormente;*

b) *Celebração de Termo Aditivo ao contrato, para definição dos percentuais de subcontratação permitidos e redefinição de planilhas de preços, calculadas e com base nos custos efetivamente incorridos para subcontratações.*

4.2.2.3. *No que tange à contratação de auditoria contábil, foi celebrado o Contrato Administrativo nº 010/2013, com a empresa MRP Auditoria e Consultoria S/S, o qual objetivava a contratação de serviços de auditoria para exame dos pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 53/2009, celebrado entre o Ministério do Esporte e o Consórcio Copa 2014, especificamente quanto: (a) ao pagamento por insumos relacionados na alínea ‘demais custos’ da Planilha de Referência anexa ao Edital da Licitação que antecedeu à celebração do referido contrato; e (b) à subcontratação praticada pela contratada no decorrer da execução contratual.*

4.2.2.4 *Importa lembrar que o resultado final da Auditoria Contábil foram oportunamente encaminhado à CGU, por meio do Ofício no 412/2013/SE/ME, de 10/07/2013.*

4.2.2.5 *Ademais, faz-se mister enfatizar que esta Pasta promoveu a suspensão, em caráter preventivo, dos pagamentos devidos ao Consórcio Copa 2014, alusivos às medições de maio, junho e julho de 2013, até a finalização do processo de averiguação de eventuais danos ao erário, assim como encontra-se em análise a manifestação do Consórcio Copa 2014, acerca dos achados da auditoria contábil.”*

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

A manifestação encaminhada apresenta providências adotadas voltadas ao saneamento de falhas identificadas na execução do contrato firmado pelo Ministério do Esporte com o Consórcio Copa 2014. Ainda, indica que a Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou-se pela inaplicabilidade de apuração de responsabilidades. Dessa forma, o processo para apuração de responsabilidades não foi realizado.

q) Constatação 6.1.1.4

Inconsistências nas Planilhas do Quadro de Acompanhamento Contratual, relativas ao fator “K” aplicado sobre a remuneração dos profissionais disponibilizados pelo Consórcio Copa 2014. Não comprovação dos custos de mão de obra utilizada.

Recomendação 1:



Elaborar novas planilhas de custos específicas para eventuais subcontratações, considerando as desonerações decorrentes do repasse de encargos trabalhistas e sociais às empresas subcontratadas pelo Consórcio Copa 2014.

Recomendação 2:

Elaborar planilhas específicas para o caso de empresas cujos sócios são pagos no âmbito da execução do Contrato, tendo, portanto, custos de encargos previdenciários e sociais diferenciados, a exemplo da empresa Galo Publicidade.

Recomendação 3:

Revisar todos os valores pagos ao Consórcio Copa 2014 desde o início da execução contratual, relativos aos serviços subcontratados, a partir do cotejamento feito em vista das planilhas desoneradas dos custos não incorridos, promovendo-se o ressarcimento dos valores indevidamente pagos.

Recomendação 4:

Glosar os valores pagos ao Consórcio Copa 2014 relacionados a inconsistências em Notas Fiscais, empresas e profissionais, apontadas no presente Relatório.

Recomendação 5:

Estabelecer limites e regras claros para subcontratações, tanto para formalização quanto para fiscalização da execução, contemplando as orientações do Tribunal de Contas da União e da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte.

Recomendação 6:

Apurar responsabilidades daqueles que deram origem às irregularidades apontadas, tanto na formalização do Contrato, pelo descumprimento das recomendações da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte e de orientações do Tribunal de Contas da União, quanto na fiscalização da execução do Contrato e atesto das Notas Fiscais sem a devida documentação comprobatória relacionada às subcontratações efetivadas, bem como pelos pagamentos efetuados.

Manifestação do gestor

“4.3.2.1. Importa consignar, mais uma vez, a manifestação desta Pasta, por meio do Ofício no 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012:

‘Situação em 05/11/2012:

Comissão Especial instituída pela Portaria 155/2012, concluiu, a respeito da constatação e das recomendações da CGU, pela pertinência das recomendações 001, 002, 003, 004 e 005 e pela inaplicabilidade da apuração de responsabilidades, diante da ausência de elementos denotadores da existência de má-fé na condução dos atos praticados.

Nessa linha, recomendou a Comissão Especial:

a) A celebração de Termo Aditivo ao contrato, para definição dos percentuais de subcontratação permitidos e redefinição de planilhas de



preços, calculadas com base nos custos efetivamente incorridos para subcontratações;

b) O desconto de valores eventualmente pagos de forma indevida, após conclusão de perícia contábil, com finalidade de examinar os pagamentos realizados;

c) A realização de glosa apontada na recomendação 004 após emissão de parecer da perícia contábil;'

4.3.2.2. Dentro desse contexto, além da contratação da Auditoria Contábil, supracitada, esta pasta promoveu apostilamento ao Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato.

4.3.2.3. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/2/2013 no Diário Oficial da União – Seção 3, página 140, e retificado oficialmente em 21/2/2013, página 123, Seção 3, devido ao erro de forma, quanto ao embasamento legal utilizado (todos em anexo).”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Atendida.

Além da contratação da Auditoria Contábil, informa o apostilamento do Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/02/2013, no Diário Oficial da União.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou a necessidade de celebração de Termo Aditivo ao contrato, para definição dos percentuais de subcontratação permitidos e redefinição de planilhas de preços, calculadas com base nos custos efetivamente incorridos para subcontratações.

Recomendação (002) – Atendida.

Além da contratação da Auditoria Contábil, informa o apostilamento do Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/02/2013, no Diário Oficial da União.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou a necessidade de celebração de Termo Aditivo ao contrato, para definição dos percentuais de subcontratação permitidos e redefinição de planilhas de preços, calculadas com base nos custos efetivamente incorridos para subcontratações.

Recomendação (003) – Atendida parcialmente.

Além da contratação da Auditoria Contábil, informa o apostilamento do Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/02/2013, no Diário Oficial da União.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou a necessidade de realização de perícia contábil para examinar os pagamentos realizados, para posterior desconto de valores eventualmente pagos de forma indevida.



Foi informado, também, o envio à CGU dos resultados do trabalho da empresa contratada para a realização de perícia contábil. Destaca-se que, à época o trabalho ainda não estava concluído, vez que o Ministério do Esporte havia diligenciado a contratada para a apresentação de informações e de documentos.

Não obstante as ações empreendidas, não foram encaminhadas informações e documentos comprobatórios acerca da realização de ressarcimentos.

Recomendação (004) – Atendida parcialmente.

Além da contratação da Auditoria Contábil, informa o apostilamento do Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/02/2013, no Diário Oficial da União.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou a necessidade de realização de perícia contábil para examinar os pagamentos realizados, para posterior glosa de valores eventualmente pagos de forma indevida.

No entanto, não foram encaminhadas informações sobre glosas relacionadas a inconsistências apontadas no Relatório nº 201203388, mas somente sobre glosas relativas aos resultados da perícia contábil. Ademais, não obstante as ações empreendidas, não foram encaminhadas informações e documentos comprobatórios acerca da realização de ressarcimentos.

Recomendação (005) – Atendida parcialmente.

Além da contratação da Auditoria Contábil, informa o apostilamento do Contrato nº 53/2009, estabelecendo revisão dos preços unitários do contrato firmado com o Consórcio Copa 2014, relacionados à subcontratação de profissionais para a respectiva execução do contrato. O mencionado apostilamento foi publicado em 20/02/2013, no Diário Oficial da União.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou a necessidade de celebração de Termo Aditivo ao contrato, para definição dos percentuais de subcontratação permitidos e redefinição de planilhas de preços, calculadas com base nos custos efetivamente incorridos para subcontratações.

Não obstante, não foi encaminhada documentação comprobatória de termo aditivo realizado para definição dos percentuais de subcontratação permitidos.

Recomendação (006) – Não atendida.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou-se pela inaplicabilidade de apuração de responsabilidades. Dessa forma, o processo para apuração de responsabilidades não foi realizado.

s) Constatação 6.1.1.5

Acompanhamento deficiente, pelo Ministério do Esporte, da execução do contrato com o Consórcio Copa 2014.

Recomendação 1:

Apuração da conformidade da mão de obra faturada e a efetivamente utilizada pelo Consórcio Copa 2014, fazendo as devidas correções e promovendo eventuais ressarcimentos decorrentes da apuração.

Manifestação do gestor



“4.4.2.1. *Salienta-se, novamente, a manifestação apresentada por meio do Ofício nº 590/2012/SE-ME, de 09/11/2012:*

‘Situação em 05/11/2012:

O Relatório da Comissão Especial – Portaria 155/2012, já citado, apontou a adequação da metodologia atualmente utilizada quanto à associação indireta dos profissionais aos produtos entregues e indicou necessidade de revisão da metodologia de acompanhamento contratual, com vistas a viabilizar a demonstração clara e direta dos profissionais envolvidos com a elaboração de cada produto.’

4.4.2.2. Neste sentido, inclusive com base na determinação do Tribunal de Contas da União, promovido pelo Acórdão 3435/2012, esta pasta ministerial procedeu às modificações especialmente quanto: (a) à não prorrogação do contrato celebrado com o Consórcio Copa 2014; (b) à revisão dos preços unitários do contrato (realizado por meio do Apostilamento citado); (c) à revisão da ordem de serviço, estabelecendo o valor unitário de cada produto, a partir da imediata e comprovada correlação à carga horária dos profissionais alocados para a sua elaboração; (d) ao maior rigor na análise quanto ao aceite de produtos rotineiros ou inacabados, não condizentes com a natureza do contrato; (e) à solicitação, por parte da fiscalização de documentação comprobatória acerca da alocação de mão de obra utilizada na execução do contrato, nos termos do item 17.5 do Edital da Concorrência 02/09 c/c o art. 36, §1º da Instrução Normativa SLTI/MP 2/2008.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

A associação indireta dos profissionais aos produtos entregues não contempla as irregularidades apontadas pela auditoria, a qual evidencia o pagamento por profissionais servidores públicos, como por exemplo o Coordenador Geral do Consórcio.

A recomendação era: *Apuração da conformidade da mão de obra faturada e a efetivamente utilizada pelo Consórcio Copa 2014, fazendo as devidas correções e promovendo eventuais ressarcimentos decorrentes da apuração.*

A justificativa apresentada refere-se apenas à mudança de procedimentos, não contemplando a apuração e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, muito menos informações acerca da TCE que deveria ser instaurada.

Além disso, não foram explicitados à CGU os parâmetros e análises utilizados pelo ME para afirmar que “*O Relatório da Comissão Especial – Portaria 155/2012, já citado, apontou a adequação da metodologia atualmente utilizada quanto à associação indireta dos profissionais aos produtos entregues...*”. Não foi apresentado nenhum documento que embasasse e comprovasse tecnicamente a afirmativa do ME. Portanto, considera-se não atendida a recomendação.

t) Constatação 6.1.1.6

Descumprimento de Cláusula Contratual quanto à exigência de habilitação e de registro nos respectivos conselhos de classe de todos os profissionais alocados na prestação dos serviços.



Recomendação 1:

Recomenda-se ao Ministério do Esporte a apuração de responsabilidades dos que deram causa às impropriedades apontadas, vez que não houve observância à recomendação da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte acerca da necessidade de registro nas entidades de classe dos profissionais alocados para a prestação de serviços no âmbito do Contrato com o Consórcio Copa 2014.

Manifestação do gestor

“4.5.2. Ratifica-se, novamente a informação do Ofício no 590/2012/SE-ME, da apuração pela Comissão Especial instituída pela Portaria 155/2012, a qual indicou em seu relatório final a inexistência de descumprimento de cláusula contratual e inaplicabilidade da apuração de responsabilidades, declarando não haverem (sic) encaminhamentos a apresentar.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Não atendida.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, manifestou-se pela inaplicabilidade de apuração de responsabilidades. Dessa forma, o processo para apuração de responsabilidades não foi realizado.

u) Constatação 6.1.1.7

Celebração de contrato com a Fundação Getúlio Vargas e com a empresa Calandra Soluções S/A com sobreposição de objetos de responsabilidade original do Consórcio Copa 2014.

Recomendação 1:

Proceder ao levantamento da totalidade dos serviços prestados no âmbito dos contratos firmados com o Consórcio Copa 2014, com a Fundação Getúlio Vargas e com a empresa Calandra Soluções S/A, com vistas ao ressarcimento dos valores alcançados com sobreposição de serviços, apresentando o resultado dessa providência no prazo de 60 dias.

Manifestação do gestor

“4.6.2.1. O Relatório Final da Comissão Especial – Portaria 155/2012, encaminhado à CGU em 09/11/2012 por meio do multicitado ofício nº 590/2012/ME, concluiu pela inexistência de sobreposição dos produtos dos três contrato, após análise dos relatórios de fiscalização relacionados ao produtos das três contratações.

4.6.2.2. De acordo com a comissão, os registros realizados pelos fiscais e a clara delimitação das atividades, depreendida em tais relatórios, permitiram concluir pela inexistência de sobreposição de objetos decorrentes dos contratos analisados pela CGU.

4.6.2.3. Quanto ao Contrato 60/2010, celebrado com a Calandra Soluções S/A, resgata-se conclusão do Tribunal de Contas da União, quanto eventual sobreposição entre este e o Contrato 53/2009 (Consórcio Copa 2014):



(TC-015990/2010-9)

Considerando que não foram verificadas irregularidades a respeito da possível sobreposição do objeto do Contrato 60/2010, celebrado com a Calandra Soluções S/A, com outras iniciativas de monitoramento das ações relativas à Copa do Mundo 2014, especialmente as do Contrato 53/2009, celebrado com o Consórcio Copa 2014, não se faz necessária, por ora, a intervenção deste Tribunal.”

Análise da Auditoria

Recomendação (001) – Atendida parcialmente.

A Comissão Especial, constituída pela Portaria nº 155/2012, concluiu pela inexistência de sobreposição dos produtos dos três contratos, após análise dos relatórios de fiscalização relacionados aos produtos das três contratações.

A respeito das informações prestadas, cabem alguns comentários, entre os quais destaca-se o de que a avaliação da CGU foi feita com base nos termos de referências das contratações. Já a Comissão Especial não realizou sua análise com base no que foi contratado, mas tão somente nos relatórios de fiscalização.

Dessa forma, registra-se que as análises da referida comissão não foram sobre os produtos, mas sobre os relatórios de fiscalização, cuja suficiência, em termos de conteúdo, mostra-se questionável, tendo em vista a deficiente atuação do Ministério do Esporte no acompanhamento e na fiscalização do contrato em comento.

Ademais, foi possível observar que a sobreposição de produtos não ocorreu em razão de o Consórcio Copa 2014 não ter feito tudo o que havia sido contratado para fazer, conforme tratado nos Relatórios nº 201203388 e nº 201115238.

A situação de atendimento das recomendações expedidas está resumida no Quadro 47, na sequência:

Quadro 47 – Situação quanto à implementação das recomendações expedidas no Relatório de Auditoria nº 201203388

Item do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388 (número e descrição sumária)	Situação Atual das recomendações
1.2.2.1. Constatação Fragilidades nos controles internos do Ministério do Esporte.	Recomendação (001): Não atendida.
1.2.2.2. Constatação Adoção parcial de critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens.	Recomendação (001): Atendida parcialmente.
5.1.3.1. Constatação Ausência de aprovação do Plano Estratégico de Tecnologia da Informação pelo Ministério.	Recomendação (001): Atendida parcialmente. Recomendação (002): Atendida. Recomendação (003): Atendida.
5.1.3.2. Constatação Ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério.	Recomendação (001): Não atendida.
5.1.3.3. Constatação Realização de atos de gestão de Tecnologia da Informação por terceirizados.	Recomendação (001): Atendida.
5.1.3.6. Constatação Deficiências na especificação dos acordos de níveis de serviço nos contratos da área de TI.	Recomendação (001): Atendida parcialmente. Recomendação (002): Atendida parcialmente.
5.1.3.7. Constatação	Recomendação (001): Atendida.



Fragilidades em procedimentos de transferência de conhecimento e serviços de TI relacionados aos processos de empresas terceirizadas para os servidores do Ministério.	
5.1.4.1. Constatação Morosidade na instauração de Tomadas de Contas Especial – TCE.	Recomendação (001): Não atendida. Recomendação (002): Atendida.
5.1.6.1. Constatação Estrutura do Ministério do Esporte insuficiente para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias.	Recomendação (001): Não atendida. Recomendação (002): Atendida.
5.1.6.2. Constatação Aprovação de projetos apresentados por entidade com capacidade de captação de recursos por meios próprios, a despeito da vedação prevista no inciso II, art. 24, do Decreto nº 6.180/2007.	Recomendação (001): Não atendida.
5.1.6.3. Constatação Aprovação de projeto cuja execução consiste em objeto de convênio firmado com a Secretaria de Estado de Esporte e Lazer do Governo do Estado do Rio de Janeiro.	Recomendação (001): Atendida parcialmente.
5.1.8.1. Constatação Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.	Recomendação (001): Atendida.
5.1.10.1. Constatação Ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.	Recomendação (001): Não atendida.
5.1.10.2. Constatação Divergências entre informações registradas nos Sistemas SICONV e SIAFI.	Recomendação (001): Não atendida. Recomendação (002): Não atendida.
6.1.1.2. Constatação Celebração de aditivos contratuais que resultaram em acréscimo de 81% do valor original do contrato.	Recomendação (001): Não atendida.
6.1.1.3. Constatação Inconsistências verificadas na análise da documentação disponibilizada pelo Consórcio, para comprovação de utilização da mão de obra cobrada do Ministério do Esporte.	Recomendação (001): Não atendida.
6.1.1.4. Constatação Inconsistências nas Planilhas do Quadro de Acompanhamento Contratual, relativas ao fator “K” aplicado sobre a remuneração dos profissionais disponibilizados pelo Consórcio Copa 2014. Não comprovação dos custos de mão de obra utilizada.	Recomendação (001): Atendida. Recomendação (002): Atendida. Recomendação (003): Atendida parcialmente. Recomendação (004): Atendida parcialmente. Recomendação (005): Atendida parcialmente. Recomendação (006): Não atendida.
6.1.1.5. Constatação Acompanhamento deficiente, pelo Ministério do Esporte, da execução do contrato com o Consórcio Copa 2014.	Recomendação (001): Não atendida.
6.1.1.6. Constatação Descumprimento de Cláusula Contratual quanto à exigência de habilitação e de registro nos respectivos conselhos de classe de todos os profissionais alocados na prestação dos serviços.	Recomendação (001): Não atendida.
6.1.1.7. Constatação Celebração de contrato com a Fundação Getúlio Vargas e com a empresa Calandra Soluções S/A com sobreposição de objetos de responsabilidade original do Consórcio Copa 2014.	Recomendação (001): Atendida parcialmente.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir das análises realizadas, das informações constantes do Relatório de Gestão-exercício 2012 da Unidade e das informações prestadas por meio dos Ofícios nº 566/2013/SE/ME, de 17/09/2013, 590/2012/SE/ME, de 09/11/2012, e 451/2012/SE-ME, de 17/09/2012.



6.1.1.3 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto à atualização de informações do Sistema CGUPAD.

Fato

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, a inserção e atualização de informações no sistema de correição (Sistema CGUPAD), instituído por meio da Portaria CGU nº 1043/2007, não é de competência da Unidade Jurisdicionada, conforme descrito abaixo:

“Item 3.4 – Sistema de Correição - A UJ não está indicada para apresentação das informações, pois o sistema de correição está vinculado ao Gabinete do Ministro;

Item 3.5 – Cumprimento pela Instância de Correição da Portaria nº 1.043/2007 da CGU – A UJ não está indicada para apresentação das informações, pois o sistema de correição está vinculado ao Gabinete do Ministro;”

(Grifo não contido no original)

Através da Solicitação de Auditoria nº 201305660-001, enviada em 21/03/2013, solicitou-se à Secretaria Executiva que disponibilizasse os normativos internos que regulam o registro de informações no sistema CGU-PAD, bem como a relação de todos os processos administrativos instaurados na Unidade, contendo o número do processo, a data de instauração e a situação em que se encontravam.

Por meio do Ofício nº 170/2013/SE-ME, de 02/04/2013, a Secretaria Executiva informou que não foram instaurados Procedimentos Administrativos Disciplinares no exercício de 2012. Informou, ainda, “a instauração de uma sindicância investigativa pela Portaria nº 134, de 06/08/12, cujos membros foram substituídos pela Portaria nº 241, de 14/11/12, a qual, todavia, não se efetivou.”

Cabe destacar que a Unidade Jurisdicionada não disponibilizou os normativos internos que regulam o registro de informações no sistema CGU-PAD, conforme demandado por meio de Solicitação de Auditoria.

6.1.2 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

6.1.2.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidades nos controles internos administrativos da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

Fato

Diante dos fatos constatados pertinentes à gestão da Unidade no exercício de 2012, em ações de controle levadas a efeito por esta Controladoria-Geral da União, foram verificadas fragilidades nos controles internos administrativos, nas diversas áreas de gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, como nas áreas de licitações, de gestão de contratos e de transferências concedidas, assim como de projetos relacionados à Lei de Incentivo ao Esporte.



Os problemas identificados, de forma geral, na gestão da Unidade e, conseqüentemente, com reflexos na gestão do Ministério do Esporte, mostram-se recorrentes, considerando o exposto nas últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas no órgão, de forma que essas fragilidades nos controles internos dos Macroprocessos de Apoio têm, no fim, impacto nos Macroprocessos Finalísticos, e, desse modo, nos próprios resultados esperados das políticas públicas sob a responsabilidade da Pasta.

Registre-se que as fragilidades nos controles internos foram também verificadas diante da dificuldade de o Ministério do Esporte apresentar respostas às Solicitações e Notas de Auditoria ao longo das ações de controle levadas a efeito. Esta dificuldade é observada nos constantes atrasos no atendimento dos expedientes, mesmo quando foi solicitada somente a disponibilização de processos ou de documentos.

Quanto ao aspecto Ambiente de Controle, observaram-se falhas na forma como o órgão estrutura e atribui alçadas e responsabilidades, com ausência de rotinas devidamente padronizadas e formalizadas de processos de trabalho, resultando em subjetividade na atuação do gestor. Não foram identificadas, ainda, ações no sentido de promover a cultura de integridade e de valores éticos no órgão.

No que tange ao aspecto Avaliação de Risco, não foram identificadas ações estruturadas do gestor no sentido de identificar eventos em potencial que poderiam impactar na realização de seus objetivos. Registre-se que resta prejudicada essa avaliação, tendo em vista que para que seja realizada, esta depende da definição prévia dos objetivos da organização, de forma que a ausência de Planejamento Estratégico Institucional se reflete na dificuldade de identificação, de avaliação e de tratamento dos riscos.

No que se refere aos Procedimentos de Controle, registre-se que em todos os processos licitatórios e/ou de contratações analisados foram verificadas falhas, entre as quais destacam-se a ocorrência de prejuízo ao princípio de segregação de funções, o descumprimento de condições prévias e de recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica/ME, e o descumprimento de procedimentos prescritos na legislação de referência.

Quanto ao aspecto Informação e Comunicação, ressalte-se a situação dos diversos sistemas gerenciais contratados pelo Ministério do Esporte, cuja execução e cujos produtos mostram-se deficientes, de forma que, apesar dos contratos firmados, atividades pertinentes à atuação finalística da Pasta são controladas por meio de planilhas eletrônicas, geridas por cada setor, resultando na dificuldade de produção de informações gerenciais, na assimetria de informações entre os setores de um mesmo departamento, e na divergência de informações entre os diversos sistemas utilizados, impactando negativamente no desempenho do órgão.

Relativamente ao aspecto Monitoramento, registra-se a deficiência do acompanhamento e do controle das atividades da Unidade com o objetivo de diminuir riscos e de implementar melhorias, evidenciado pelo baixo nível de atendimento das recomendações expedidas nos relatórios de auditoria produzidos pela Controladoria-Geral da União e encaminhados ao Ministério do Esporte.

Diante do exposto, evidencia-se a insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos do órgão.

Causa

Inadequação dos controles internos administrativos mantidos pela Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.



Deficiência de pessoal e da estrutura organizacional do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“O Relatório Preliminar de Auditoria de Contas nº 201605660 da Controladoria Geral da União, em sua constatação de nº 6.1.2.1, registra “fragilidades nos controles internos administrativos”, atribuindo tal apontamento aos “fatos constatados pertinentes à gestão da Unidade no exercício de 2012”.

Destaca-se registro do Relatório Preliminar, contido no quesito “Ambiente de Controle”:

“Quanto ao aspecto Ambiente de Controle, observaram-se falhas na forma como o órgão estrutura e atribui alçadas e responsabilidades, com ausência de rotinas devidamente padronizadas e formalizadas de processos de trabalho, resultando em subjetividade na atuação do gestor. Não foram identificadas, ainda, ações no sentido de promover a cultura de integridade e de valores éticos no órgão.”

Identifica-se que a assertiva foi registrada sem a necessária fundamentação, apesar da gravidade de seu conteúdo, eivado de juízo de valor. Na forma do registro, não é possível identificar as razões que levaram a tal opinativo.

Ainda assim, esclarece-se que, como de conhecimento da CGU, a estruturação e atribuição de alçadas e responsabilidades, no âmbito do Ministério do Esporte, está prevista no Decreto nº 7784/2012²². Logo, a atuação dos gestores não é subjetiva, estando embasada em arcabouço que inclui, além do citado Decreto, Portarias normativas do próprio órgão, e ainda instâncias de orientação como a Consultoria Jurídica, a AECI e a Comissão de Ética.

Do mesmo modo, o ME implantou importantes ações no sentido de promover a cultura de integridade e valores éticos no órgão, ao contrário do que afirmou o Relatório Preliminar de Auditoria. Salienta-se a atuação da mencionada Comissão de Ética, criada pela Portaria GM nº 46, com caráter consultivo aos dirigentes e servidores do Ministério do Esporte, cujo acesso está disponível a todos servidores, inclusive pela intranet da Pasta. Além disto, ressalta-se a publicação do Código de Ética, em 01/03/2013, por meio da Portaria ME nº 47/2013 (Anexo I).

Salienta-se ainda o aprimoramento dos controles internos da Pasta, exemplificado pelas seguintes iniciativas:

- Publicação da Portaria SE/ME nº 01/2013 (Anexo 2), que regula procedimentos para contratação de eventos no âmbito do Ministério do Esporte.

²² Alterado pelo Decreto nº 7985/2013



- Adequação da fiscalização dos contratos de tecnologia da informação à IN nº 04/2010 (Portarias de Fiscalização nº 59/2013, 104/2013, 117/2013, 118/2013 e 119/2013, Anexo 3);

- Adoção de “check lists” aferição da conformidade dos processos relacionados à celebração de convênios (Anexo 4).

Por fim, deve ser ressaltado que o aprimoramento dos controles internos de qualquer organização é um processo de melhoria contínua, e que a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte continuará empenhada no aumento de qualidade da gestão de seus processos.

São essas as considerações.”

Análise do Controle Interno

Em exame à manifestação apresentada, registra-se, inicialmente, que esta se resumiu ao aspecto Ambiente de Controle. Acerca dos aspectos Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação, e Monitoramento, não foi encaminhada manifestação.

Quanto à suposta ausência de fundamentação do registro das falhas na forma como o órgão estrutura e atribui alçadas e responsabilidades, com ausência de rotinas devidamente padronizadas e formalizadas de processos de trabalho, resultando em subjetividade na atuação do gestor, ressalta-se que a constatação em comento, conforme explicitado anteriormente, baseia-se nos recorrentes problemas identificados, de forma geral, na gestão da Unidade e, conseqüentemente, do Ministério do Esporte, e tratados ao longo deste Relatório.

Para fins de exemplificação, cita-se atuação subjetiva que pode ser observada no Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, conforme registrado no presente relatório. Trata-se da deficiência de rotinas formalizadas, possibilitando que seja competência exclusiva do Presidente da Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte a decisão unilateral e irrecorrível sobre quais processos entrarão na pauta de cada Reunião da referida Comissão, para votação. Considerando a ausência de parâmetros objetivos formalizados para essa decisão, verifica-se que a atuação se dá, de fato, de forma subjetiva.

Não obstante, registra-se a adoção de algumas medidas como a publicação da Portaria ME nº 47/2013, com o Código de Ética do Ministério do Esporte, conforme anteriormente recomendado por esta Controladoria-Geral da União, e da Portaria SE/ME nº 01/2013, regulando procedimentos para contratação de eventos, que se mostram relevantes, tendo em vista os problemas encontrados no exercício de 2012, relativos à contratação emergencial, por dispensa de licitação, de empresa de eventos.

Ademais, também no exercício de 2013, foram publicadas as Portarias de Fiscalização nº 59/2013, nº 104/2013, nº 117/2013, nº 118/2013 e nº 119/2013, sobre fiscalização dos contratos de Tecnologia de Informação.

O gestor informou, ainda, a existência de *checklist* para verificação de conformidade dos processos relacionados a convênios. Ressalta-se, no entanto, que junto à criação dos *checklist*, deve haver, atuação incisiva do gestor para que seja um instrumento de fato utilizado no decorrer dos procedimentos administrativos, visto que a sua inclusão nos processos, por si só, não garante a correção de todos os procedimentos, conforme pode ser constatado frente os inúmeros apontamentos do presente relatório.



É necessário que os envolvidos na implementação de procedimentos utilizem os *checklist* enquanto instrumento de controle. Essa cautela justifica-se pelo fato de que, na gestão referente ao exercício de 2012, foi verificado de forma recorrente o não atendimento às recomendações da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, por exemplo.

Ratifica-se que as fragilidades nos controles internos foram também verificadas diante da dificuldade de o Ministério do Esporte apresentar respostas às Solicitações e Notas de Auditoria ao longo das ações de controle levadas a efeito. Esta dificuldade é observada nos constantes e significativos atrasos no atendimento dos expedientes, mesmo quando foi solicitada somente a disponibilização de processos ou de documentos, sem que fosse necessária a composição de informações, o que poderia demandar algum tempo para seu atendimento.

Diante do exposto, reitera-se a insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos do órgão.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de realização das atividades, de forma a viabilizar a implementação de mecanismos de controle interno administrativos efetivos.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova capacitação dos servidores visando a disseminação de mecanismos de controles internos administrativos, de responsabilidade de todos os servidores, em todos os níveis de gestão.

7 GESTÃO FINANCEIRA

7.1 RECURSOS DISPONÍVEIS

7.1.1 CARTÃO CORPORATIVO

7.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão da Utilização de Cartão de Pagamentos do Governo Federal

Fato

A fim de avaliar a gestão do uso dos Cartões de Pagamento do Governo Federal (CPGF), considerando as informações prestadas no Relatório de Gestão e a conformidade da utilização dos cartões com o disposto nos Decretos nº 5.355/2005 e 6.370/2008, bem como a adequada estrutura que garanta o uso regular do CPGF, foram solicitadas informações ao Ministério do Esporte.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305660/022, de 31/05/2013, solicitou-se que a Unidade Jurisdicionada disponibilizasse informações detalhadas acerca de formalização de procedimentos relacionados à utilização do CPGF, normativos internos, instrumentos utilizados para a identificação de riscos e de pontos críticos.

Por meio do Ofício nº 587/2013/DGI-SE/ME, de 11/06/2013, encaminhado pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna (DGI), os documentos referentes à formalização das



atividades e procedimentos relacionados à gestão do uso do CPGF foram disponibilizados.

A Unidade Jurisdicionada informou que o Ministério do Esporte não dispõe de normativo interno que determine o responsável pela gestão do uso do cartão de pagamentos, sendo esta responsabilidade do ordenador de despesas. Adicionalmente, informou que o organograma hierárquico das coordenações vinculadas ao Departamento de Gestão Interna e suas atribuições encontram-se no Decreto nº 7.784/2012, e os atos de delegação de autoridade foram publicados em 2012 no Diário Oficial da União, conforme consta na seção 2, de 20/01/2012, e na seção 1, de 18/10/2012.

Em relação ao controle de riscos, a Unidade Jurisdicionada apontou que, para a identificação de riscos e pontos críticos, esta aplica a legislação pertinente, bem como a cartilha de Perguntas e Respostas sobre suprimento de fundos e cartão de pagamentos da Controladoria-Geral da União.

Em caso de desvios no cumprimento das legislações pertinentes ao uso do CPGF, a Unidade Jurisdicionada aplica as penalidades e sanções determinadas na legislação, como no Decreto nº 200/67 e na Lei nº 4320/64, dentre outras.

O DGI/ME informou que há priorização para o uso do cartão em função da finalidade, sendo utilizado somente para despesas de pequeno vulto e na modalidade fatura, sendo vedado o saque.

Por fim, a Unidade Jurisdicionada informou que não há rotina de utilização de indicadores para identificação de fragilidades.

8 GESTÃO PATRIMONIAL

8.1 BENS IMOBILIÁRIOS

8.1.1 UTILIZAÇÃO DE IMOBILIÁRIOS

8.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da Gestão de Patrimônio Imobiliário da UJ. Inexistência de registro dos imóveis sob responsabilidade da Unidade no SPIUnet.

Fato

Visando avaliar a gestão do patrimônio imobiliário sob responsabilidade da Unidade Jurisdicionada classificado como “Bens de Uso Especial”, realizou-se a análise dos principais aspectos relacionados à qualidade da gestão dos imóveis.

Nesse contexto, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria nº 201305660/017, de 31/05/2013, solicitando informações sobre as providências tomadas pela UJ para atualização dos imóveis de uso especial sob sua responsabilidade, sobre a gestão do patrimônio imobiliário e sobre as medidas adotadas pela UJ para esta gestão e para manutenção e para conservação das instalações do patrimônio.

Em resposta à referida Solicitação de Auditoria, por meio do Ofício nº 341/2013/SE-ME, de 10/06/2013, o Ministério do Esporte informou que não possuía, no exercício de



2012, imóveis de uso especial sob sua responsabilidade, não constando, dessa forma, informações a esse respeito.

Relativamente a imóveis locados de terceiros, o Ministério do Esporte informou que possui o Contrato Administrativo nº 22/2009, cujo objeto prevê a locação de imóvel situado no SEPN, Quadra 511, bloco “A”, Asa Norte, localizado em Brasília/DF, destinado a acomodar Unidades Administrativas do Ministério. O Ministério do Esporte possui também o Contrato Administrativo nº 34/2012, cujo objeto visa à locação de imóvel situado na Rua Lauro Muller nº 116, Edifício Rio Sul Center, Botafogo, localizado no Rio de Janeiro/RJ, que abriga a Representação Estadual do Ministério do Esporte no Estado do Rio de Janeiro. Estes dois imóveis foram incluídos no Relatório de Gestão da Unidade, no qual foi informada a existência de rotinas de acompanhamento contratual das instalações locadas.

Destaca-se que, na base de dados do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial – SPIUnet, verificou-se que não há registro de imóveis próprios ou de propriedade da União sob responsabilidade da unidade examinada. Entretanto, a Portaria Interministerial STN/SPU nº 322, de 23/08/2001, que define a base de dados do SPIUnet como principal fonte alimentadora do SIAFI, estabelece “ser indispensável o gerenciamento e o registro contábil dos imóveis utilizados pelo Serviço Público Federal, possibilitando o aproveitamento eficaz de suas ocupações, evitando despesas adicionais com aquisições ou locações desnecessárias”. Sendo assim, todos os imóveis utilizados pelo Ministério do Esporte deveriam estar registrados na base do SPIUnet.

9 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

9.1 MOVIMENTAÇÃO

9.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

9.1.1.1 INFORMAÇÃO

Análise da Gestão de Recursos Humanos. Deficiência do quadro de pessoal do Ministério para o desempenho de suas funções.

Fato

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, as dificuldades no alcance dos objetivos do Ministério decorrem principalmente da carência de pessoal. Ações para reposição de pessoal, como solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão de autorização para realização de concurso público para ingresso de novos servidores na carreira, têm sido desenvolvidas.

Apesar da implantação de programas de capacitação de gestores e de servidores públicos, bem como a requisição de servidores de outros órgãos e esferas, a evasão dos servidores vem aumentando gradativamente.



De acordo com reiteradas manifestações dos gestores às fragilidades e deficiências apontadas ao longo do Relatório, a deficiência de seu quadro de servidores é a causa recorrente para parte dos problemas identificados.

9.1.2 PROVIMENTOS

9.1.2.1 INFORMAÇÃO

Informações inseridas no SISAC referente a atos de pessoal.

Fato

Em pesquisa ao sítio eletrônico do Sistema SISAC/TCU (<http://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/AtosDePessoal.faces?grupoPesquisa=ATOPESSOAL>), verificou-se que há 5 (cinco) registros de atos de pessoal relacionados ao exercício 2012, conforme descrito no Quadro 48.

Quadro 48: Atos de pessoal registrados no Sistema SISAC/TCU – exercício 2012

Número do ato	Tipo de ato	Data do ato	CPF
1-000280-4-02-2012-000040-8	Desligamento	11/01/2012	***831.911***
1-000280-4-04-2012-000001-5	Concessão de aposentadoria	09/04/2012	***326.741***
1-000280-4-04-2012-000004-0	Concessão de aposentadoria	25/07/2012	***957.347***
1-000280-4-04-2012-000003-1	Concessão de aposentadoria	20/04/2012	***526.777***
1-000280-4-04-2012-000002-3	Concessão de aposentadoria	09/04/2012	***135.811***

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

De acordo com o Relatório de Gestão da Unidade, foram cadastrados no SISAC, no exercício de 2012, cinco atos, sendo quatro atos sujeitos ao registro no Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme constante no Quadro 48 acima, 4 (quatro) atos de aposentadoria foram registrados no Sistema SISAC/TCU e 1 (um) desligamento foi comunicado ao TCU.

Conforme descrito no Relatório de Gestão, dos atos de pessoal sujeitos a registro, 3 (três) foram inseridos após 60 (sessenta) dias. Verifica-se, assim, a partir da informação constante do Relatório de Gestão, que a Unidade Jurisdicionada descumpriu os prazos previstos no art. 7º da IN/TCU nº 55/2007.

9.2 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

9.2.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

9.2.1.1 INFORMAÇÃO



Falhas relacionadas à gestão de pessoas. Inclusão de informações por servidor em sua própria folha de pagamento. Existência de débitos não quitados de servidores exonerados.

Fato

Foi realizada a análise de possíveis inconsistências na folha de pagamentos de servidores do Ministério do Esporte/ME, tendo como base a verificação de dados cadastrais e a legalidade dos pagamentos efetuados.

Foi verificada a ocorrência de inclusão de informações pelo servidor de CPF ***.351.541-** em sua própria folha de pagamento.

Ainda, conforme a documentação comprobatória enviada pelo Órgão, observou-se situação em que não houve a devolução dos recursos por parte de ex-servidores que foram excluídos do quadro do Órgão, conforme disposto no Quadro 49 a seguir.

Quadro 49: Situações em que não se identificou a devolução de recursos por ex-servidores

SIAPE	Trilha	Valor (R\$)
1523815	040 - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	301,80, conforme GRU encaminhada ao ex-servidor.
0092641	040 - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	730,75, conforme GRU encaminhada ao ex-servidor.
2371459	040 - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	365,53, conforme GRU encaminhada ao ex-servidor.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Por intermédio da SA nº 201305660/003, de 02/04/2013, solicitou-se à Secretaria Executiva do ME que justificasse a inclusão de dados pelo servidor em sua folha de pagamentos e que encaminhasse os comprovantes de recolhimento ou justificasse o não recolhimento das importâncias decorrentes de apuração anterior de trilhas de auditoria da folha de pagamento de pessoal.

Em resposta, por meio do Ofício nº 183/2013/SE-ME, de 08/04/2013, o gestor informou:

“2. Assim, em atendimento a SA encaminhamos em anexo, relatório da Chefe de Divisão desta Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, responsável pela área de pagamento, com os devidos esclarecimentos e providências adotadas.

3. Cabe ressaltar, ainda, que a dificuldade de pessoal na área de pagamento permanece a mesma, ou seja, continuamos com uma servidora que é a Chefe de Divisão e apenas uma técnica na área com senha de nível 7 (operacional), dessa forma até que seja negociado a liberação e efetivação de concurso público, o problema persiste.”

Ainda, por meio do referido Ofício, foram apresentadas as informações constantes do Quadro 50.

Quadro 50: Informações acerca de situações em que não se identificou a devolução de recursos por ex-servidores

SIAPE	Trilha	Valor	Situação
1523815	040 - Servidores com devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	R\$ 301,80, conforme GRU encaminhada ao ex-servidor.	GRU no valor de R\$ 301,80 foi encaminhada para o servidor, em 28/08/2012, que não efetuou o pagamento.
2371459	040 - Servidores com	R\$ 365,53, conforme	GRU no valor de R\$ 365,53 foi



	devolução do Adiantamento de Férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido.	GRU encaminhada ao ex-servidor.	encaminhada, diversas vezes para a esposa do ex-servidor, que é ocupante de cargo comissionado na CONJUR (29/8/12; 30/8/12; 30/10/12; 4/4/12). Inclusive o débito do servidor, em virtude da sua exoneração, ocorrida em 4/1/2010 é de R\$ 964,35, encaminhada para o seu endereço através do Ofício 3/CGRH/SPOS/SE/ME, de 11/1/2010. Não efetuou o recolhimento.
--	--	---------------------------------	---

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, a partir da resposta à SA 201305660/003, enviadas por meio do Ofício nº 183/2013/SE-ME, de 08/04/2013

Considerando os fatos apontados e as respostas apresentadas pelo gestor, evidencia-se a fragilidade de controles internos na gestão de recursos humanos no âmbito do Ministério do Esporte, especialmente na área de pagamentos, bem como a existência de débitos não quitados de servidores exonerados.

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“1. Em vista da SA n.º 201305660/033 – Registro 10, abaixo transcrita, venho informar o que se segue:

“10.1 – Descrição Sumária

Inclusão de informações por servidor em sua própria folha de pagamento. Existência de débitos não quitados de servidores exonerados.

Justificativa –

a) *Quanto a inclusão de informações pelo próprio servidor em sua respectiva folha de pagamento:*

- *À época o Setor de Pagamento da Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas só tinha o mencionado servidor com senha de nível 07, portanto, somente o mesmo tinha acesso a lançamentos na Folha de Pagamento. Foi constatado, pela Chefia de Divisão, que os valores lançados pelo servidor estavam corretos. O servidor não mais integra a equipe de CGGP. Hoje, o Setor de Pagamento continua com uma servidora com senha nível 7 entretanto passaram a ser observadas as situações que impliquem em lançamentos de interesse da mesma, caso em que, serão adotadas providências para que tal fato não ocorra.*

b) *Servidor com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido – C.B.L*

- *Foi editada a ON n.º 5/SEGEP/MP de 21 de fevereiro de 2013 que estabelece procedimentos a serem adotados para reposição de valores ao erário. Em que pesem as tentativas anteriores de recebimento dos valores, foram adotados os procedimentos indicados na referida Orientação Normativa. Assim, foi formalizado Processo n.º 58701.011670/2013-67 (cópia anexa), contendo a justificativa e memória de cálculo do débito e com cópia de correspondência enviada ao interessado, com respectivo Aviso de Recebimento – AR.*

c) *Servidor com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido – J.A.A*



- *O servidor recolheu a GRU no valor de R\$ 730,35 (cópia anexa).*
- d) *Servidor com devolução do adiantamento de férias nos últimos 5 anos, em valor inferior ao recebido – L.R.S.S.*
- *O servidor recolheu GRU no valor de R\$ 365,53 (cópia anexa).”*

Em análise à manifestação do gestor, observa-se que permanece a situação de inclusão de informações por servidor em sua própria folha de pagamento, apesar, de no momento, tratar-se de outra servidora. Adicionalmente, informou-se que “*serão adotadas providências para que tal fato não ocorra*”, sem que, no entanto, tenham sido especificadas quais providências seriam.

Quanto aos débitos de ex-servidores, a partir das informações apresentadas, verifica-se que resta a pendência de ressarcimento em relação a apenas um servidor e em relação à qual foram adotadas as providências pertinentes, conforme orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

10 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

10.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

10.1.1 LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS

10.1.1.1 INFORMAÇÃO

Inexistência de definição de critérios de sustentabilidade ambiental para as aquisições no âmbito do Ministério do Esporte.

Fato

No que se refere à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental, foi verificado se tais critérios estão sendo utilizados pela UJ em suas licitações e se os mesmos contemplam os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias primas, principalmente no que se refere às contratações de TI e de obras e serviços de engenharia.

Com esse intuito, encaminhou-se a Solicitação de Auditoria nº 201305660/021, de 31/05/2013, solicitando que o Ministério do Esporte disponibilizasse informações sobre eventuais procedimentos licitatórios em que tenham sido considerados critérios de sustentabilidade ambiental. O Ministério do Esporte encaminhou, por meio do Ofício nº 342/2013/SE-ME, as informações consolidadas no Quadro 51.

Quadro 51: Informações acerca de procedimentos de aquisição em que foram considerados critérios de sustentabilidade ambiental

Contrato	Modalidade	Objeto contratado	Nome da empresa contratada	Critérios sustentáveis utilizados	Valor anual (R\$)
Contrato nº 29/2012	Pregão Eletrônico nº 19/2012	Contratação de serviços especializados em limpeza, conservação e asseio.	EXACT CLEAN COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.	- Usar produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela ANVISA; - Adotar medidas para evitar o desperdício de	101.666,40



				<p>água tratada, conforme instituído no Decreto nº 48.138, de 08/10/2013;</p> <p>- Observar a Resolução CONAMA nº 20, de 07/12/1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;</p> <p>- Realizar a separação dos resíduos recicláveis e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem;</p> <p>- Respeitar as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela ABNT sobre resíduos sólidos.</p>	
--	--	--	--	---	--

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

Solicitou-se, também, que a Unidade informasse se são mantidas rotinas que permitam a inserção, nos editais licitatórios, de critérios de sustentabilidade previstos na IN/SLTI-MP nº 01/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 02/2010. A UJ informou que, sempre que o objeto permite, o Ministério do Esporte insere em seus editais os critérios de sustentabilidade das respectivas normas.

No entanto, observa-se que o Ministério do Esporte considerou critérios de sustentabilidade ambiental somente em uma de suas contratações, como exposto no Quadro apresentado.

Destaca-se que o Ministério do Esporte informou que não promoveu a capacitação dos membros da equipe de licitação quanto à utilização de critérios de sustentabilidade ambiental nas suas compras e contratações, apesar de aplicar os critérios de sustentabilidade da IN/SLTI-MP nº 01/2010 e da Portaria/SLTI-MP nº 02/2010.

10.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inobservância das orientações constantes da IN SLTI/MPOG nº 01/2010, relativa aos critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens pela Administração Pública Federal. Inobservância do requisito de admissibilidade da contratação registrado em Parecer pela CONJUR/ME.

Fato

Trata-se da análise do processo nº 58000.000591/2012-47, relativo ao Contrato Administrativo nº 48/2012, no valor de R\$ 4.750.801,50, firmado pelo Ministério do Esporte, em 26/12/2012, com a empresa Homeoffice Móveis Ltda., CNPJ 66.455.593/0001-99. O contrato foi publicado no DOU de 23/01/2013, Seção 3, página 139.

Verificou-se, no âmbito da aquisição relacionada ao processo nº 58000.000591/2012-47, o não atendimento, por parte do Ministério do Esporte, das orientações constantes da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01/2010, a qual estabelece, em seu Artigo 1º que:



“Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.”
(grifos não contidos no original)

Destaque-se que tal obrigatoriedade foi apontada pela NOTA CONJUR/ME Nº 423/2012, de 23/07/2012, autuada às fls. 312 a 315 do processo, no seu item 33, letra “b”, como requisito de admissibilidade da contratação:

“b) Seguir as orientações da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços ou obras pela Administração Pública Federal, em especial o art. 5º, e o guia prático de licitações sustentáveis constante do endereço http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=138067&id_site=777.” (grifos constantes do original)

Do guia prático da AGU, constante no endereço eletrônico referido, extrai-se, da parte inicial, o seguinte texto a respeito de contratações sustentáveis:

“(…) Considerando que a proteção ao meio ambiente é diretriz com sede constitucional (artigo 225 da Constituição Federal de 1988), prevista inclusive como dever da União (artigo 23, inciso VI, da CF/88) e de todos aqueles que exercem atividade econômica (artigo 170, inciso VI, da CF/88), deve ser cada vez mais constante e consistente o esforço, por parte da Administração Pública, de assegurar a prevalência de tal princípio em todos os ramos e momentos de sua atuação.

Neste contexto, uma das oportunidades mais significativas para a implementação de medidas de defesa ao meio ambiente é justamente através das licitações e contratações públicas. A Administração Pública, ao exigir que a empresa que pretende com ela contratar cumpra parâmetros mínimos de sustentabilidade ambiental na fabricação ou comercialização de seus produtos ou na prestação de seus serviços, estará contribuindo de forma decisiva na consecução de seu dever constitucional.

Vale lembrar que a promoção do desenvolvimento nacional sustentável é atualmente um dos três pilares das licitações públicas, ao lado da observância do princípio constitucional da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (artigo 3º da Lei nº 8.666/93, na redação dada pela Lei nº 12.349/2010).(…)”

Destaca-se que foi atestado pelo Assistente da Divisão de Aquisições e Contratos, CPF ***.387.871-**, por intermédio de despacho constante de Nota Explicativa de 26/07/2012, acostada às fls. 458 e 459 do processo, que teria sido atendida a orientação da CONJUR/ME, conforme transcrito a seguir:

“alínea ‘b’: Diante da manifestação da Consultoria Jurídica deste Ministério, foi atendido (sic) a orientação apresentada.”

No entanto, não foi identificado no processo qualquer documento que pudesse comprovar a afirmativa feita pelo referido servidor e, como consequência, demonstrar



que as providências que deveriam ter sido adotadas pelo Ministério do Esporte, para o atendimento aos normativos citados, tenham sido tomadas.

Na sequência, o despacho foi referendado, em 27/07/2012, pelo Coordenador-Geral de Recursos Logísticos, CPF ***.725.661-**, (fls. 460 do processo), pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna, CPF ***.319.911-**, em 27/07/2012, (fls. 461 do processo) e, finalmente, em 01/08/2012, foi aprovado o despacho e autorizada a Adesão à Ata de Registro de Preços do TRT/18ª Região pelo Secretário-Executivo Substituto, CPF ***.096.468-** (fls. 462 do processo).

Causa

Inexistência de providências efetivas no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte no sentido de se considerar critérios de sustentabilidade ambiental na condução das aquisições do órgão.

Atuação dos gestores que atestaram o atendimento ao requisito de admissibilidade da contratação registrado em Parecer pela CONJUR/ME sem que existisse comprovação, no âmbito do processo de contratação, de que a recomendação da CONJUR/ME tivesse sido atendida.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Vide resposta à Constatação 4.1.2.1.”

Análise do Controle Interno

A manifestação da Secretaria Executiva do ME não acrescentou informações novas que pudessem se contrapor objetivamente, e de forma tecnicamente embasada, à constatação anteriormente apontada no presente relatório, restando caracterizado o descumprimento da recomendação da NOTA CONJUR/ME Nº 423/2012, de 23/07/2012, autuada às fls. 312 a 315 do processo, item 33, letra “b, como requisito de admissibilidade da contratação, assim como dos seguintes dispositivos legais:

- Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 01, de 19 de janeiro de 2010, que dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, serviços ou obras pela Administração Pública Federal, em especial o art. 5º; e
- artigo 3º da Lei nº 8.666/93, na redação dada pela Lei nº 12.349/2010.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que incremente os controles internos administrativos de forma a impedir o prosseguimento de processos de aquisições sem o prévio atendimento a todas as condições e recomendações exaradas pela Consultoria Jurídica desse Ministério.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nas aquisições, incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos,



com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que implemente rotinas efetivas voltadas ao cumprimento das diretrizes de sustentabilidade ambiental para as contratações a serem realizadas pelo Ministério.

10.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

10.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

10.2.1.1 INFORMAÇÃO

Informações acerca de processos de contratação por meio de Inexigibilidade de Licitação

Fato

No que tange aos processos de contratação por meio de inexigibilidade de licitação, foi observada a existência de dois contratos firmados no exercício de 2012, quais sejam:

- Contrato nº 08/2012 – UG 180004 – firmado com a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB – CNPJ 00.082.024/0001-37), no valor de R\$ 360.000,00, para prestação, de forma contínua, dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário para as dependências do Bloco A da Esplanada dos Ministérios; e

- Contrato nº 52/2012 – UG 180002 – firmado com a Fundação Getúlio Vargas (FGV - CNPJ 33.641.663/0001-44), em 31/12/2012, no valor de R\$ 21.985.000,00, para prestação de serviços técnicos especializados de apoio à implantação e manutenção de base de preços unitários e composição de estimativas de preços de projetos.

Quanto ao contrato firmado com a Fundação Getúlio Vargas, registra-se que a área demandante é a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (SNEAR), cabendo à Diretoria de Gestão Interna, especialmente, a formalização do contrato e a realização dos pagamentos.

Dessa forma, considerando as análises realizadas, não foram identificadas impropriedades na formalização do contrato; a execução contratual, e por consequência os pagamentos decorrentes, não constaram do escopo das análises realizadas, os resultados da análise sobre o respectivo processo foram incluídos no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305662, referente à gestão da SNEAR. Os apontamentos pertinentes à sua atuação estão registrados no citado relatório, destacando-se as seguintes constatações:

- Inconsistências na formação dos preços de homem/hora. Ausência de planilha de custos para comprovação da conformidade dos preços pagos à FGV;

- Contratação da FGV por inexigibilidade de licitação, mediante enquadramento no inciso II do Art. 25 da Lei de Licitações, sem a suficiente comprovação dos requisitos destacados pela CONJUR/ME; e

- Inobservância das recomendações da CONJUR/ME quanto à necessidade de empenho do valor total do contrato, como condição de admissibilidade para a contratação.



Diante do exposto, considerando os exames realizados sobre o Contrato nº 52/2012, não foi identificada atuação da Diretoria de Gestão Interna que esteja diretamente relacionada aos registros efetuados.

10.3 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

10.3.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

10.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias. Reincidência em falhas identificadas em auditorias anuais de contas de exercícios anteriores.

Fato

Consulta à base de dados extraída do SICONV, em 25/06/2013, permite observar as seguintes situações referentes às transferências voluntárias do Ministério do Esporte:

- De 914 Contratos de Repasse na situação Aguardando Prestação de Contas, 912 estavam fora do prazo, incluindo-se nesse quantitativo ajustes com vigência encerrada desde 2009;
- De 205 Convênios na situação Aguardando Prestação de Contas, todos se encontravam fora do prazo (mais de 60 dias após o fim da vigência), incluindo-se nessa relação ajustes com vigência finda desde 2008;
- Dos Convênios na situação Aguardando Prestação de Contas, 69 tiveram vigência encerrada no exercício de 2012.

Em consulta ao SIAFI, verificou-se que desses 69 convênios cuja vigência expirou em 2012:

- 05 estavam na situação A Comprovar
- 07 estavam na situação A Aprovar
- 01 estava na situação Aprovado
- 01 estava na situação A Liquidar
- 20 estavam na situação Inadimplência Efetiva
- 01 estava na situação Inadimplência Suspensa
- 33 são ajustes Inexistentes no SIAFI

Destaca-se a quantidade de convênios não registrados no SIAFI (situação Inexistente), representando 47,83% do total de ajustes que compuseram esta amostra.

- De 403 convênios na situação Prestação de Contas Enviada para Análise, 376, ou seja, 93,3%, tinham vigência expirada de 31/12/2008 até 31/12/2012, de forma que a análise, ainda não iniciada, da prestação de contas deveria estar concluída conforme prazos estabelecidos pelas Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 e nº 507/2011; e
- De 108 convênios na situação Prestação de Contas em Análise, 107 tinham vigência expirada de 19/12/2008 a 31/12/2012, de forma que a análise, em andamento, da



prestação de contas deveria estar concluída conforme prazos estabelecidos pelas Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 127/2008 2008 e nº 507/2011.

Ainda, foram verificados casos em que convênios encontram-se Adimplentes no SIAFI, mesmo estando em situação A Comprovar, com prazo de vigência expirado, bem como de prestação de contas, conforme exemplos relacionados no Quadro 52 apresentado na sequência.

Quadro 52: Exemplos de convênios que constam no SIAFI em situação de “Adimplentes”, estando em situação a comprovar e com os prazos de vigência e de prestação de contas expirados

Convênio	Entidade	CNPJ	Valor (R\$)	Fim da vigência	Situação no SICONV	Situação no SIAFI
719005	Itu Prefeitura	46.634.440/0001-00	345.720,00	16/02/2012	Aguardando Prestação de Contas	A Comprovar
726104	Associação Mineira de Reabilitação	17.221.615/0001-40	425.620,88	31/12/2012	Aguardando Prestação de Contas	A Comprovar
719316	Heliópolis Prefeitura	13.393.178/0001-91	182.204,00	10/12/2012	Aguardando Prestação de Contas	A Comprovar
719002	Prefeitura Municipal de Barra Mansa	28.695.658/0001-84	430.900,00	03/07/2012	Aguardando Prestação de Contas	A Comprovar
751074	Organização não governamental Marildes Lima - ONGML	09.447.275/0001-42	106.210,00	28/02/2012	Aguardando Prestação de Contas	A Comprovar

Fonte: base de dados SICONV, extraída em 25/06/2013. Consultas ao SIAFI em 22/10/2013.

O exame às informações apresentadas, somado à constatação de existência de divergências entre informações registradas no SICONV e no SIAFI, evidencia a ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestação de contas de transferências voluntárias concedidas, bem como atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas, reiterando fato apontado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, referente à gestão da Secretaria-Executiva/ME no exercício de 2011.

Acerca das informações apresentadas pelo gestor em seu Relatório de Gestão, sobre as transferências voluntárias, tem-se:



5.3.2 – Quantidade de Instrumentos de Transferências Celebrados e Valores Repassados nos Três Últimos Exercícios

QUADRO A.5.4 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS CELEBRADOS PELA UJ NOS TRÊS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS

Unidade Concedente ou Contratante						
Nome: Departamento de Gestão Interna – DGI/ME						
CNPJ: 02.961.362/0001-74			UG/GESTÃO: 180002/00001			
Modalidade	Quantidade de instrumentos celebrados em cada exercício			Montantes Repassados em Cada Exercício, Independentemente do ano de Celebração do Instrumento (em R\$ 1,00)		
	2012	2011	2010	2012	2011	2010
Convênio	105	206	326	R\$ 175.033.932,86	R\$ 166.031.602,56	R\$ 138.899.462,11
Contrato de Repasse						
Termo de Parceria						
Termo de Cooperação						
Termo de Compromisso						
Totais	105	206	326	R\$ 175.033.932,86	R\$ 166.031.602,56	R\$ 138.899.462,11

Fonte: WD Convênios - SICONV

Fonte: Relatório de Gestão – Secretaria-Executiva/ME – 2012

5.3.4 Informações sobre o conjunto de Instrumentos de Transferências que permanecerão vigentes no exercício de 2013 e seguintes

QUADRO A.5.5 – RESUMO DOS INSTRUMENTOS DE TRANSFERÊNCIA QUE VIGERÃO EM 2013 E EXERCÍCIOS SEGUINTE

Unidade Concedente ou Contratante					
Nome: Departamento de Gestão Interna – DGI/ME					
CNPJ: 02.961.362/0001-74			UG/GESTÃO: 180002/00001		
Modalidade	Qtd. de instrumentos com vigência em 2013 e seguintes	Valores (R\$ 1,00)			% do Valor global repassado até o final do exercício de 2012
		Contratados	Repassados até 2012	Previstos para 2013	
Convênio	389	R\$ 511.314.758,26	R\$ 199.350.476,34	R\$ 311.964.281,92	38,98%
Contrato de Repasse					
Termo de Parceria					
Termo de Cooperação					
Termo de Compromisso					
Totais	389	R\$ 511.314.758,26	R\$ 199.350.476,34	R\$ 311.964.281,92	38,98%

Fonte: WD Convênios - SICONV

Fonte: Relatório de Gestão – Secretaria-Executiva/ME – 2012

5.3.4 – Informações sobre Prestação de Contas Relativas aos Convênios, Termos de Cooperação e Contratos de Repasse.

QUADRO A.5.6 – RESUMO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS SOBRE TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS PELA UJ NA MODALIDADE DE CONVÊNIO, TERMO DE COOPERAÇÃO E DE CONTRATOS DE REPASSE. Valores em R\$ 1,00

Unidade Concedente					
Nome:					
CNPJ:			UG/GESTÃO:		
Exercício da Prestação das Contas	Quantitativos e Montante Repassados		Instrumentos (Quantidade e Montante Repassado)		
			Convênios	Termo de Cooperação	Contratos de Repasse
2012	Contas Prestadas	Quantidade	245		
		Montante Repassado	R\$ 184.585.911,86		
	Contas NÃO Prestadas	Quantidade	74		
		Montante Repassado	R\$ 57.165.135,60		
2011	Contas Prestadas	Quantidade	115		
		Montante Repassado	R\$ 50.051.803,78		
	Contas NÃO Prestadas	Quantidade	29		
		Montante Repassado	R\$ 23.474.853,18		
2010	Contas Prestadas	Quantidade	64		
		Montante Repassado	R\$ 15.734.821,10		
	Contas NÃO Prestadas	Quantidade	21		
		Montante Repassado	R\$ 4.580.684,40		
Anteriores a 2010	Contas NÃO Prestadas	Quantidade	20		
		Montante Repassado	R\$ 37.949.162,63		

Fonte: SIAFI



5.3.5 – Informações sobre análise das prestações de Contas de Convênios e de Contratos de Repasse

QUADRO A.5.7 - VISÃO GERAL DA ANÁLISE DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DE REPASSE

Valores em R\$ 1,00

Unidade Concedente ou Contratante					
Nome:					
CNPJ:		UG/GESTÃO:			
Exercício da Prestação das Contas	Quantitativos e Montantes Repassados			Instrumentos	
				Convênios	Contratos de Repasse
2012	Quantidade de Contas Prestadas			---	
	Com Prazo de Análise ainda não Vencido	Quantidade	Contas Analisadas	07	
			Contas Não Analisadas	64	
		Montante Repassado (R\$)			R\$ 41.703.983,75
	Com Prazo de Análise Vencido	Contas Analisadas	Quantidade Aprovada	24	
			Quantidade Reprovada	3	
		Contas NÃO Analisadas	Quantidade de TCE	2	
			Quantidade	146	
Montante Repassado (R\$)			R\$ 110.020.707,06		
2011	Quantidade de contas prestadas			---	
	Contas Analisadas	Quantidade Aprovada		11	
		Quantidade Reprovada		1	
		Quantidade de TCE		0	
	Contas NÃO Analisadas	Quantidade		103	
Montante repassado (R\$)			R\$ 46.123.511,29		
2010	Quantidade de Contas Prestadas			---	
	Contas analisadas	Quantidade Aprovada		7	
		Quantidade Reprovada		1	
		Quantidade de TCE		0	
	Contas NÃO Analisadas	Quantidade		56	
Montante Repassado			R\$ 13.641.356,07		
Exercícios Anteriores a 2010	Contas NÃO Analisadas	Quantidade		1093	
		Montante Repassado			R\$ 572.039.784,41

Fonte: DW, SICONS e SIAFI

507

Fonte: Relatório de Gestão – Secretaria-Executiva/ME – 2012

Devido à ausência de quantitativo de contratos de repasse informados pelo Ministério do Esporte (Quadro 5.3.2 do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte), foi realizada pesquisa, no dia 26/09/2013, à página de internet da Caixa Econômica Federal e ao Sistema DW Convênios, com o intuito de verificar a consistência dos dados informados. Foram obtidos 736 ajustes dessa natureza firmados pela pasta, contrariando o informado no Quadro 5.3.2 do Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte.

O citado quadro também não possui informações acerca de termos de cooperação firmados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012. No entanto, em pesquisa ao endereço eletrônico do Ministério (<http://www.esporte.gov.br/institucional/termosCooperacao.jsp>), no dia 07/10/2013, e ao Diário Oficial da União, foi constatado que foram firmados 23 termos de cooperação pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012.

Destaque-se que foram identificados 736 contratos de repasse firmados em 2012 pelo Ministério do Esporte, bem como 23 termos de cooperação, quantitativo não informado nos quadros gerenciais acerca do quantitativo de transferências concedidas, no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva/ME. Cabe o registro de que 379 contratos de repasse, 51,5% do quantitativo total, foram assinados no período de 26/12/2012 a 31/12/2012.

Quanto ao passivo de prestações de contas não analisadas, considerando apenas os convênios, já que é o único instrumento de transferência com as informações gerenciais



apresentadas nos quadros referências do Relatório de Gestão, observa-se que, a despeito do fato de terem sido firmados menos ajustes no exercício de 2012:

- de acordo com o Quadro A.5.6, houve incremento em mais de 100% na quantidade de prestações de contas apresentadas em 2012, em relação ao exercício de 2011, de modo a aumentar o passivo de prestações de contas pendentes de análise; e

- conforme Quadro A.5.7, houve incremento no quantitativo de prestações de contas analisadas, em um total de 36, montante 200% maior do que em 2011, sem que isso signifique, no entanto, uma diminuição no passivo, tendo em vista que o número absoluto de prestações de contas analisada ainda se mostra baixo. Ao contrário, o próprio gestor informa que a quantidade de servidores lotados na Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPCO é insuficiente para “minorar o número de processos em estoque”.

Ainda quanto ao passivo de prestações de contas de transferências concedidas, é necessário que se ressalte que o quantitativo total deve levar em conta não só os convênios, como também os outros tipos de ajustes, como, por exemplo, os projetos aprovados no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte e os termos de cooperação.

Não obstante o fato de que a Coordenação responsável pela análise financeira das prestações de contas dos ajustes firmados para transferências voluntárias e renúncia de receitas (CGPCO) ser composta de quantidade insuficiente de analistas, como justificado pelo gestor em diversas ocasiões, verifica-se que esta é uma situação que não vem sendo tratada pelo Ministério do Esporte nos últimos exercícios, considerando que o tema já foi tratado em Auditorias Anuais de Contas nos últimos anos, incluindo a relativa ao exercício de 2010, conforme apontamentos contidos no Relatório de Auditoria nº 201108590, e a relativa ao exercício de 2011, de acordo com o Relatório de Auditoria nº 201203388, sem que sejam informadas quaisquer providências, estruturantes ou mesmo pontuais, com o objetivo de tratar o passivo de prestações de contas pendente de análise.

Apresenta-se, na sequência, a descrição dos registros relacionados ao tema constantes do Relatório nº 201108590 (gestão 2010):

1.1.11.2 - CONSTATAÇÃO: (003)

Atuação insuficiente e intempestiva da UJ na análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas, totalizando um estoque no valor de R\$ 767.679.633,84 de transferências (1358 ajustes) na situação “A Aprovar” com prazo de análise expirado.

1.1.11.3 - CONSTATAÇÃO: (015)

Procedimentos insuficientes de controle e cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas, com montante de R\$ 10.875.845,72 de transferências (4 ajustes) em situação “A Comprovar”, com prazo expirado.

Apresenta-se, na sequência, a descrição dos registros relacionados ao tema constantes do Relatório nº 201203388 (gestão 2011):

5.1.10.1. Constatação

Ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das prestações de contas de transferências voluntárias apresentadas.



5.1.10.2. Constatação

Divergências entre informações registradas nos Sistemas SICONV e SIAFI.

Dessa forma, a justificativa recorrentemente apresentada não é, por si só, capaz de elidir os problemas decorrentes da situação.

Diante do exposto, evidencia-se a fragilidade no controle da Unidade sobre as transferências voluntárias concedidas no âmbito de todo o Ministério do Esporte, fato que resulta em gestão temerária de recursos públicos por essa Pasta, tendo em vista que a mora na análise e na aprovação das prestações de contas apresentadas no âmbito das transferências concedidas pode ensejar a assinatura de novos ajustes com órgão ou entidade que, de outro modo, poderia estar inadimplente.

Registre-se, por oportuno, que, de forma reiterada, as Secretarias finalísticas, ao serem questionadas pela área técnica da CGU acerca da análise de prestação de contas de ajustes pendentes de conclusão, informam que a prestação de contas já foi analisada sob os aspectos técnicos, relacionados ao cumprimento do objeto, restando pendente a análise sob os aspectos financeiros, sob responsabilidade da CGPCO. Citam-se, a título de exemplo, as informações prestadas pela Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social – SNEELIS, por meio dos Ofícios nº 677/2013/SNEELIS/ME e 678/2013/SNEELIS/ME, ambos de 23/10/2013, relacionados, respectivamente, aos convênios nº 061/2006, firmado com o Município de Bebedouro/SP, e 129/2005 e 451/2006, firmados com o Município de Santarém/PA.

Adicionalmente, no que diz respeito à conclusão das análises de prestação de contas de convênios incluídos no escopo dos trabalhos relacionados ao Decreto nº 7592/2011, as informações apresentadas pelo Ministério do Esporte ratificam o anteriormente exposto quanto ao passivo de prestação de contas aguardando análise da CGPCO e que já tiveram a análise técnica/de objeto realizada pelas áreas finalísticas:

- As informações apresentadas pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR/ME, por meio do Ofício nº 725/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 04/10/2013, tratam de um universo de 35 convênios, dos quais 19 (54,3%) tiveram a análise de cumprimento do objeto realizada e encontram-se com a análise de prestação de contas contábil-financeira pendente, 11 (31,4%) encontram-se em fase de análise da prestação de contas no tocante ao cumprimento do objeto, 1 foi encaminhado ao DGI para autorizar o cadastro de inadimplência, 1 está em fase de diligência, 1 teve TCE instaurada, 1 está em execução e 1 está concluído.

Causa

Inexistência de adoção de iniciativas voltadas à efetiva e tempestiva análise e aprovação do passivo de prestações de contas de transferências voluntárias.

Deficiência de pessoal qualificado e de estrutura organizacional do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:



1. Trata-se do atendimento ao Memorando Circular nº. 24/2013/SE-ME, que encaminha para a manifestação desta Coordenação-Geral de Prestação de Contas a Solicitação de Auditoria que precede ao Relatório Preliminar de Auditoria da Gestão do Exercício de 2012 pela Controladoria Geral da União – CGU.

2. Em relação à afirmativa da Controladoria Geral da União – CGU, em sua Solicitação de Auditoria, acerca da **“ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Atuação ineficiente, insuficiente e intempestiva da Unidade responsável pela análise das Prestações de Contas de Transferências Voluntárias. Reincidência em falhas identificadas em auditorias anuais de contas de exercícios anteriores”**, temos a informar o que segue.

3. Preliminarmente, esclarecemos que no âmbito do Ministério do Esporte a análise de um processo de Prestação de Contas de Transferências Voluntárias ocorre em dois momentos, sendo a primeira quanto ao cumprimento do objeto e o alcance das metas físicas, realizada pelas Secretarias Finalísticas e a segunda quanto à execução financeira, de responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPCO/DGI/SE-ME.

4. Com relação aos controles de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias informamos que os mesmos são realizados com base nos relatórios extraídos do sistema DW/SICONV e outros controles internos, onde verificamos, diariamente, a relação dos convênios cujos prazos de apresentação da Prestação de Contas encontram-se expirados.

5. Ato contínuo, expedimos notificações aos convenientes informando-os da obrigatoriedade da inserção da Prestação de Contas no SICONV, conforme disposto no § 1º do art. 72 da Portaria Interministerial 507/2011, concedendo aos mesmos o prazo máximo de 30 dias para a regularização da pendência ou a restituição dos valores repassados.

6. Em vários casos as Entidades convenientes apresentam dificuldades em operar o sistema e concluir a inserção da Prestação de Contas no prazo concedido, encaminhando a documentação em meio físico e/ou solicitando dilação do prazo para atendimento do pleito.

7. Conhecendo as dificuldades operacionais do SICONV e a carência de técnicos capacitados em todo país, concedemos para casos específicos a ampliação do prazo para a regularização da Prestação de Contas no sistema, visando esgotar as medidas administrativas antes da instauração do processo de Tomada de Contas Especial, em consonância com o art. 3º da IN/TCU Nº. 71/2012.

8. Cabe ressaltar que no caso da não regularização da impropriedade por parte do conveniente só é permitida a inclusão da Inadimplência no SIAFI após 45 (quarenta e cinco) dias da data do envio da notificação.

9. Em consulta ao sistema DW/SICONV, realizada em julho do corrente ano, um mês após a consulta realizada pela CGU, verificamos que os 146 (cento e quarenta e seis) convênios registrados



no SIAFI e SICONV em situação de “Aguardando Prestação de Contas”, encontravam-se na seguinte situação:

- 22 (vinte e dois) haviam sido Aprovados, considerando que as prestações de contas foram apresentadas em meio físico, antes da implantação do Módulo de Prestação de Contas no SICONV.
- 43 (quarenta e três) foram registrados como Inadimplentes no SIAFI, contudo, na ocasião não existia comunicação entre o SIAFI e o SICONV, impossibilitando o registro de inadimplência no SICONV.
- 81 (oitenta e um) encontravam-se, em sua grande maioria, com notificações expedidas para inserção da prestação de contas no SICONV.

10. As situações relatadas nos parágrafos anteriores demonstram que esta Coordenação-Geral não está inerte no cumprimento de as suas obrigações e vem adotando medidas cabíveis no intuito de manter o controle das cobranças das prestações de contas de transferências voluntárias.

11. No que diz respeito aos processos de Prestações de Contas com pendências de análise, temos a informar, com base na consulta realizada no sistema DW/SICONV em julho do ano em curso, que identificamos 449 (quatrocentos e quarenta e nove) processos em condições de análise, no entanto, apenas 25,61% deste total, ou seja, 115 (cento e quinze) processos, já contavam com a avaliação de responsabilidade das Secretarias Finalísticas, situação que possibilita a análise da alçada desta CGPCO.

12. A título de conhecimento informamos que esta Coordenação Geral de Prestação de Contas - CGPCO foi instituída no exercício de 2003, com a competência regimental de avaliar o passivo de Prestações de Contas de **Convênios** que tiveram vigência expirada **até** 31 de dezembro de 2002, conforme item I do art. 31 do Regimento Interno deste Ministério (Portaria nº.92, de 17 de julho de 2003). No item XXIII do art. 30 do mesmo Regimento foi estabelecida a competência da Coordenação de Execução Orçamentária e Finanças em avaliar o passivo de Prestações de Contas de **Convênios** que tiveram vigência expirada **após** 31 de dezembro de 2002.

13. No entanto, esta Coordenação Geral de Prestação de Contas - CGPCO, desde a sua constituição avalia todas as prestações de contas de convênios celebrados por este Ministério, bem como do passivo deixado pelo então Ministério do Esporte e Turismo - MET e pelo extinto Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP. Realizamos também a instauração dos processos de Tomada de Contas Especial, que de acordo com a legislação vigente compete ao setor de contabilidade analítica do órgão (CGCOF/DPGE).

14. Informamos ainda que com a criação da Lei de Incentivo ao Esporte, as análises das prestações de contas dos Termos de Compromissos celebrados com este Ministério foram atribuídas a esta CGPCO, conforme Portaria/ME nº.120/2009, de 03 de julho de 2009.



15. Atualmente contamos com **08 (oito)** servidores responsáveis pela análise financeira dos Processos de Prestação de Contas do Ministério, sendo 3 (três) ocupantes de Cargos comissionados (3 D.A.S 101.2 e 2 D.A.S 101.1 - **vagos**) e 5 (cinco) com GESISTE. Ocorre que este número de Servidores é insuficiente para avaliar o elevado número de processos passivos de análise, considerando na medida em que o Ministério celebra novos Convênios ou Termos de Compromissos o número de análises aumenta. Segue abaixo o número de Instrumentos celebrados por este ME desde 2008, uma **média de cerca de 350 (trezentos e cinquenta) processos:**

<i>Exercício</i>	<i>Número de Instrumentos Celebrados</i>
2008	187
2009	344
2010	470
2011	453
2012	416
2013	224

16. Por fim, esclarecemos que esta Coordenação Geral de Prestação de Contas, na medida do possível, vem unindo esforços para alcançar os objetivos regimentais e cumprir com as demais incumbências.”

Análise do Controle Interno

Verifica-se que a manifestação do gestor reforça a carência na estrutura de controles da gestão de convênios do Ministério do Esporte. Inclusive, de acordo com as informações prestadas, a CGPCO estaria atuando além das suas competências regimentais.

Reitera-se que as Secretarias finalísticas, ao serem questionadas pela área técnica da CGU acerca da análise de prestação de contas de ajustes pendentes de conclusão, informam que a prestação de contas já foi analisada sob os aspectos técnicos, relacionados ao cumprimento do objeto, restando pendente a análise sob os aspectos financeiros, sob responsabilidade da CGPCO.

Constata-se, dessa forma, a divergência de informações entre as Secretarias Finalísticas e a CGPCO, revelando disfunções e problemas na estrutura do Ministério do Esporte, visto que uma área indica a responsabilidade de outra pelos problemas apontados, a fim de se eximir de sua parcela de responsabilidade.

Ainda, a manifestação apresentada não se mostra capaz de elidir a constatação de informações desconstruídas entre os sistemas SIAFI e SICONS, situação que perdura por alguns exercícios, e que, inclusive, foi abordada em outras Auditorias Anuais de Contas, conforme explicitado anteriormente.



Diante do exposto, cabe destacar e ratificar fato não justificado pelo gestor, qual seja, aquele relativo à quantidade de convênios não registrados no SIAFI (situação Inexistente), representando 47,83% do total de ajustes que compuseram esta amostra, tratando-se de falha que, assim como a mora na análise e na aprovação das prestações de contas, representa a gestão temerária de recursos públicos pelo Ministério do Esporte, em virtude de possibilitar a assinatura de novos ajustes com órgão ou entidade que, de outro modo, poderia estar inadimplente.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que formalize as rotinas e os fluxos de procedimentos a serem realizados nos processos de transferências voluntárias incluindo a utilização efetiva de "checklists" a serem incluídos em todos os processos, com atesto do atendimento de todos os requisitos, por servidor responsável por essa verificação.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que adequa a força de trabalho com o objetivo de estruturar a equipe responsável pela análise das prestações de contas das transferências voluntárias, a fim de diminuir o passivo de processos aguardando análise.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que elabore diagnóstico detalhado da situação dos convênios cujas prestações de contas encontram-se pendentes de análise e, na sequência, elabore plano de ação e cronograma para o tratamento do passivo de prestação de contas pendentes de análise.

Recomendação 4: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que promova apuração de fatos e responsabilidades no que tange aos convênios não registrados no SIAFI.

10.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Inconsistências de publicação no Diário Oficial da União de Termos de Cooperação firmados pelo Ministério do Esporte.

Fato

Em pesquisa ao endereço eletrônico do Ministério do Esporte (www.esporte.gov.br/institucional/termosCooperacao.jsp) e ao Portal da Imprensa Nacional (<http://portal.in.gov.br/>), no dia 07/10/2013, foram identificadas inconsistências na divulgação dos termos de cooperação firmados pelo Ministério do Esporte no exercício de 2012. O Quadro 53, a seguir, sumariza os dados referentes à pesquisa realizada.

Quadro 53: Informações Termos de Cooperação firmados pelo Ministério do Esporte



Número	Parte	UF	Programa	Data da Assinatura	Início Vigência	Término Vigência	Valor Total (R\$)
05/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	RJ	27.812.2035.20JP.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	738.623,00
07/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO	RJ	27.812.2035.20JP.0001	07/12/2012	07/12/2012	26/01/2015	158.700,00
10/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE-UFS	SE	27.812.2035.20JP.0001	07/12/2012	07/12/2012	26/01/2015	82.250,00
16/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO-UFRJ	RJ	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	02/11/2013	13.561.801,55
20/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL- UFRGS/RS	RS	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	02/12/2013	2.772.748,10
22/2012	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – FUB	DF	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	5.408.935,09
23/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO-UFRJ	RJ	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	27/03/2015	2.251.813,20
24/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO-UFRJ	RJ	27.811.2035.126V.0001	07/12/2012	07/12/2012	05/06/2013	5.424.139,60
25/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE-UFRN	RN	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	1.806.731,32
26/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ	PR	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	2.898.058,50
27/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA-SC	SC	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	2.851.728,14
28/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO-UFRJ	RJ	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	27/03/2015	1.400.000,00
29/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA-MG	MG	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	15.311.989,05
30/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA- UFSC	SC	27.812.2035.20JR.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	118.883,80
31/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ-UFC	CE	27.811.2035.20SL.0001	07/12/2012	07/12/2012	31/05/2014	3.096.659,41

Verificou-se que os Termos de Cooperação n° 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31, todos assinados em 07/12/2012, não foram publicados no Diário Oficial da União, mas apenas disponibilizados no endereço eletrônico do Ministério do Esporte na *internet*. Tal procedimento é decorrente da Mensagem 2012/1881011 publicada no SIAFI, em 05/12/2012, pela Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, na qual o Ministério do Esporte se baseou. Esta Mensagem objetivou esclarecer pontos operacionais no cumprimento do regramento voltado aos termos de cooperação: Portaria Conjunta MP/MF/CGU n° 08/2012 e Portaria Interministerial MP/MF/CGU n° 507/2011. Um dos esclarecimentos contidos na Mensagem 2012/1881011 se refere à não necessidade de publicação dos extratos dos termos de cooperação firmados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal no Diário Oficial da União. Não obstante, a referida Mensagem aponta a necessidade de publicação dos termos de cooperação no endereço eletrônico na *internet* do órgão ou entidade transferidora do crédito orçamentário, a fim de possibilitar o acesso público à informação, conforme transcrito a seguir:

“Comunicamos que foi publicada, no DOU de 08.11.12 (pagina 71), a Portaria conjunta MP/MF/CGU n° 8, de 7/11/2012, que dispõe sobre a aprovação da minuta-padrão de termo de cooperação para descentralização de créditos conforme fundamento previsto no parágrafo único do art. 89 da Portaria Interministerial n° 507, de 24/11/2011.

Com vistas a permitir uma execução orçamentária de forma adequada ao cumprimento da mencionada norma, apresentamos a seguir os seguintes esclarecimentos:

(...)

- considerando que o ato que dá suporte à descentralização de créditos é de natureza orçamentária, devidamente registrado no SIAFI, não há



necessidade de sua publicação no DOU, sendo que a minuta-padrão instituída pela portaria conjunta é o documento que ampara a descentralização externa (destaque orçamentário) de créditos, devendo para tanto, ficar arquivada, na unidade descentralizadora, com a movimentação do dia;

- com vistas a possibilitar o acesso público à informação, a unidade responsável pela descentralização externa deverá disponibilizar, no seu sítio eletrônico na internet, o referido termo de cooperação;” (grifo não contido no original)

O art. 89 da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, traz regramento específico quanto aos termos de cooperação, definindo que ato conjunto dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União aprovarão uma minuta-padrão para a celebração de ajustes dessa natureza:

*“Art. 89. Os termos de cooperação serão regulados na forma do **art. 18 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.***

*Parágrafo único. Os Secretários-Executivos dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria-Geral da União, aprovarão em ato conjunto, **minuta-padrão do termo de cooperação**, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento, enquanto não for regulamentado” (grifo não contido no original)*

A minuta-padrão em referência foi normatizada na Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07/11/2012. Conforme a Mensagem 2012/1881011, esta Portaria seria o subsídio para que não fossem publicados no DOU os termos de cooperação firmados pela pasta. No entanto, a citada Portaria possui apenas dois artigos e não traz regramento específico quanto à publicação dos extratos de termos de cooperação firmados por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Outra impropriedade verificada refere-se aos Termos de Cooperação nº 5, 7, 10, 16, 20, 22 e 23, todos de 2012, que foram divulgados tanto no endereço eletrônico do Ministério do Esporte quanto no Diário Oficial da União. Neste caso, os ajustes apresentaram datas de assinatura distintas a depender do local de publicação.

A publicação do Termo de Cooperação nº 6/2012 também apresentou inconsistências. Este foi publicado no Diário Oficial da União duplamente: primeiramente no dia 30/11/2012 e depois em 10/12/2012. A diferença entre as publicações baseia-se na modificação da data de assinatura (de 27/11/2012 para 06/12/2012). No entanto, a segunda publicação não trouxe nenhuma motivação para tanto, como por exemplo, a retificação da publicação original, restando duas publicações com informações distintas para o mesmo termo de cooperação.

No mesmo sentido, o Termo de Cooperação nº 19/2012 também foi publicado de forma equivocada no Diário Oficial da União, pois seu extrato não apresentou a informação da respectiva data de assinatura.

Frisa-se, também, que não foi possível verificar a publicação dos termos de cooperação cuja numeração não consta do quadro obtido na pesquisa, como os Termos de Cooperação nº 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13 e 14.



Causa

Fragilidades nos controles internos administrativos relativos aos procedimentos de publicação dos termos de cooperação firmados.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício nº 765/2013/SE-ME, de 29/11/2013, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte assim se manifestou:

“Pelas informações prestadas pelos colaboradores que à época atuavam no âmbito da Coordenação Geral de Gestão de Convênios - CGCONV, identifica-se que as mudanças das regras de formalização de descentralização de créditos orçamentários - mais precisamente, após a edição da Portaria Conjunta MPOG/MF/CGU nº 8, de 07/11/2012 e Mensagem SIAFI nº 2012/1881011, de 05/12/2012 - induziram entendimentos diversos sobre a operacionalização dessas descentralizações, tanto no SIAFI, quanto na sua forma de publicação.

Tais providências eram realizadas por meio de publicação de portaria no Diário Oficial da União e, pela nova regra, dever-se-ia utilizar o formulário “Termo de Cooperação”, sem a necessidade de divulgação pela Imprensa Oficial.

As citadas alterações tiveram como consequência algumas falhas operacionais ou incongruências documentais, como as apontadas pela Equipe de Auditoria, valendo ressaltar que nenhum dos instrumentos citados teve a execução de seu objeto prejudicada, pois diferentemente de um contrato e de um convênio, no Termo de Cooperação não há realização de despesa pública pela unidade descentralizadora, podendo tais ocorrências serem entendidas como simples falhas formais.”

Análise do Controle Interno

A Mensagem 2012/1881011 publicada no SIAFI, em 05/12/2012, pela Coordenação Geral de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, não possui força normativa e hierárquica a fim de suprimir o definido na legislação vigente de referência, que estabelece que os extratos dos termos de cooperação devem ser publicados em meios oficiais a fim de prover eficácia aos instrumentos firmados. O art. 46 da Portaria Interministerial nº 507/2011 traz exigência específica quanto à necessidade de publicação, em meio oficial, de ajustes ou instrumentos congêneres, gêneros dos quais os termos de cooperação são espécie:

“Art. 46. A eficácia de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres fica condicionada à publicação do respectivo extrato no Diário Oficial da União, que será providenciada pelo concedente, no prazo de até 20 (vinte) dias a contar de sua assinatura.”

A Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08, de 07/11/2012, na qual a Mensagem 2012/1881011 também se baseou, possui apenas dois artigos e não traz regramento sobre a desnecessidade de publicação dos extratos dos termos de cooperação em meio oficial, pelo contrário, considera que a adoção de uma minuta-padrão de termo de cooperação visa ao atendimento do princípio da transparência, entre outros, na busca pelo aperfeiçoamento do funcionamento da administração pública:



“CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer um instrumento padronizado e simplificado de Termo de Cooperação para Descentralização de Créditos, de forma a atender aos princípios da eficiência, economicidade e transparência e perseguir o aperfeiçoamento do funcionamento da administração pública;

(...)

Art. 1º Aprovar a minuta-padrão de Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito, conforme Anexo desta Portaria, a fim de orientar os órgãos e entidades envolvidos na celebração deste instrumento e na realização de descentralização de créditos.

Parágrafo único. O Termo de Cooperação de que trata o caput deverá ser registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, quando da descentralização do crédito.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.” (grifo não contido no original)

Dessa forma, deveria o Ministério do Esporte publicar, em meio oficial, os extratos dos termos de cooperação firmados. A publicação em meio oficial provê transparência e tempestividade no controle do gasto público, seja por parte dos órgãos de controle, seja por parte da sociedade.

Quanto às demais inconsistências na divulgação dos extratos dos termos de cooperação firmados pelo Ministério do Esporte, estas decorrem de fragilidades nos controles internos administrativos, não tendo sido apresentadas informações que descaracterizassem os apontamentos efetuados.

Destaca-se que as impropriedades registradas não se caracterizam por serem apenas falhas formais, como pretendido, uma vez que contrariam princípios da Administração Pública, principalmente o da legalidade e o da publicidade, prejudicando o acompanhamento e a transparência da despesa pública.

Recomendações:

Recomendação 1: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que divulgue, em meio oficial, os extratos dos termos de cooperação firmados por esta pasta, no prazo de até 20 (vinte) dias a contar da respectiva assinatura, a fim de prover eficácia aos ajustes firmados.

Recomendação 2: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que adote controles internos administrativos voltados ao acompanhamento da divulgação, em meio oficial, dos extratos dos termos de cooperação firmados por esta pasta, de forma a mitigar o risco de ocorrerem inconsistências como as apontadas.

Recomendação 3: Recomenda-se à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte que elabore levantamento dos termos de cooperação firmados pelo Ministério e não publicados e que providencie a publicação dos mesmos.



Anexo I - Relatório de Auditoria nº 201204996 - Calandra Soluções S.A.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**



Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/ME
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201204996
UCI Executora: SFC/DRTES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço nº 201204996, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre os atos e consequentes fatos de gestão, ocorridos na suprarreferida, no período de 16/07/2010 a 22/02/2013.

I – ESCOPO DO TRABALHO

Trata-se de relatório de auditoria cujo objetivo é avaliar a execução do Contrato nº 060/2010, firmado entre o Ministério do Esporte e a empresa Calandra Soluções S.A. (CNPJ 03.718.040/0001-61).

A contratação teve como objeto a aquisição de Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa, para acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa 2014, no valor total de R\$ 1.457.400,00. Esta solução ofereceria a consolidação e o tratamento dos dados dos empreendimentos da Copa 2014, e também o fornecimento de relatórios gerenciais, que seriam visualizados por meio de Salas de Situação pelos gestores.

O contrato analisado possui vigência inicial de 16/07/2010 até 16/07/2011 e teve os serviços de suporte técnico prorrogados duas vezes. O primeiro termo aditivo prorrogou a vigência do contrato de 16/07/2011 a 16/07/2012 e o segundo termo aditivo estendeu a sua vigência de 16/07/2012 até 16/07/2013.

Objeto	Data da assinatura	Vigência	Valor
Contrato 60/2010	16/07/2010	16/07/2010 a 16/07/2011	R\$ 1.457.400,00
1º Termo Aditivo	05/07/2011	16/07/2011 a 16/07/2012	R\$ 970.200,00
2º Termo Aditivo	16/07/2012	16/07/2012 a 16/07/2013	R\$ 970.200,00



O valor totalizado pelas notas fiscais emitidas desde a assinatura do contrato até o dia 22/2/2013 foi de R\$ 2.126.320,00. O valor efetivamente pago à empresa nesse período, conforme o quadro abaixo, foi de R\$ 1.957.499,85, descontados os tributos retidos na fonte pagadora.

A empresa recebeu ainda a quantia de R\$ 17.747,80, em momento posterior ao da análise da equipe de auditoria, entre 23/02/2013 e 20/08/2013.

Data	OB	Valor (R\$)
2010		
12/10/10	2010OB804026	R\$ 32.326,35
13/10/10	2010OB804027	R\$ 32.326,35
28/10/10	2010OB804299	R\$ 35.875,91
12/11/10	2010OB804507	R\$ 99.894,76
01/12/10	2010OB804901	R\$ 7.186,20
18/12/10	2010OB805205	R\$ 67.188,10
24/12/10	2010OB805366	R\$ 2.535,40
30/12/10	2010OB805507	R\$ 96.345,20
2011		
11/01/11	2011OB800040	R\$ 15.212,40
03/02/11	2011OB800379	R\$ 59.581,90
03/02/11	2011OB800380	R\$ 5.070,80
10/03/11	2011OB800743	R\$ 25.354,00
14/03/11	2011OB800761	R\$ 2.535,40
17/03/11	2011OB800827	R\$ 46.904,90
13/04/11	2011OB801337	R\$ 126.770,00
09/05/11	2011OB801650	R\$ 74.794,30
30/05/11	2011OB802060	R\$ 2.535,40
30/05/11	2011OB802081	R\$ 83.668,20
09/06/11	2011OB802276	R\$ 67.441,64
09/06/11	2011OB802300	R\$ 2.535,40
16/06/11	2011OB802408	R\$ 18.254,88
07/07/11	2011OB802682	R\$ 67.695,18
12/08/11	2011OB803303	R\$ 2.535,40
15/08/11	2011OB803343	R\$ 2.535,40
15/08/11	2011OB803399	R\$ 252.626,10
31/08/11	2011OB803629	R\$ 2.535,40
03/10/t11	2011OB804147	R\$ 2.535,40



17/10/11	2011OB804277	R\$ 9.761,29
25/10/11	2011OB804461	R\$ 2.535,40
24/11/11	2011OB804994	R\$ 3.042,48
25/11/11	2011OB804998	R\$ 5.070,80
28/11/11	2011OB805022	R\$ 2.535,40
12/12/11	2011OB805320	R\$ 17.240,72
26/12/11	2011OB805550	R\$ 2.535,40
27/12/11	2011OB805616	R\$ 55.889,28
2012		
07/02/12	2012OB800439	R\$ 2.535,40
12/03/12	2012OB800815	R\$ 2.535,40
26/03/12	2012OB801016	R\$ 2.535,40
10/04/12	2012OB801133	R\$ 7.099,12
02/05/12	2012OB801405	R\$ 2.535,40
29/05/12	2012OB801904	R\$ 54.130,79
22/06/12	2012OB802278	R\$ 54.384,33
25/07/12	2012OB802823	R\$ 24.720,15
23/08/12	2012OB803197	R\$ 44.115,96
05/12/12	2012OB804620	R\$ 204.860,32
10/12/12	2012OB804685	R\$ 211.959,44
12/12/12	2012OB804719	R\$ 5.070,80
28/12/12	2012OB804913	R\$ 7.606,20
2013		
25/02/13	2013OB800431	R\$ 2.535,40
10/07/13	2013OB802467	R\$ 10.141,60
20/08/13	2013OB803741	R\$ 5.070,80

O escopo da auditoria envolveu o processo de contratação e a execução do contrato. O produto foi contratado por inexigibilidade de licitação, Inexigibilidade nº 04/2010, Processo nº 58701.000725/2010-61. Quanto à execução, esta auditoria foi realizada no intuito de verificar a adequação dos controles para o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato, a adequação da forma de remuneração, os produtos entregues pela empresa contratada e a implantação dos produtos adquiridos, bem como a efetividade da solução contratada para a realização do acompanhamento e controle do Plano Diretor da Copa do Mundo FIFA 2014.

Os trabalhos foram realizados na Sede da Controladoria-Geral da União e na Sede do Ministério do Esporte, no período de 17/12/2012 a 06/03/2013, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal, objetivando o acompanhamento preventivo dos atos e fatos de gestão ocorridos no período de duração do contrato.



II – RESULTADO DOS EXAMES

1 APOIO ADMINISTRATIVO

1.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

1.1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVI

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

A solução contratada não cumpre o objetivo de monitoramento dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014.

Fato

O contrato nº 60/2010, firmado em 16/07/2010 entre o Ministério do Esporte e a empresa Calandra Soluções (CNPJ 03.718.040/0001-61), previa, no item 8 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO – do Termo de Referência, que as fases I e II do projeto seriam entregues em 13 semanas, contendo:

Fase I:

Integração ao e-CAR (Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados);
Modelagem e Construção do COPA-INTER;
Adaptação de 20 relatórios NetUno utilizados no PAC para funcionamento da Copa;
Ambiente Contextual de Atualização de Informações (Sala de situação);
Relatórios NetUno X variáveis e-CAR.

Fase II:

Acesso a relatórios no CPP a partir do e-CAR;
Relatórios NetUno;
Ambiente Contextual de Atualização (Sala de Situação);
Processo de Atualização PACINTER, COPA-INTER e e-CAR;
Apresentação dos Empreendimentos em Mapa;
Atualização de dados por planilhas via CPP.

Adicionalmente, segundo o item 2.3 do Termo de Referência relativo ao Processo de Inexigibilidade nº 04/2010, foi dada a seguinte motivação para a contratação:

“(…)

Dando continuidade aos trabalhos e, em função da meta imposta pelo CGCOPA/GECOPA 2014 de implantar as salas de situação da Copa em abril/2010, chegou-se ao consenso de que a melhor solução para suportar a operação das salas de situação e a emissão de relatórios gerenciais para o comitê gestor, por motivo de celeridade, seria o uso das ferramentas da empresa Calandra Soluções (Netuno/CCP), já empregadas pela Casa Civil nas salas de situação do PAC



(...).”

Baseando-se em análise do Termo de Referência, conclui-se que a solução proposta se caracterizava por ser um produto de customização do sistema já utilizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para o acompanhamento das obras do PAC, para que fosse utilizado pelo Ministério do Esporte no monitoramento dos empreendimentos da Copa 2014.

Em reunião ocorrida no dia 06/02/2013, com a presença de representantes do Ministério do Esporte, da empresa Calandra Soluções S.A. e de auditores da CGU, foi verificado que o sistema inicialmente idealizado havia sofrido modificações consideráveis durante a execução contratual.

Durante a reunião, os representantes do Ministério do Esporte não obtiveram êxito em explicar a arquitetura do sistema e relataram problemas na coleta dos dados provenientes das Arenas da Copa. Tais problemas podem ser resumidos principalmente na dificuldade de tratativa com os responsáveis pela obtenção e repasse das informações referentes às obras. Adicionalmente, os representantes da empresa contratada relataram dificuldades na conciliação do uso do sistema para as obras da Copa do Mundo FIFA 2014 com o seu uso para as obras do PAC.

Na mesma reunião, representantes da empresa Calandra Soluções S.A. apresentaram a solução em funcionamento em ambiente web, todavia, utilizando um perfil de administrador do sistema, que não representava a utilização real da solução por um usuário final.

Dos poucos dados apresentados, constatou-se que apenas aqueles referentes ao PAC estavam disponíveis, não sendo possível a visualização dos dados relacionados às Arenas da Copa do Mundo FIFA 2014.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201204996/002, de 08/02/2013, reiterada por meio da Solicitação de Auditoria nº 201204996/003, de 19/02/2013, foi solicitado ao Ministério do Esporte que apresentasse:

A relação de todos os usuários cadastrados para acesso ao Sistema de Gestão da Informação;

Os registros (logs) de todos os acessos ao Sistema de Gestão da Informação;

Os registros (logs) de inclusão dos dados no Sistema de Gestão da Informação relacionados às Arenas da Copa provenientes do Consórcio Copa.

Considerando as informações prestadas pelos representantes do Ministério do Esporte e da empresa Calandra Soluções S.A., as dificuldades na demonstração da efetiva operacionalidade da solução, a não apresentação de respostas à Solicitação de Auditoria nº 201204996/003 e a não disponibilização de acesso ao sistema para os auditores, conforme fora solicitado, constatou-se que o sistema não é efetivo na geração de informações completas e atualizadas para a tomada de decisão dos gestores acerca dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014, não sendo utilizado para o fim proposto.

Causa

Deficiências no planejamento da contratação e em relação à execução contratual.

Manifestação da Unidade Examinada



Em resposta, por meio do ofício nº 217/2013/SE/ME, o gestor afirmou:

“8. Verifica-se que a análise que conduziu à citada constatação considerou *“as informações prestadas pelos representantes do Ministério do Esporte e da empresa Calandra Soluções S.A., as dificuldades encontradas na demonstração da efetiva operacionalidade da solução, a não apresentação de respostas à Solicitação de Auditoria nº 2012044996/003 e a não disponibilização de acesso ao sistema para os auditores, conforme fora solicitado”*. (grifo acrescido)

9. De fato, a CGU chegou a tal constatação antes do atendimento à Solicitação de Auditoria nº 2012044996/003, em decorrência das dilações de prazo solicitadas pela contratada.

10. Por esse motivo, encaminham-se tais informações à Controladoria Geral da União para que, após a análise do seu conteúdo, seja convocada nova reunião com os representantes do Ministério do Esporte, no sentido de esclarecer às questões levantadas na análise por parte do órgão de controle.”.

Análise do Controle Interno

A “nova reunião”, citada no Ofício nº 217/2013/SE/ME, aconteceu no dia 03/06/2013, com a presença de cinco representantes do Ministério do Esporte (ME), quatro representantes da CGU e um representante do Ministério do Planejamento (MPOG).

A memória de reunião, aprovada pelo Ministério do Esporte, é a abaixo transcrita:

1) Reunião realizada a pedido do ME, para tratamento de item específico do Relatório Preliminar de Auditoria nº 201204996, Considerando o disposto no item 10 da Nota Técnica nº 06/2013/CGCOPA/ASSEGE/SE/ME, encaminhada à CGU por meio do Ofício nº 217/2013/SE/ME, de 22/04/2013.

2) ME: Na abertura da reunião, foi esclarecida a necessidade de realização de reunião com apresentação pelo MPOG do sistema da Calandra.

3) MPOG: Foi esclarecido que as informações do SGI são informações de contexto, que consideram a dinâmica de sala de situação, sem alimentação de informações periódicas.

Registrou que o módulo de Arenas não deve ter muitas informações. Destacou que as informações disponíveis no âmbito do sistema de monitoramento do PAC não contemplavam todas as informações que o ME necessitava.

Informações em nível estratégico estão disponíveis. Poucos níveis de controle; os níveis de controle mais específicos de obra são acompanhados pelos Ministérios executores.



4) CGU: informou que a equipe não possuía dúvidas quanto à forma de alimentação do sistema, mas sim em relação à sua utilização pelo Ministério do Esporte e, especificamente, em relação às informações disponíveis no que diz respeito ao monitoramento de Arenas.

5) ME: registrou preocupação com a disponibilização, ou não, da senha do Sistema. Informou que o acesso deveria ser precedido de informações para a CGU fazer uma utilização devidamente contextualizada conforme o apresentado. Assim, para não correr o risco de ter uma visão equivocada e migrar para o relatório dados não reais.

ME: informou também que a partir deste momento, os itens do citado relatório, discriminados abaixo, estavam disponíveis para envio. E na oportunidade, a Secretaria Executiva seria orientada a formalizar o assunto.

a) disponibilização, em forma eletrônica, da relação de todos os usuários cadastrados para acesso ao Sistema de Gestão de Informação – SGI, contendo nome, sobrenome, login, perfil de cadastro, permissões, órgão de vinculação, data de criação e CPF do usuário;

b) o cadastramento dos auditores da CGU no Sistema de Gestão de Informação – SGI, com perfil de permissões do tipo “auditor”.

6) CGU: informou que seria feita avaliação da necessidade de disponibilização de senha previamente à conclusão do Relatório ou se, em momento posterior, a mesma seria novamente solicitada. O mesmo ocorrendo em relação à relação de usuários e acessos efetuados ao sistema. Caso identificada a necessidade de encaminhamento das informações, o ME seria informado.

7) MPOG: indicou que se fosse necessário, poderia ser feito contato para a disponibilização de senha de acesso ao SGI.

Conforme o exposto, verifica-se que as informações prestadas na nova reunião não acrescentaram novos dados ao que já havia sido exposto pelo Ministério do Esporte.

Foi registrado, ainda, pela especialista do Ministério do Planejamento no Sistema de Gerenciamento da Informação, que “o módulo de Arenas não deve ter muitas informações”, e “que as informações disponíveis no âmbito do sistema de monitoramento do PAC não contemplavam todas as informações que o ME necessitava.”.

Em análise aos arquivos de log de acessos e alterações efetuadas no SGI, no que se refere às arenas, verificou-se que foram inseridos poucos dados no sistema, entre dezembro de 2011 e agosto de 2012. Após esse período, não foi verificada nova inserção de dados no sistema.

Dessa forma, fica mantida a conclusão de que o SGI não é efetivo na geração de informações completas e atualizadas para a tomada de decisão dos gestores acerca dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014, não sendo utilizado para o fim proposto.

Recomendações:



Recomendação 1: Em contratações futuras, realizar o planejamento da contratação conforme preconiza a IN SLTI 04/2010, e garantir que a execução do contrato se dê em respeito ao Projeto Básico/Termo de Referência.

Recomendação 2: Avaliar a utilidade e utilização do Sistema SGI no âmbito do Ministério do Esporte para o monitoramento dos empreendimentos da Copa, em especial para o monitoramento do andamento das obras das Arenas, informando os resultados à CGU no prazo de 60 dias.

Recomendação 3: Apurar os fatos e a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para as falhas no planejamento da contratação, bem como para as falhas de execução identificadas.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Deficiências no planejamento da contratação.

Fato

Em análise ao Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do Ministério do Esporte, ao Termo de Referência do Processo de Inexigibilidade nº 04/2010, aos Relatórios de Atividades das Ordens de Serviço do Contrato nº 060/2010, e considerando as informações prestadas em reunião ocorrida no dia 06/02/2013, verificou-se que houve deficiências no planejamento da contratação da Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa.

Em exame ao PDTI 2010/2012, verificou-se que não havia a previsão da contratação de ferramenta para o monitoramento dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014 neste documento, contrariando o artigo 3º da Instrução Normativa SLTI/MP nº 04, de 19/05/2008 (IN/SLTI nº 4/2008), que exige que as contratações em Tecnologia da Informação sejam precedidas de planejamento e elaboradas em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), alinhadas à estratégia do órgão ou entidade.

De acordo com o Termo de Referência, o objeto da inexigibilidade é a implantação da Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa, adotada para acompanhamento e controle do plano Diretor da Copa 2014, que compreende os seguintes serviços:

Adaptação da solução (fase I): 1.400 horas de desenvolvimento para as adaptações necessárias ao conjunto de aplicações que formam a solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa utilizadas no monitoramento do PAC para utilização parcial e imediata desta para monitoramento do Plano Diretor da Copa 2014.

Desenvolvimento (fase II): 2.080 horas de levantamento de requisitos, desenho e desenvolvimento necessários para evolução da fase I, contemplando os relatórios específicos para a COPA, bem como a disponibilização de relatórios via WEB em ambiente customizado e outros itens especificados no capítulo de requisitos gerais.



Suporte Técnico (fase III): Suporte técnico ao ambiente, implementação de demandas emergenciais e passagem de conhecimento para a equipe de operação. O serviço será dividido em duas modalidades, sendo:

Suporte Técnico Remoto: Suporte técnico para esclarecimento de dúvidas, restabelecimento de serviços de missão crítica por motivos de parada ou falha de funcionamento.

Suporte Técnico Presencial: 6.690 horas de suporte técnico presencial na cidade de Brasília/DF. A quantidade de horas estimadas para os serviços refere-se ao período de vigência do contrato.

Verifica-se que a quantidade de horas previstas para as fases I e II do projeto (Adaptação e Desenvolvimento) foi de 3.480 horas e que foram previstas 6.690 horas para os serviços de “suporte técnico presencial”.

Segundo a definição do item 3.4.9.1 do Termo de Referência, os serviços de Suporte Técnico Presencial são: “*chamados registrados destinados à elaboração de diagnóstico, avaliação de ambiente, realização de workshops ou para **implementar procedimentos de evolução de versão de produto e aplicação de melhorias e correções**, com vistas a prevenir a ocorrência de problemas*”. (grifos não contidos no original)

Todavia, verificou-se que as horas de serviço de “Suporte Técnico Presencial” foram utilizadas no contrato para fim diverso do pactuado, sendo utilizadas na prática como o serviço de desenvolvimento da solução, durante as várias modificações ocorridas no projeto, e não com a função original de “Suporte Técnico Presencial” que foi prevista e definida no Termo de Referência, caracterizando desvio de finalidade do serviço de “Suporte Técnico Presencial” no decorrer da execução contratual.

Destaca-se que não constaram nos autos do processo documentos que evidenciassem o correto planejamento de contratação de solução em Tecnologia da Informação exigido pela IN SLTI nº 04/2008 e pela Lei nº 8.666/93, conforme segue:

IN SLTI nº 04/2008:

“Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Análise de Viabilidade da Contratação;

II - Plano de Sustentação;

III - Estratégia de Contratação; e

IV - Análise de Riscos.

Art. 17. O Termo de Referência ou Projeto Básico será construído, pelo Gestor do Contrato, com apoio do Requisitante do Serviço e da Área de Tecnologia da Informação, a partir da Estratégia de Contratação, e conterá, no mínimo, as seguintes informações: (...)”

Lei nº 8666/93:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:



(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:” (grifos não contidos no original)

As deficiências no planejamento da contratação causaram impacto na falta de operacionalidade do Sistema, conforme já caracterizado na Constatação 1.1.1.1 deste Relatório e também têm impacto no pagamento dos serviços por horas, uma vez que quanto mais horas forem utilizadas para a concretização do objeto, maior será a remuneração da contratada.

No Acórdão nº 786/2006 – TCU – Plenário, esse fenômeno foi qualificado como de “paradoxo do lucro-incompetência”:

*“76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino **paradoxo do lucro-incompetência**. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração.*

77. Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados. Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados”

Como corolário do paradoxo lucro-incompetência, observa-se que quanto mais deficiente for o planejamento de uma contratação, mais horas serão utilizadas para a execução do objeto, e maior será o lucro da empresa contratada e o prejuízo para o Erário.

Até o encerramento dos trabalhos de campo da presente auditoria, já havia sido realizado o pagamento de 14.568 horas, enquanto o previsto era 10.170, conforme Constatação 1.1.1.3 deste Relatório.

Causa

Ausência de capacitação nas áreas de Tecnologia da Informação e de Licitações do Ministério do Esporte, em relação a contratações de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, por meio do Ofício nº 217/2013/SE/ME, de 22/04/2013, o gestor afirmou:



“11. A constatação de deficiência no planejamento da contratação foi registrada pela Controladoria considerando (i) inexistência de previsão da contratação de ferramenta para o monitoramento dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014 no PDTI, contrariando disposição do art. 3º da IN SLTI/MPOG nº 04/2008, e (ii) utilização de horas de serviço de “Suporte Técnico Presencial” para fim diverso do pactuado.

12. Inicialmente cabe esclarecer que as ferramentas utilizadas no monitoramento das ações da Copa das Confederações 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 não foram incluídas no PDTI, este de competência da CGTI/DGI/ME, o qual tratava apenas de projetos internos do Ministério.

13. Entendeu-se à época que as ações alusivas à organização e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 deveriam ser planejadas no âmbito dos comitês organizadores do empreendimento, dos quais o Ministério do Esporte foi definido como coordenador, sendo informadas as contratações aos órgãos de controle por instrumento próprio, conforme Acórdão nº 2998/2011 do Tribunal de Contas da União.

14. Especificamente quanto ao objeto da presente auditoria, informamos que a necessidade de contratação surgiu após integração das equipes técnicas do Ministério do Esporte e da Casa Civil da Presidência da República, com apoio do SERPRO, visando a proposição de uma solução conjunta para apoiar o comitê gestor responsável pelo monitoramento dos empreendimentos da Copa 2014, denominado CGCOPA/GECOPA 2014, conforme informado no Memorando nº 068/2010/AEF-ME, do Assessor Especial de Futebol (fl 03 do Processo nº 58701.000725/2010-61).

15. Em decorrência desse trabalho, as equipes técnicas do ME e da Casa Civil decidiram pela adoção de uma ferramenta de software livre, denominada e-CAR (Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados), para suportar o desenvolvimento do sistema de informações de apoio ao CGCOPA/GECOPA 2014.

16. Ficou acordado que a infraestrutura necessária para a customização do e-CAR, compreendendo servidores, rede, aplicativos e hospedagem, seria disponibilizada pelo SERPRO, sem ônus para o ME. Esta condição foi objeto de um Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Esporte (ME) e a Casa Civil da Presidência da República. Permaneceu, entretanto, a necessidade de contratação dos serviços especializados, por parte do ME, para customização das informações ao novo ambiente do sistema de informações de apoio ao CGCOPA/GECOPA 2014.

17. No que tange à suposta utilização de horas de serviço de “Suporte Técnico Presencial” para fim diverso do pactuado, informa-se que o



serviço foi inserido na contratação, exatamente, para adaptação e inclusão de facilidades ao sistema no decorrer da execução, conforme previsto na contratação:

3.2.1.2 Modelagem e Construção do COPA-INTER:

*Modelagem e construção da base de dados que comportará as informações extraídas do e-CAR e armazenará as informações qualitativas referentes aos empreendimentos na preparação das Salas de Situação. Para efeito de construção da primeira fase do projeto, não deverão ser consideradas as alterações substanciais em relação ao PACINTER, ou seja, não serão alteradas chaves de tabelas e relacionamentos, apenas os atributos dos empreendimentos. **As alterações subsequentes, caso sejam necessárias, deverão ser realizadas na fase III."b"** - de suporte técnico presencial.(grifo acrescido)*

A base de informações COPA-INTER deverá estar pronta para receber os arquivos TXT gerados pelo e-CAR, no seu formato padrão, de forma a alimentar os registros da base de dados. A atualização deverá ser feita através de aplicação a ser construída para este propósito.

3.4.9 Suporte Técnico Presencial.

3.4.9.1 São chamados registrados destinados à elaboração de diagnóstico, avaliação de ambiente, realização de workshops ou para implementar procedimentos de evolução de versão de produto e aplicação de melhorias e correções, com vistas a prevenir a ocorrência de problemas; (grifo acrescido)

3.4.9.2 Serão gerenciados pela emissão de Ordens de Serviços, conforme definido no Anexo I, às quais serão especificadas e autorizadas de acordo com as demandas específicas;

3.4.9.3 Todos os serviços devem ser executados e documentados obedecendo aos critérios estabelecidos na metodologia de trabalho;

3.4.9.4 Todos os Serviços demandados somente poderão ser executados após a emissão de Ordens de Serviços, com a obrigatória autorização do ME;



18. Deve ser compreendido que a ferramenta Sistema de Gestão de Informações e Participação Colaborativa passou por diversas adequações, na medida em que evoluiu o planejamento e o acompanhamento do Governo Federal sobre os empreendimentos relacionados à realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

19. Nessa esteira, o que o Relatório Preliminar de Auditoria considerou como “desenvolvimento da solução” tratou-se, na realidade, de “sustentação de sistema” visando à adaptação dos módulos às demandas impostas no planejamento e acompanhamento da organização do empreendimento, o que demandou serviços de “Suporte Técnico Presencial”.”

Análise do Controle Interno

Em exame à manifestação do gestor, constata-se que este se limita a repetir o que se encontrava anteriormente nos autos.

A equipe de auditoria da CGU, além de considerar a não inclusão da contratação no PDTI e a utilização de horas de “serviço de suporte técnico presencial” para fim diverso do pactuado, considerou também:

As informações prestadas na reunião ocorrida no dia 06/02/2013; e

A desproporcionalidade entre a quantidade de horas previstas para a efetiva implementação da ferramenta e as horas de suporte técnico presencial.

Na citada reunião, foi afirmado pelos gestores do Ministério do Esporte que a solução sofreu diversas modificações na estrutura de sua modelagem. A principal alteração citada pela equipe foi o abandono da utilização da ferramenta E-CAR, que, pela análise do Termo de Referência, era o pilar do sistema.

Assim, de acordo com as informações prestadas, observa-se que o planejamento inicial, previsto no Termo de Referência, foi bastante modificado, indicando que não foi adequadamente elaborado.

Quanto à desproporcionalidade entre as horas previstas no termo de referência, observa-se que para as fases I e II, foram previstas 3.480 horas e para a fase de “suporte técnico presencial”, foram previstas 6.690 horas.

A análise desses dados indica que o gestor planejou a construção de uma solução que, desde a sua concepção inicial, precisaria de um número de horas 92% maior do que o utilizado na implementação do “produto principal” para a “evolução de versão do produto e aplicação de melhorias e correções”.

Destaca-se que o contrato firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Calandra Soluções S.A. sofreu dois aditivos, para prorrogação dos serviços de “Suporte Técnico Remoto” e de “Suporte Técnico Presencial”, no valor de R\$ 970.200,00 cada, que resultaram em acréscimo de 133% do valor original do contrato (R\$ 1.457.400,00).



As referidas prorrogações aumentaram, ainda mais, a discrepância entre a quantidade de horas utilizadas para a construção da solução inicial (22,7%) e a quantidade de horas utilizadas para a evolução do produto (77,3%).

Destaca-se, ainda, que as horas de serviço de “Suporte Técnico Presencial” foram utilizadas no contrato para fim diverso do pactuado, sendo utilizadas na prática como o serviço de desenvolvimento da solução, conforme tratado em outro item do presente relatório.

Considerando o exposto, verifica-se que o planejamento não foi cumprido conforme a previsão inicial, como afirmou o gestor em sua resposta.

Recomendações:

Recomendação 1: Promover a capacitação dos servidores das áreas de Tecnologia da Informação e de Licitações e Contratos para que realizem o planejamento das licitações e as contratações de acordo com os ditames da Lei no 8.666/93 e a IN SLTI no 04/2010.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Deficiências na metodologia da contratação, incorrendo em falhas de execução contratual.

Fato

A contratação da empresa Calandra Soluções S.A. teve, além de deficiências em seu planejamento, problemas na metodologia da contratação, como: contratação de serviços por horas, sem a vinculação de resultados; estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais; erro no cálculo do preço único estabelecido. Destaca-se que as citadas deficiências também foram tratadas no Acórdão TCU nº 2062/2012.

a) Contratação dos serviços por horas, sem vinculação a resultados.

Em análise ao item 1 do Termo de Referência do Processo de inexigibilidade nº 04/2010, o objeto do contrato é a prestação de serviços, medidos em horas de trabalho, conforme segue:

“

Adaptação da solução (fase I): 1.400 horas de desenvolvimento para as adaptações necessárias ao conjunto de aplicações que formam a solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa utilizadas no monitoramento do PAC para utilização parcial e imediata desta para monitoramento do Plano Diretor da Copa 2014.

Desenvolvimento (fase II): 2.080 horas de levantamento de requisitos, desenho e desenvolvimento necessários para evolução da fase I, contemplando os relatórios específicos para a COPA, bem como a disponibilização de relatórios via WEB em ambiente customizado e outros itens especificados no capítulo de requisitos gerais.

Suporte Técnico (fase III): Suporte técnico ao ambiente, implementação de demandas



emergenciais e passagem de conhecimento para a equipe de operação. O serviço será dividido em duas modalidades, sendo:

Suporte Técnico Remoto: Suporte técnico para esclarecimento de dúvidas, restabelecimento de serviços de missão crítica por motivos de parada ou falha de funcionamento.

Suporte Técnico Presencial: 6.690 horas de suporte técnico presencial na cidade de Brasília/DF. A quantidade de horas estimadas para os serviços refere-se ao período de vigência do contrato.”

Quanto ao “Suporte Técnico Remoto”, o parágrafo primeiro da cláusula oitava do contrato estabelece que o pagamento será mensal:

“Parágrafo Primeiro. Os pagamentos serão realizados mensalmente, após a aceitação de cada produto, conforme:

(...)

“Suporte Técnico Remoto” no valor total de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais), dividido em doze parcelas mensais de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), vincendo a primeira parcela após 30 (trinta) dias da publicação do extrato do contrato e as demais nos meses subsequentes, contra a apresentação de relatórios que comprovem a execução dos serviços.”

De acordo com o item 2 do Termo de Referência do Processo de Inexigibilidade nº 04/2010, foi dada a seguinte justificativa para a utilização da medida dos serviços por homem-hora:

“ 2 – Da justificativa

2.1 – Da utilização da unidade de medida em homem hora:

Nos serviços definidos para as Fases I, I e III. “b”, excepcionalmente será adotado o critério de remuneração da contratada por quantidade de horas de serviço, em conformidade com o art. 20, inciso I da In nº 3/2009, em virtude da inviabilidade da adoção de outro critério de aferição dos resultados. Os serviços serão demandados por Ordens de Serviço eventuais, nas quais estarão definidas as atividades e os perfis profissionais necessários para o desenvolvimento dos serviços.”

Ficou demonstrado, pelo acima exposto, que o gestor elaborou o Termo de Referência prevendo o pagamento dos serviços das fases 1 e 2, bem como o “suporte técnico presencial”, por horas, e o serviço de “suporte técnico remoto”, por mês, sem a vinculação de resultados, contrariando o parágrafo 1º do artigo 14 da IN SLTI nº 04/2008:

“Art. 14. A Estratégia da Contratação, elaborada a partir da Análise de Viabilidade da Contratação, compreende as seguintes tarefas:

(...)

§ 1º A aferição de esforço por meio da métrica homens-hora apenas poderá ser utilizada mediante justificativa e sempre vinculada à entrega de produtos de acordo com prazos e qualidade previamente definidos.”

Nesse sentido também se manifesta o Tribunal de Contas da União (TCU):



“Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos.” (Súmula - TCU 269)

A justificativa apresentada pelo gestor no item 2 do Termo de Referência foi insuficiente para configurar uma exceção à regra estabelecida pelo parágrafo 1º do artigo 14 da IN SLTI nº 04/2008. O gestor afirmou que era inviável adotar outro critério para a aferição dos resultados, sem, contudo, fundamentar tal inviabilidade.

Instituições públicas e privadas têm utilizado a métrica Ponto de Função (PF) nas estimativas e dimensionamento de tamanho funcional de projetos de software devido aos benefícios de utilização desta métrica, destacando-se: regras de contagem objetivas, independência da solução tecnológica utilizada e facilidade de estimativa nas fases iniciais do ciclo de vida do software.

A Portaria SLTI/MP nº 31, de 29/11/2010, recomenda o uso da métrica Ponto de Função para os órgãos integrantes do SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação), do qual o Ministério do Esporte faz parte, bem como a adoção do Roteiro de Métricas de Software do SISP na contratação de serviços de desenvolvimento e de manutenção de soluções de software.

A Análise de Pontos de Função (APF) é uma técnica utilizada para a medição de projetos de desenvolvimento de software, visando estabelecer uma medida de tamanho, em Pontos de Função (PF), considerando a funcionalidade implementada, sob o ponto de vista do usuário.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem publicado vários acórdãos que recomendam a utilização da métrica Ponto de Função Não Ajustado em contratos de prestação de serviços de desenvolvimento e de manutenção de sistemas, entre os quais podem ser citados:

- Acórdão nº **1.782/2007**: recomenda o uso da métrica Ponto de Função como forma de pagamento dos serviços contratados de desenvolvimento e manutenção de sistemas, ao invés de se realizar a conversão dos pontos de função em horas, baseado na produtividade média da tecnologia empregada.
- Acórdão nº **1.910/2007**: em atenção ao princípio da eficiência, faz duas recomendações: adotar a técnica de medição por ponto de função sem ajustes pelas características da aplicação (pontos de função não ajustados) e diferenciar, na fórmula de cálculo, os custos dos pontos de função para desenvolver novas funcionalidades, daqueles relativos a supressões ou alterações de funcionalidades existentes.
- Acórdãos nº **1.125/2009** e **1.274/2010**: determinam não vincular a métrica de tamanho funcional (Ponto de Função) com a de esforço (homem-hora).

b) Estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais.

De acordo com o Demonstrativo de Formação de Preços da empresa Calandra Soluções S.A., constante do Processo de Inexigibilidade nº 4/2010, o custo de cada profissional é formado pelo salário base, encargos trabalhistas e sociais e benefícios, conforme segue:

	Gerente de Projetos	Analista de Negócios	Lider de Projetos	Desenvolvedor	Consultor CCP	Analista de Testes	Consultor Netuno
Salário Base	R\$ 10.333,00	R\$ 8.098,00	R\$ 7.500,00	R\$ 6.465,00	R\$ 6.465,00	R\$ 3.699,52	R\$ 10.219,00



Grupo A								
13º Salário	8,33%	R\$ 861,13	R\$ 674,87	R\$ 625,04	R\$ 538,78	R\$ 538,78	R\$ 308,31	R\$ 851,63
Férias	11,11%	R\$ 1.148,13	R\$ 899,79	R\$ 833,35	R\$ 715,35	R\$ 715,35	R\$ 411,07	R\$ 1.135,46
INSS	20,00%	R\$ 2.066,60	R\$ 1.619,60	R\$ 1.500,00	R\$ 1.293,00	R\$ 1.293,00	R\$ 739,90	R\$ 2.043,80
SAT	3,00%	R\$ 309,99	R\$ 242,94	R\$ 225,00	R\$ 193,95	R\$ 193,95	R\$ 110,99	R\$ 306,57
Sal. Educ.	2,50%	R\$ 258,33	R\$ 202,45	R\$ 187,50	R\$ 161,63	R\$ 161,63	R\$ 92,49	R\$ 255,48
Incrá/Sena i/	3,30%	R\$ 340,99	R\$ 267,23	R\$ 427,50	R\$ 213,35	R\$ 213,35	R\$ 122,08	R\$ 337,23
Sesi/Sebra e								
FGTS	8,00%	R\$ 326,64	R\$ 647,84	R\$ 600,00	R\$ 517,20	R\$ 517,20	R\$ 295,96	R\$ 817,52
FGTS/Res cisão	4,00%	R\$ 413,32	R\$ 323,92	R\$ 300,00	R\$ 258,60	R\$ 258,60	R\$ 147,98	R\$ 408,76
Prev. Se/ 13º e Férias	7,93%	R\$ 819,92	R\$ 642,58	R\$ 595,12	R\$ 513,00	R\$ 513,00	R\$ 293,56	R\$ 810,88
Total encargos trabalhistas e sociais		R\$ 7.045,05	R\$ 5.521,23	R\$ 5.113,51	R\$ 4.047,85	R\$ 4.407,85	R\$ 2.522,34	R\$ 6.967,33

Total folha de pagamento (Salário Base + Encargos)	R\$ 17.378,05	R\$ 13.619,23	R\$ 12.613,51	R\$ 10.872,85	R\$ 10.872,82	R\$ 6.225,86	R\$ 17.186,33
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	---------------------	--------------------------

Benefícios							
Aux. Refeição		R\$ 396,00	R\$ 396,00	R\$ 396,00	R\$ 396,00	R\$ 396,00	R\$ 396,00
Vale Transp.			R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 200,00	R\$ 200,00
Plano Saúde		R\$ 400,00	R\$ 400,00	R\$ 400,00	R\$ 400,00	R\$ 400,00	R\$ 400,00
Seg. Vida. Ac. Trabalho		R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00
Total Benef.		R\$ 846,00	R\$ 1.046,00	R\$ 1.046,00	R\$ 1.046,00	R\$ 1.046,00	R\$ 1.046,00

Total de Despesa de Pessoal (Salário Base + Encargos + Benefícios)	R\$ 18.224,05	R\$ 14.665,23	R\$ 13.659,51	R\$ 11.918,85	R\$ 11.919,85	R\$ 7.267,86	R\$ 18.232,33
---	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------	---------------------	--------------------------

Total de horas por perfil	938	1168	2638	2638	2240	238	310
Custo total (Total de Despesa de Pessoal X Total de horas por perfil)	R\$ 101.750,97	R\$ 101.958,25	R\$ 214.486,84	R\$ 187.154,26	R\$ 158.931,28	R\$ 10.296,13	R\$ 33.642,99

A empresa, para incluir o custo total estimado de viagens e infraestrutura (R\$ 271.077,23), estabeleceu um custo único para todos os tipos de profissional. Para isso, somou este valor ao “Total de Despesa de Pessoal” e encontrou o “Valor total de custos de pessoal” igual a R\$ 1.079.297,96.



Por fim, a empresa dividiu o valor encontrado pelo número de horas previstas no contrato (10.170 horas), resultando no valor de custo médio por hora de R\$ 106,13, para todos os perfis profissionais.

Soma do “total de despesa de pessoal”	R\$ 808.220,72
Custo de viagens e infraestrutura	R\$ 271.077,23
Valor total dos custos de pessoal	R\$ 1.079.297,96
Total de horas fases I, II e Suporte Presencial	10.170
Custo médio por hora	R\$ 106,13

Após o estabelecimento do valor de R\$ 106,13 para o custo total médio por hora de cada profissional, a empresa primeiro incluiu os impostos sobre a venda para, em seguida, incluir o lucro bruto de 15,55%, chegando ao valor de R\$ 140,00 por hora, conforme segue:

Custo total por hora		R\$ 106,13
PIS	0,65%	R\$ 0,91
COFINS	3,00%	R\$ 4,20
ISS	5,00%	R\$ 7,00
Lucro Bruto	15,55%	R\$ 21,76
Preço total por hora		R\$ 140,00

A metodologia de custo descrita não é adequada. A remuneração de diversos perfis profissionais por meio de um valor único (por hora) não representa a real prestação do serviço, além de incorrer em riscos na execução dos pagamentos.

A contratação dos serviços por homem-hora impõe a realização de pagamentos individualizados para cada perfil profissional, não cabendo ao gestor aceitar a proposta de preço único da empresa, constante do Demonstrativo de Formação de Preços.

A empresa detinha o conhecimento do negócio e da estimativa de horas que seria utilizada para cada perfil. O próprio Demonstrativo de Formação de Preços enviado pela empresa individualizou, inicialmente, cada perfil profissional previsto.

Ademais, verificou-se que foi possível o estabelecimento de quantidades diferentes de horas para cada tipo de perfil profissional, por meio da análise das Ordens de Serviço emitidas pelo Ministério do Esporte.

Conclui-se, portanto, que a contratação foi feita de forma antieconômica, em razão da possibilidade de serem pagas Ordens de Serviço com valor superior ao efetivamente devido pela Administração Pública, considerando as diferenças de remuneração dos diferentes perfis profissionais.

c) Erro no cálculo do preço único estabelecido, gerando prejuízo de R\$ 83.766,00.

A empresa Calandra Soluções S.A. incluiu, no Demonstrativo de Formação de Preços, o valor do lucro após a incidência dos tributos PIS, COFINS e ISS.

De acordo com a Instrução Normativa nº 13, de 30/10/1996, da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio do Ministério do Orçamento e Gestão, a incidência desses tributos deve ocorrer após o cálculo do lucro, tomando por base o valor de Custo + Lucro, conforme o que segue:



Custo total por hora		R\$ 106,13
Lucro Bruto	% de lucro definido pela contratada (15,55% no caso em questão) x Custo total por hora	R\$ 16,50
Custo + Lucro		R\$ 122,63
Valor de Venda	$(\text{Custo} + \text{Lucro}) \div (1 - \% \text{ISS} - \% \text{COFINS} - \% \text{PIS})$	R\$ 134,25
ISS	5,00% x valor de venda	R\$ 6,71
PIS	0,65% x valor de venda	R\$ 0,87
COFINS	3,00% x valor de venda	R\$ 4,03
Preço total por hora		R\$ 134,25

Dessa forma, considerando o lucro de 15,55% proposto pela empresa Calandra Soluções no Demonstrativo de Formação de Preços, o valor de venda deveria ser de R\$ 134,25, e não de R\$ 140,00.

A análise dos processos de pagamento (de outubro de 2010 a fevereiro de 2013) demonstra que os pagamentos de todas as Ordens de Serviço (fases 1 e 2, e “Suporte Técnico Presencial”) foram feitos por horas, ao custo de R\$ 140,00 por hora, conforme tabela a seguir:

OS	Quantidade de horas	Valor da hora	Valor Total
1	108	R\$ 140,00	R\$ 15.120,00
2	175	R\$ 140,00	R\$ 24.500,00
3	101	R\$ 140,00	R\$ 14.140,00
4	77	R\$ 140,00	R\$ 10.780,00
5	77	R\$ 140,00	R\$ 10.780,00
6	288	R\$ 140,00	R\$ 40.320,00
7	250	R\$ 140,00	R\$ 35.000,00
8	250	R\$ 140,00	R\$ 35.000,00
9	190	R\$ 140,00	R\$ 26.600,00
10	340	R\$ 140,00	R\$ 47.600,00
11	760	R\$ 140,00	R\$ 106.400,00
12	120	R\$ 140,00	R\$ 16.800,00
13	470	R\$ 140,00	R\$ 65.800,00
14	200	R\$ 140,00	R\$ 28.000,00
15	370	R\$ 140,00	R\$ 51.800,00
16	800	R\$ 140,00	R\$ 112.000,00
17	200	R\$ 140,00	R\$ 28.000,00
18	570	R\$ 140,00	R\$ 79.800,00
19	460	R\$ 140,00	R\$ 64.400,00
20	200	R\$ 140,00	R\$ 28.000,00
21	22	R\$ 140,00	R\$ 3.080,00
22	310	R\$ 140,00	R\$ 43.400,00
23	200	R\$ 140,00	R\$ 28.000,00



24	144	R\$ 140,00	R\$ 20.160,00
25	166	R\$ 140,00	R\$ 23.240,00
26	320	R\$ 140,00	R\$ 44.800,00
27	48	R\$ 140,00	R\$ 6.720,00
28	450	R\$ 140,00	R\$ 63.000,00
29	200	R\$ 140,00	R\$ 28.000,00
30	400	R\$ 140,00	R\$ 56.000,00
31	160	R\$ 140,00	R\$ 22.400,00
32	196	R\$ 140,00	R\$ 27.440,00
33	184	R\$ 140,00	R\$ 25.760,00
34	231	R\$ 140,00	R\$ 32.340,00
35	69	R\$ 140,00	R\$ 9.660,00
36	65	R\$ 140,00	R\$ 9.100,00
37	137	R\$ 140,00	R\$ 19.180,00
38	300	R\$ 140,00	R\$ 42.000,00
39	77	R\$ 140,00	R\$ 10.780,00
40	40	R\$ 140,00	R\$ 5.600,00
41	24	R\$ 140,00	R\$ 3.360,00
42	56	R\$ 140,00	R\$ 7.840,00
43	80	R\$ 140,00	R\$ 11.200,00
44	56	R\$ 140,00	R\$ 7.840,00
45	407	R\$ 140,00	R\$ 56.980,00
46	297	R\$ 140,00	R\$ 41.580,00
47	112	R\$ 140,00	R\$ 15.680,00
48	64	R\$ 140,00	R\$ 8.960,00
49	164	R\$ 140,00	R\$ 22.960,00
50	184	R\$ 140,00	R\$ 25.760,00
51	111	R\$ 140,00	R\$ 15.540,00
52	528	R\$ 140,00	R\$ 73.920,00
53	576	R\$ 140,00	R\$ 80.640,00
54	900	R\$ 140,00	R\$ 126.000,00
55	512	R\$ 140,00	R\$ 71.680,00
56	448	R\$ 140,00	R\$ 62.720,00
57	324	R\$ 140,00	R\$ 45.360,00
Total	14.568	R\$ 140,00	R\$ 2.039.520,00

Considerando a quantidade de horas pagas acima exposta (14.568 horas) e o valor revisto, conforme já apresentado (R\$ 134,25), o valor devido à empresa, referente às fases I, II e suporte presencial, seria de R\$ 1.955.754,00, e a diferença a ser devolvida aos cofres públicos é de R\$ 83.766,00, conforme segue.

14.568 horas	R\$ 140,00	R\$ 2.039.520,00
14.568 horas	R\$ 134,25	R\$ 1.955.754,00
Diferença	R\$ 5,75	R\$ 83.766,00

Causa



Ausência de capacitação nas áreas de Tecnologia da Informação e de Licitações do Ministério do Esporte, em relação a contratações de TI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, por meio do Ofício nº 217/2013/SE/ME, de 22/04/2013, o gestor afirmou:

20. A constatação baseou-se em duas considerações:

- (a) “contratação dos serviços por horas, sem vinculação a resultados”, e*
- (b) “estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais”.*

Da “contratação dos serviços por horas, sem vinculação a resultados”:

21. Em relação à afirmação de que a contratação das fases I - Adaptação da Solução e II – Desenvolvimento - foram efetuadas sem vinculação a resultados, destaca-se que tal vinculação foi detalhada no momento da contratação, prevendo-se obrigação da contratada em entregar os produtos previamente definidos, conforme verifica-se no item 3 do Termo de Referência, transcrito abaixo:

“3.2.1 Fase I:

3.2.1.1 Integração ao E-CAR (Controle, Acompanhamento e Avaliação de Resultados):

O e-CAR foi criado pela CELEPAR (empresa de informática do Governo do Paraná). Em 2007 foi estruturada uma parceria com o SERPRO para uso e aperfeiçoamento dessa ferramenta. O e-CAR é uma ferramenta de código aberto, definida para coletar as informações adicionais sobre os empreendimentos do PAC - que pertencem ao universo de empreendimentos para COPA 2014, e as demais informações sobre os empreendimentos provenientes das Cidades-Sede.

A solução a ser implantada não fará inclusão de dados no e-CAR, utilizando os dados nele armazenados por meio da extração de arquivos no formato TXT, ou seja, não haverá acesso direto a base de dados utilizada por esta ferramenta nem atualização do mesmo grupo de informação pelas duas ferramentas.

3.2.1.2 Modelagem e Construção do COPA-INTER:



Modelagem e construção da base de dados que comportará as informações extraídas do e-CAR e armazenará as informações qualitativas referentes aos empreendimentos na preparação das Salas de Situação. Para efeito de construção da primeira fase do projeto, não deverão ser consideradas as alterações substanciais em relação ao PACINTER, ou seja, não serão alteradas chaves de tabelas e relacionamentos, apenas os atributos dos empreendimentos. As alterações subsequentes, caso sejam necessárias, deverão ser realizadas na fase III.”b” - de suporte técnico presencial.

A base de informações COPA-INTER deverá estar pronta para receber os arquivos TXT gerados pelo e-CAR, no seu formato padrão, de forma a alimentar os registros da base de dados. A atualização deverá ser feita através de aplicação a ser construída para este propósito.

3.2.1.3 Adaptação de 20 relatórios NetUno utilizada no PAC para funcionamento da Copa:

Deverá ser considerada a criação de uma aplicação NetUNO, cuja fonte de informação será a base de informações COPA-INTER, com atualização em processo “batch” considerando os dados cadastrais, informações quantitativas e qualitativas tabuladas no processo de monitoramento. Nos grupos de informação deverá ser considerada uma variável que permita filtrar os empreendimentos provenientes do “PACINTER” e do “e-CAR”. Para efeito de elaboração do orçamento deverá ser considerada a adaptação dos 20 relatórios mais complexos. A adaptação mencionada consiste em ajustar a estrutura do relatório retirando as referências ao PAC, sem porem tratar as novas variáveis inseridas no COPA-INTER vindas do e-CAR.

3.2.1.4 Ambiente Contextual de Atualização de Informações (Sala de Situação):

Será desenvolvido um modelo (template) que será utilizado para todos os empreendimentos abarcados pelo Plano Diretor da Copa 2014, sem modificação na estrutura de informação disponível hoje para o PAC.

Abaixo está representado um exemplo de ambiente contextual para monitoramento de empreendimento de Rodovias, que poderão servir de exemplo para os ambientes do Plano Diretor da Copa 2014 na FASE I. /As alçadas de atualização serão as mesmas da sala de situação hoje existentes no monitoramento do PAC.

3.2.1.5 Relatórios NetUno x variáveis E-Car.

Desenvolvimento de 10 (dez) relatórios tratando os dados do E-CAR que venham para o COPA-INTER, usando ou não variáveis dos empreendimentos COPA PAC. Os relatórios mencionados deverão estar

disponíveis através do CCP e os gráficos utilizados serão os disponíveis do NetUno.

3.2.2 Fase II:

3.2.2.1 Acesso a relatórios no CCP a partir do e-CAR

Desenvolver a integração de autenticação entre e-CAR e CCP, visando o acesso contextual a relatórios disponibilizados pelo CCP a partir da interface do e- CAR.

3.2.2.2 Relatórios NetUno:

Deverá ser considerada a criação de mais 50 (cinquenta) relatórios utilizando as variáveis PACINTER e E-CAR que podem ser ou não inspirados em relatórios hoje existentes na aplicação de Monitoramento do PAC com vistas a complementar os relatórios já construídos na FASE I. Deverá ser considerado também a migração dos demais relatórios do PAC gerencial (NetUno) não considerados na FASE I. Deve ser considerado processo de atualização automática dos grupos de informação (em batch) das informações disponíveis na fonte de informação da aplicação, o COPA-INTER.

3.2.2.3 Ambiente Contextual de Atualização de Informações (Sala de Situação):

Nesta fase do projeto a Sala de Situação deverá ser adaptada as necessidades do GECOPA:

- *Com um modelo (template) para cada classificação de empreendimentos.*

O ambiente de atualização deverá ser construído aos moldes do existente para Monitoramento do PAC, contemplando as especificidades em relação aos Dados Cadastrais, Situação e Acompanhamentos inerentes aos empreendimentos da Copa 2014.

- *Considerar, ainda, revisão das alçadas de atualização;*
- *Painel de controle, com sinalizadores de status e estágio, data de início e previsão de conclusão, valores, possibilidade de ordenação por colunas;*
- *Funcionalidades de geração de apresentações (MS PowerPoint) e relatórios de empreendimentos e pendências (Adobe PDF). Inclusão de painéis agregados com processamento de status de acordo com pesos e criticidade dos empreendimentos para a COPA, por cidade sede e outros agregadores.*

3.2.2.4 Processo de Atualização PACINTER, COPA-INTER e E-CAR:



Rever processo de atualização entre PACINTER, COPA-INTER e E-CAR, em função de modificações da estrutura de dados por conta da FASE II.

3.2.2.5 Apresentação dos Empreendimentos em Mapa:

Na segunda fase do projeto, a aplicação deve gerar um arquivo no formato KML dinâmico que alimentará o Google Earth com títulos, links e referências geográficas dos empreendimentos. Além de permitir que, no ambiente de Sala de Situação, haja uma região identificando a localização geográfica do empreendimento, deseja-se que seja possível navegar no mapa para visualizar e selecionar os empreendimentos, inclusive através de drill-down no mapa, para acesso ao ambiente de informação do empreendimento.

Na solução implantada para o monitoramento do PAC, a seleção de empreendimentos é realizada através de filtros de seleção, mas considera-se que navegação através de um mapa tornaria a seleção e visualização de empreendimentos mais natural.

3.2.2.6 Atualização de dados por planilhas via CCP

Implantação de atualização por planilhas, funcionalidade disponível na aplicação para o PAC, para o COPA INTER.”

22. Já em relação ao suporte técnico remoto, a opção deu-se pela própria natureza do serviço de atendimento “Suporte técnico para esclarecimento de dúvidas, restabelecimento de serviços de missão crítica por motivos de parada ou falha de funcionamento”. Não há como prever com segurança o tempo necessário para esse tipo de atividade, por destinar-se ao esclarecimento de dúvidas ou à recomposição de produção de serviços de missão crítica.

23. A vinculação a resultado ou o pagamento por hora, nesse tipo de serviço, seria prejudicial à administração, posto que as demandas poderiam ser proteladas no tempo de resposta, pelo tipo de dúvida ou pela capacidade de compreensão por parte dos usuários. Ainda, problemas na execução de sistema, como as especificadas por para ou falha de funcionamento, são imprevisíveis e de difícil identificação de responsabilidades.

Do “estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais”.

24. Quanto ao estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais em “homem-hora”, salienta-se que a questão foi analisada pelo Tribunal de Contas da União, no curso do processo nº TC 015.990/2010-9, desdobrado no Acórdão nº 2062/2012.



25. O entendimento da e. Corte de Contas foi de que o fato tratou-se de “irregularidade meramente formal”, levando em conta primordialmente a inexistência de sobrepreço na contratação:

"37. Para fins de análise da economicidade da contratação, o que importa realmente é a compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado, seja em relação ao produto a ser entregue, seja em relação ao preço do 'homem-hora', nos casos excepcionais na Instrução Normativa – LTDI 04/2010.

38. Como no presente caso: i) **não foi confirmada a existência de sobrepreço (...)**

*57. Essa forma de remuneração mitigaria os riscos para ambas as partes bem como a possibilidade de ocorrência do jogo de planilhas. **Ressalte-se, nesse ponto, que em nenhum momento foi apontada essa ocorrência nos autos.**" (grifei)*

43. Levando isso em conta e avaliando que todos os atos foram praticados com base em pareceres das áreas técnicas, em anuência ao escrutínio do relatório antecedente, entendo que possa se enquadrar esta irregularidade, no caso concreto, como meramente formal.

Análise do Controle Interno

A análise dos pagamentos efetuados ao longo do contrato, já apresentada nesta constatação, mostrou que:

Não houve a vinculação de pagamentos à entrega de produtos;

Todas as ordens de serviço (OS) foram pagas pela soma das quantidades de horas dos trabalhadores que participaram do atendimento da OS;

Houve erro no cálculo do estabelecimento do preço único adotado.

Quanto ao primeiro item, apesar de o Termo de Referência ter previsto alguns produtos a serem entregues nas fases 1 e 2 do projeto, todos os pagamentos foram feitos por horas, sem a vinculação de resultados, contrariando a IN SLTI nº 4/2010.

Quanto ao estabelecimento de preço único para diferentes tipos de profissionais, ficou demonstrado pela equipe de auditoria da CGU que os preços poderiam ser individualizados para cada tipo de profissional, evitando, assim, a chance de ocorrência de jogo de planilhas. Embora não tenha sido possível, por parte da CGU, avaliar a existência ou não de sobrepreço na contratação, a falha existiu, e não merece ser desconsiderada, tendo em vista sua potencialidade de gerar prejuízo.



O gestor não se manifestou a respeito dos erros de cálculos cometidos no estabelecimento do preço único adotado.

Dessa forma, reitera-se a constatação de falhas de execução contratual e de pagamento indevido no montante de R\$ 83.766,00.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade de quem aceitou o cálculo errôneo efetuado e de quem autorizou a contratação nos moldes propostos pela contratada.

Recomendação 2: Adotar providências para o ressarcimento do valor pago a maior pelos serviços de suporte técnico.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Atesto e pagamento de notas fiscais relativas a serviços de suporte técnico remoto por hora, sem a efetiva comprovação dos serviços

Fato

O item 3.4.8.2 do Termo de Referência prevê o gerenciamento dos serviços de Suporte Técnico Remoto por meio do Sistema de Registro de Chamados na Internet, em site fornecido pela contratada.

Os itens 15.4 e 15.11 do Termo de Referência preconizam o dever de o Ministério do Esporte supervisionar e aprovar os trabalhos da contratada, além de atestar a execução dos serviços por meio do setor competente.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 201204996/002, de 08/02/2013, reiterada pela Solicitação de Auditoria nº 201204996/003, de 19/02/2013, foi requisitada a disponibilização de todos os relatórios gerenciais de prestação do serviço denominado “Suporte Técnico Remoto”, gerados pelo Sistema de Registro de Chamados de suporte técnico da contratada, desde a assinatura do contrato, evidenciando, no mínimo:

- Nome do demandante do serviço;
- Data e hora de abertura do chamado de Suporte Técnico;
- Data e hora de fechamento do chamado de Suporte Técnico;
- Número do Protocolo do chamado de Suporte Técnico;
- Criticidade do chamado de Suporte Técnico;
- Detalhamento do serviço prestado;
- Nome do responsável pelo atendimento de Suporte Técnico;
- Ordem de Serviço do Ministério do Esporte relacionada a esse chamado.

O intuito da solicitação dessas informações foi verificar se o Ministério do Esporte realiza o devido acompanhamento das aberturas e fechamentos de ordens de serviço, além de efetuar a regular liquidação dos serviços prestados.



Apesar de ter sido solicitada a disponibilização de todos os relatórios gerenciais de prestação do serviço denominado “Suporte Técnico Remoto”, foi encaminhado a esta CGU somente um relatório que, por sua vez, não contempla todos os atendimentos realizados no âmbito do contrato em tela.

Em análise aos processos de pagamentos dos serviços de “Suporte Técnico Remoto”, verificou-se que a cada mês era apresentada pela empresa uma planilha com o resumo do serviço que teria sido prestado, contendo a data do serviço, a área demandada, o cliente, o projeto/serviço, a tarefa, o colaborador que atendeu ao chamado e o tempo gasto, conforme exemplo abaixo, tomado do período de 16/08/2012 a 15/09/2012.

Data	Área	Cliente	Projeto/ Serviço	Tarefa	Comentário	Colaborador	Tempo Gasto (h/h)
20/08/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esporte	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	5
22/08/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	4
27/08/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Marcela Maciel	5
30/08/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	7
03/09/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	4
05/09/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	4
10/09/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	5
14/09/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Marcela Maciel	6
Total							40

O exame dos referidos processos evidencia o atesto da prestação de quarenta horas de serviços de “Suporte Técnico Remoto” em todos os meses, desde a assinatura do contrato até o mês de fevereiro de 2013, e a descrição genérica desses serviços.

O parágrafo primeiro da cláusula oitava do contrato preconiza que:

Parágrafo Primeiro. Os pagamentos serão realizados mensalmente, após a aceitação de cada produto, conforme:

(...)

“Suporte Técnico Remoto” no valor total de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais), dividido em doze parcelas mensais de R\$ 2.800,00 (dois mil e oitocentos reais), vincendo a primeira parcela após 30 (trinta) dias da publicação do extrato do contrato e as demais nos meses subsequentes, contra a apresentação de relatórios que comprovem a execução dos serviços.



No entanto, os pagamentos foram feitos sem a efetiva e regular comprovação dos serviços realizados, o que deveria ser feito pelo acompanhamento das ordens de serviço pelo Sistema de Registro de Chamados, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.” (grifos não contidos no original)

Adicionalmente, foi verificado que foram atendidos chamados em sábados, domingos e feriados, conforme tabela a seguir, alguns dos quais possuem a coluna “Comentário” detalhando que o chamado está relacionado a “reuniões realizadas”.

Data	Área	Cliente	Projeto /Serviço	Tarefa	Comentário	Colaborador	Tempo Gasto (h/h)	Obs:
15/08/2010	Gestão	Ministério Esportes	Suporte	Apoio ao Manuseio da Aplicação	Reuniões realizadas para apoiar às definições	Marcela Craig	8	Domingo
7/11/2010	Gestão-Negócios	Ministério Esportes	Suporte	Suporte	Reuniões Realizadas	João Chagas	5	Domingo
13/11/2010	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte	Suporte	Reuniões Realizadas	Claudia Silva	8	Sábado
08/03/2011	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	6	Terça-feira de carnaval
19/03/2011	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	2	Sábado
17/04/2011	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	3	Domingo
19/06/2011	Gestão de	Ministério	Suporte Técnico	Apoio ao Manuseio da		Marcela	4	Domingo



	Negócios	Esportes	Remoto	Aplicação		Maciel		
18/02/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	6	Sábado
20/02/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	5	Segunda-feira de carnaval
26/02/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Marcela Maciel	5	Domingo
02/06/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	5	Sábado
06/10/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		João Chagas	5	Sábado
15/11/2012	Gestão de Negócios	Ministério Esportes	Suporte Técnico Remoto	Apoio ao Manuseio da Aplicação		Victor Mattos	4	Feriado Proclamação da República

A prestação de serviços em sábados, domingos e feriados contraria o parágrafo primeiro da cláusula décima segunda – DO HORÁRIO PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS –, que prevê:

“Parágrafo Primeiro. Os trabalhos serão realizados de segunda a sexta-feira em horário comercial, de 09h00 às 19h00.”

Assim, constata-se que o sistema previsto no Termo de Referência não é utilizado para a conferência das horas utilizadas nos serviços de “Suporte Técnico Remoto”, e que os fiscais do contrato atestaram a prestação de serviços sem a devida comprovação, e validaram o pagamento desses serviços, em valor estimado de R\$ 86.800,00, considerando 31 meses de execução contratual..

Causa

Inexistência de definição de rotina de acompanhamento dos contratos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta, por meio do Ofício nº 217/2013/SE/ME, de 22/04/2013, o gestor afirmou:

26. Verifica-se que a realização dos pagamentos pelo suporte técnico remoto acompanhou a previsão contratual.

27. O referido suporte foi contratado para pagamento em parcelas mensais, conforme definido no Termo de Referência:

“18. DO PAGAMENTO:



18.1 O pagamento deverá ser efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal ou da Fatura pela CONTRATADA, devidamente atestadas pela Administração, conforme disposto nos art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

18.2 O pagamento será realizado conforme:

18.2.1 Mensalmente, em 12 (doze) parcelas mensais referentes aos serviços de suporte técnico remoto;”

28. Especificamente, para esse serviço, foram estabelecidas premissas de controle da execução por nível de serviço, sendo as horas definidas para atendimento por parte da contratada e não para faturamento, conforme:

“3.1. Suporte Técnico Remoto:

3.1.1. O atendimento será iniciado em, no máximo, 4 (quatro) horas após o devido registro do chamado e contará com esforço concentrado da CONTRATADA com vistas a analisar o problema e aplicar as soluções necessárias em até 8 (oito) horas, ressalvados os casos fortuitos ou força maior;

3.1.2. Depois de iniciado o atendimento, o mesmo não poderá ser interrompido até a recuperação do funcionamento dos serviços;

3.1.3. Quando um chamado não for solucionado no prazo máximo estabelecido, a CONTRATADA ficará obrigada a alocar tantos perfis quanto forem necessários até a completa solução do problema, sem ônus adicional para o ME, independente da aplicação de multas e penalidades contratuais;

3.1.4. No caso de chamado aberto e pendente de solução que independa da CONTRATADA, nos casos em que a atividade ensejar parada de serviço de rede ou no caso de haver serviços essenciais que não possam ser paralisados, o trabalho poderá ser realizado após o horário estabelecido, em até duas horas subsequentes. Neste caso, a CONTRATADA não poderá ser penalizada;”

29. Portanto, como dito anteriormente, os pagamentos foram realizados em conformidade com a previsão contratual ressaltando-se a informação do item 23 desta Nota Técnica, que a opção pelo prévio dimensionamento do serviço de Suporte Técnico Remoto foi no sentido de evitar prejuízo para a administração, decorrente de eventuais protelações nos tempos de resposta.

Análise do Controle Interno

Em exame às informações prestadas, verifica-se que não restou comprovado que a realização dos pagamentos pelo suporte técnico remoto acompanhou a previsão contratual.

Em que pese a existência da previsão de pagamentos mensais, o Ministério do Esporte foi omissivo no seu encargo de fiscalização e de atesto da prestação de serviços, conforme dispõe o parágrafo primeiro da cláusula oitava do contrato, já explicitada nesta Constatação.

Fica constatada a omissão do Ministério partindo-se de três fatos:

A soma das horas é de exatamente 40 horas para todas as planilhas analisadas, o que não se mostra plausível, dada a natureza dos serviços, que depende da demanda do contratante, e essa, dificilmente seria igual durante todo o período do contrato;

Foram atestados serviços supostamente realizados em sábados, domingos e feriados;

A própria empresa afirmou, em documento anexo ao Ofício nº 217/2013/SE/ME, que dois de seus funcionários se desligaram da empresa e continuaram a ter seus nomes listados como prestadores de serviços de suporte técnico remoto.

Conforme o exposto, verifica-se que os responsáveis pelo atesto das despesas no âmbito do Ministério do Esporte não efetuaram a regular liquidação dos serviços para fins de pagamento, caracterizando omissão no seu dever de fiscalização, evidenciando falhas na atuação tanto da área técnica quanto na área de gestão de contratos.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade de quem atestou as notas fiscais e de quem autorizou a realização dos pagamentos feitos sem a comprovação da execução dos serviços de suporte técnico remoto, em desacordo com a previsão contratual.

Recomendação 2: Calcular o montante pago indevidamente para todo o período de execução do contrato e tomar as providências cabíveis para o ressarcimento ao erário.

Recomendação 3: Aprimorar os controles internos das áreas de Tecnologia da Informação e de Gestão de Contratos, a fim de que sejam pagos somente os serviços que tiverem sua prestação comprovada, conforme os ditames da Lei nº 4.320/64.

III – CONCLUSÃO

As análises realizadas indicam fragilidades em relação à contratação efetuada pelo Ministério do Esporte de solução para acompanhamento e para controle do Plano



Diretor da Copa 2014, subsidiando o gerenciamento e o acompanhamento dos empreendimentos da Copa do Mundo FIFA 2014.

Os registros apresentados evidenciam impropriedades no planejamento da contratação, na execução e no acompanhamento da execução do contrato mantido pelo Ministério do Esporte com a empresa Calandra Soluções S.A.

Em relação à contratação da empresa, restou evidenciado que houve deficiências no seu planejamento e na metodologia utilizada para a remuneração dos serviços prestados. Registre-se que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 2062/2012, de 08/08/2012, notificou o Ministério do Esporte em relação ao critério de medição dos serviços por homem-hora e à aceitação de preço único para diferentes tipos de profissionais.

Destaca-se que o contrato firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa Calandra Soluções S.A. sofreu dois aditivos, no valor de R\$ 970.200,00 cada, que resultaram em acréscimo de 133% do valor original do contrato (R\$ 1.457.400,00), tendo sido prorrogados os serviços de “Suporte Técnico Remoto” e de “Suporte Técnico Presencial”. Todavia, verificou-se que as horas de serviço de “Suporte Técnico Presencial” foram utilizadas no contrato para fim diverso do pactuado, sendo utilizadas na prática como o serviço de desenvolvimento da solução.

Em relação à execução do contrato, ficou demonstrado que a remuneração dos serviços se deu por hora, sem a vinculação de resultados, e contendo erros no cálculo que estabeleceu o preço único para os diferentes tipos de profissionais. O Ministério do Esporte aceitou a proposta da empresa, que incluiu o percentual de lucro após a incidência de tributos (PIS, COFINS e ISS), resultando numa diferença a maior de R\$ 5,75 por hora, para os serviços de “Suporte Técnico Presencial”, para as fases I e II do contrato, totalizando o pagamento de serviços a maior no montante de **R\$ 83.766,00**.

Além disso, as evidências apontam impropriedades no acompanhamento da execução do contrato. Constatou-se que os serviços de “Suporte Técnico Remoto” foram atestados sem a efetiva comprovação de sua prestação.

Por fim, conclui-se que:

Mesmo após as mudanças de tecnologia e de arquitetura da solução, até o mês de fevereiro de 2012, passados dois anos e sete meses da assinatura do contrato, e consumidas 1.326 horas da Fase I, 2.080 horas da Fase II, 11.182 horas de Suporte Técnico Presencial e 1.160 horas de Suporte Técnico Remoto, a Solução de Gestão de Informações e Participação Colaborativa não cumpre o fim para o qual foi proposta, uma vez que não foram disponibilizadas as informações solicitadas acerca da utilização do sistema; e

Os controles internos mantidos pelo Ministério do Esporte referentes à contratação e à execução do contrato com a empresa Calandra Soluções S/A são deficientes.







PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO

Unidade Auditada: SUBSECR. DE PLANEJ. ORCAM. E
ADMINISTRACAO/ME

Município - UF: Brasília - DF

Relatório nº: 201308261

UCI Executora: SFC/DRTES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de
Turismo e de Esporte

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se do resultado da análise de conformidade de adesão, pelo Ministério do Esporte, a ata de Registro de Preços para fornecimento de solução de virtualização de servidores e armazenamento.

O processo de contratação que originou a ata de Registro de Preços foi conduzido pelo Hospital das Forças Armadas (HFA), cuja UASG é 112408, por meio do Pregão nº 12/2012.

A adesão pelo Ministério do Esporte à ata de Registro de Preços em questão resultou na assinatura do Contrato nº 45/2012 com a empresa Servix Informática Ltda. (CNPJ 01.134.191/0001-47), em 27/12/2012, no valor de R\$ 3.335.475,32 e vigência de 27/12/2012 a 26/12/2013.

O processo de contratação analisado se insere no Programa de Trabalho 2123 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte) e Ação 2000 (Administração da Unidade).

O objeto do referido contrato firmado pelo Ministério do Esporte é o fornecimento de solução de virtualização de servidores e armazenamento e é subdividido em três grupos (lotes):

- 1) Aquisição de Hardware e software:
 1. Servidor para Virtualização;
 2. Subsistema de Virtualização;



- 3.Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada;
 - 4.Subsistema de armazenamento de dados;
 - 5.Conjunto de Discos de 15.000 RPM;
 - 6.Conjunto de Discos de 7.200 RPM;
- 2)Aquisição de Serviço de Treinamento;
 - 3)Serviço de Suporte Técnico;

Até 15/03/2013, haviam sido pagos R\$3.131.335,32 em duas parcelas:

- R\$ 2.935.118,28 - 2012NE801361/2012OB800436, referentes à totalidade do hardware do lote 1 (itens 1, 4, 5 e 6);
- R\$ 196.217,04 - 2012NE801361/2012OB800772, referentes à totalidade do software do lote 1 (itens 2 e 3).

I – ESCOPO DO TRABALHO

O escopo dessa auditoria envolveu a verificação dos procedimentos de planejamento da contratação e da contratação da empresa Servix Informática Ltda, realizada por meio da técnica de auditoria do tipo análise documental do Processo nº 58000.002841/2012-83 (contratação).

Adicionalmente, o escopo do trabalho incluiu a análise documental do Processo nº 58000.001692/2013-72, referente aos pagamentos efetuados de 27/12/2012 a 15/03/2013 à empresa Servix Informática Ltda. durante a execução contratual em questão, assim como a realização de diligência às dependências do Ministério do Esporte a fim de verificar a instalação física dos equipamentos adquiridos.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 APOIO ADMINISTRATIVO

1.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

1.1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Deficiências no planejamento da contratação.

Fato

A contratação da solução de virtualização de servidores e armazenamento apresentou deficiências na sua etapa de planejamento, incluindo o não cumprimento dos preceitos da IN SLTI nº 04/2010 e a transcrição literal de trechos do Termo de Referência do Pregão nº 12/2012 do HFA no Projeto Básico da contratação efetuada pelo Ministério do Esporte.

Foi constatado que o processo de planejamento de contratação delineado pela IN SLTI nº 04/2010 não foi cumprido na contratação da solução de virtualização de servidores e armazenamento, devido à ausência de documentos obrigatórios que devem ser gerados na etapa de planejamento (Plano de Sustentação, Estratégia da Contratação e Análise de



Riscos) e à insuficiência de informações contidas no Documento de Oficialização da Demanda e na Análise da Viabilidade da Contratação.

O art. 2º da IN SLTI nº 04/2010 descreve os documentos que devem ser gerados na etapa de planejamento da contratação de soluções em TI:

“Art. 2º para fins desta instrução normativa, considera-se:

(...)

XI - Documento de Oficialização da Demanda: documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da Solução a ser atendida pela contratação;

XII - Análise de Viabilidade da Contratação: documento que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação;

XIII - Plano de Sustentação: documento que contém as informações necessárias para garantir a continuidade do negócio durante e após a implantação da Solução de Tecnologia da Informação, bem como após o encerramento do contrato;

XIV - Estratégia da Contratação: documento contendo a definição de critérios técnicos, obrigações contratuais, responsabilidades e definições de como os recursos humanos e financeiros serão alocados para atingir o objetivo da contratação;

XV - Análise de Riscos: documento que contém a descrição, a análise e o tratamento dos riscos e ameaças que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da contratação;

(...)

Art. 9º - A fase de Planejamento da Contratação terá início com o recebimento pela Área de Tecnologia da Informação do Documento de Oficialização da Demanda, a cargo da Área Requisitante da Solução, que conterà no mínimo:

(...)

Art. 10 - A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Análise de Viabilidade da Contratação;



II - Plano de Sustentação;

III - Estratégia da Contratação;

IV - Análise de Riscos; e

V - Termo de Referência ou Projeto Básico.”(grifo não contido no original)

Foi verificado que a equipe de planejamento não elaborou, durante o processo de contratação, os documentos referentes ao Plano de Sustentação, à Estratégia da Contratação e à Análise de Riscos, conforme requerido pela IN SLTI nº 04/2010. Os capítulos 2.1 e 2.2.1 do Projeto Básico trataram do Documento de Oficialização da Demanda e da Análise da Viabilidade da Contratação, respectivamente.

Foi constatado que no Documento de Oficialização da Demanda não há dados comprobatórios da necessidade do Ministério do Esporte em contratar a solução objeto do certame, pois não é demonstrada a tendência do aumento do volume de armazenamento de dados e da utilização de servidores pelos diversos sistemas do Ministério do Esporte de forma individualizada e quantificada, relatando apenas uma fotografia da situação atual: “*Os atuais equipamentos servidores estão com a capacidade de processamento e memória em mais de 75% de uso e a storage está com a capacidade de armazenamento em mais de 96% de uso e sem a aquisição de servidores, storages e conjunto de discos pode ocasionar indisponibilidade de serviços tais como, e-mail, intranet, portal, servidor de arquivos, sistemas diversos, entre outros.*”. Essas informações não demonstram as tendências de crescimento do volume de dados a serem armazenados e do processamento dos servidores, não servindo de subsídio suficiente para o dimensionamento da contratação.

Adicionalmente, o capítulo destinado à Análise da Viabilidade da Contratação não apresentou diversas informações, como: a definição e a especificação dos requisitos; as diversas soluções disponíveis no mercado, incluindo estudos de custos de propriedade de cada uma; a justificativa pela escolha da solução adotada; a avaliação das necessidades de adequação do ambiente do Ministério do Esporte para viabilizar a execução contratual (estrutura tecnológica, instalações, mobiliário, etc). Essas informações são exigidas pela IN SLTI nº 04/2010:

Art. 11 - A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e do levantamento de:

(...)



II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

(...)

III - análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;

IV - escolha da Solução de Tecnologia da Informação e justificativa da solução escolhida, que contemple, no mínimo:

(...)

V - avaliação das necessidades de adequação do ambiente do órgão ou entidade para viabilizar a execução contratual, que servirá de subsídio para o Plano de Inserção, abrangendo no que couber:

a) infraestrutura tecnológica;

b) infraestrutura elétrica;

c) logística;

d) espaço físico;

e) mobiliário; e

f) outras que se apliquem.” .”(grifo não contido no original)

Ainda quanto ao documento de Análise da Viabilidade da Contratação, outro ponto importante verificado foi que, apesar de o conteúdo deste documento estar incluído no Projeto Básico, esse não apresentou as assinaturas dos diversos integrantes (técnico, administrativo e requisitante) as quais são exigidas pela IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 2º para fins desta instrução normativa, considera-se:

(...)

III - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe envolvida no planejamento da contratação, composta por:

a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela autoridade competente dessa área;

b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;



c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área;

(...)

Art. 11 - A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

(...)

Parágrafo único - A Análise de Viabilidade da Contratação será aprovada e assinada pela Equipe de Planejamento da Contratação.” (grifo não contido no original)

Adicionalmente, foi constatado que o Projeto Básico elaborado pelo Ministério do Esporte, o qual resultou na adesão à ata do Hospital das Forças Armadas, continha trechos literais retirados do Termo de Referência (Pregão nº 12/2012) que originou a própria ata de Registro de Preços do Hospital das Forças Armadas (HFA). Foram identificados os seguintes trechos do Projeto Básico do Ministério do Esporte nessa situação:

- Prazo e forma de execução (capítulo 6);
- Prazo de garantia (capítulo 7);
- Obrigações do fornecedor (capítulo 10);
- Obrigações do Ministério do Esporte (capítulo 11);
- Das sanções administrativas e da defesa (capítulo 12);
- Da ordem de serviço (capítulo 14);
- Do pagamento (capítulo 15);
- Produtividade de Referência e Acordo de níveis de serviço (capítulo 17);
- Especificações técnicas (Anexo I);
- Termo de Confidencialidade (Anexo II).

Especificamente, o item 17.1 do Projeto Básico se refere ao Centro de Processamento de Dados das Forças Armadas como sendo o local de prestação de serviços, quando deveria ser referenciado o Ministério do Esporte, evidenciando a transcrição literal do trecho:

“17.1 – Os serviços serão executados no Centro de Processamento de Dados do Hospital das Forças Armadas e serão disponibilizados à Contratada, local e meios materiais tais como: espaço físico, mobiliário, instalações e os meios de comunicação necessários ao desempenho e cumprimento dos serviços.” (grifo não contido no original)

No mesmo sentido, o Termo de Confidencialidade (Anexo II do Projeto Básico) também referenciou o Hospital das Forças Armadas:

“DECLARA

*para fins de participação na Licitação – Pregão SRP nº 12/2012, que comprometemo-nos a manter em sigilo, ou seja, não revelar ou divulgar as informações confidenciais ou de caráter não público recebidas durante e após a prestação dos serviços nas instalações do **Hospital das Forças Armadas**, tais como: (...)”(grifo não contido no original)*

As especificações técnicas integralmente contidas no Anexo I do Projeto Básico também foram identificadas como transcrição literal do Termo de Referência (Pregão nº 12/2012) que originou a ata de Registro de Preços do Hospital das Forças Armadas (HFA). Esse anexo, além de conter a descrição técnica dos elementos que compõem a solução contratada, também lista seus quantitativos individuais de software e hardware (Tabela 1).

Tabela 1 – Descrição e quantitativo dos itens de contratação do Lote 1, constantes no Anexo I do Projeto Básico, transcritos literalmente da ata de Registro de Preços do HFA.

Item	Descrição	Quantidade
01	Servidor para Virtualização	02
02	Subsistema de Virtualização	08
03	Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada	02
04	Subsistema de armazenamento e virtualização de armazenamento	02
05	Conjunto de Discos de 15.000 RPM	26
06	Conjunto de Discos de 7.200 RPM	12
07	“Rack”	3

Fonte: Item 1 do Anexo I do Projeto Básico do Contrato nº 45/2012 firmado entre o Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda.

Como consequência da transcrição literal do Anexo I do Projeto Básico, foi verificado que as quantidades constantes neste anexo (Tabela 1) são exatamente as quantidades da ata de Registro de Preços do Hospital das Forças Armadas (HFA) e não correspondem às quantidades efetivamente contratadas pelo Ministério do Esporte (Tabela 2).

A Tabela 2 lista as quantidades e valores constantes no item 16.1 do Projeto Básico, que efetivamente foram contratados pelo Ministério do Esporte e que não foram objeto de transcrição literal.

Tabela 2 – Discriminação dos itens do Lote 1 contratados da solução de virtualização de servidores e armazenamento.

Lote 1 – Hardware e Software					
Item	Descrição	Tipo	Quantidade	Valor Unit. (R\$)	Valor total (R\$)
01	Servidor para Virtualização	Hardware	02	97.664,14	195.328,28
02	Subsistema de Virtualização	Software	08	19.945,34	159.562,72
03	Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada	Software	02	18.327,16	36.654,32
04	Subsistema de armazenamento de dados	Hardware	01	854.790,00	854.790,00
05	Conjunto de Discos de 15.000 RPM	Hardware	10	95.000,00	950.000,00
06	Conjunto de Discos de 7.200 RPM	Hardware	10	93.500,00	935.000,00



	Total	3.131.335,32
--	--------------	--------------

Fonte: Item 16.1 do Projeto Básico do Contrato nº 45/2012 firmado entre o Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda.

Comparando-se as Tabelas 1 e 2, foi constatado que as quantidades dos itens 04, 05 e 06 do Lote 1, são discrepantes. Além disso, a Tabela 1 apresenta o item 07 (rack), que não consta na Tabela 2 e não foi objeto de contratação pelo Ministério do Esporte.

Diante da inconsistência das informações relacionadas aos quantitativos de software e hardware contratados, foi constatado que a Tabela 1 foi equivocadamente incluída no Anexo I do Projeto Básico, representando, na verdade, o dimensionamento do HFA para a solução adquirida por aquele órgão (ata de Registro de Preços). Sendo assim, infere-se que a Tabela 2 representa o real dimensionamento da solução adquirida pelo Ministério do Esporte.

Dessa forma, como consequência da transcrição literal de trechos do Termo de Referência (Pregão nº 12/2012) que originou a ata de Registro de Preços do Hospital das Forças Armadas (HFA) no Projeto Básico do processo de contratação do Ministério do Esporte, fica evidente a falta de coerência das informações contidas neste documento.

A presença de deficiências na etapa de planejamento resulta em maior risco de execução contratual, que poderia ser reduzido por meio de um planejamento estruturado. O cumprimento do processo de planejamento é essencial para que sejam identificadas detalhadamente as necessidades do Ministério do Esporte e para que a contratação resultante atenda efetivamente a essas necessidades com o menor risco possível.

Causa

Deficiência de planejamento e não cumprimento dos preceitos da IN SLTI nº 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“Os preceitos da IN SLTI na 04/2010 foram parcialmente cumpridos na etapa de planejamento. O fato de terem sido feitas transcrições literais do texto do Termo de Referência do Pregão do HFA deveu-se a definição de que, no caso de adesão a Atas de Registro de Preços, o conteúdo do Projeto Básico da entidade que pretende fazer a adesão deve ser idêntico e compatível com o conteúdo da ata a que se vai aderir. Dessa forma, pela simplificação e maior agilidade do processo, as idênticas transposições foram praticadas sempre que continham especificações compatíveis com as necessidades do Ministério.”



Tratando-se da aquisição de equipamentos e softwares algumas etapas do projeto podem se fundir com outras, gerando inconsistências no cumprimento de regras estabelecidas.

Esta prática será aprimorada nas contratações futuras, independentemente do produto que se pretende adquirir, fazendo-se o detalhamento e enquadramentos segundo os itens da IN 04, ainda que redundantes.

Assim é que no caso do DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA, por ser esta originária da própria CGTI, foi utilizado o próprio Projeto Básico, no qual também foi inserida a ANÁLISE DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO, conforme Art. 11 da IN 04.

O PLANO DE SUSTENTAÇÃO não fez parte do processo visto que se entendeu que todas as necessidades a eles inerentes estariam atendidas, imediatamente após, instalados os equipamentos e considerados os prazos de garantia e os serviços de suporte que fazem parte da contratação e estão previstos no Projeto Básico.

O mesmo se deu com a ESTRATÉGIA DA CONTRATAÇÃO, visto que todos os preceitos exigidos estão contidos no Projeto Básico, item 3 - Justificativa.

Quanto a ANÁLISE DE RISCOS destacamos o texto contido no item 3 do Projeto Básico:

“Assim, a concepção de uma infraestrutura resiliente, capaz de ser rapidamente recuperada em caso de desastre, é primordial, tendo em vista a importância da continuidade dos serviços nos períodos esportivos nos quais o MINISTÉRIO DO ESPORTE deverá ser obrigatoriamente envolvido.

Atualmente, todos os equipamentos servidores do MINISTÉRIO DO ESPORTE se encontram no CPD situado no Ed.; Bittar II trabalhando como ponto único de armazenamento de dados e serviços. Neste local está instalada uma sala-cofre que possibilita a total segurança dos equipamentos nela localizados, os quais serão preservados juntamente com os sistemas e dados armazenados, caso ocorram eventos fortuitos.

Todavia, a ocorrência de um desastre nas instalações gerais do prédio, como incêndio, inundação ou danos estruturais, que possam resultar em interdição, resultará em indisponibilidade de funcionamento do CPD, ainda que este esteja devidamente protegido dentro da sala-cofre. Há que se considerar a possibilidade de simples interrupção do acesso à Internet, causada por acidentes na rede Infovia, hoje provida pelo SERPRO, através de contrato específico.

Assim, é imprescindível garantir a total disponibilidade, integridade, segurança e contingência das informações armazenadas pelo MINISTÉRIO DO ESPORTE. Uma estrutura única e centralizada constitui ponto único de falha, apresentando diversas vulnerabilidades relacionadas a esses quesitos. É muito arriscado manter todos os dados em um único local. Ou seja, não basta a redundância de máquinas e links de dados quando todos os dados estão armazenados no mesmo local.

A replicação, em outra localidade, dos dados contidos no CPD principal é medida largamente utilizada em diversas empresas particulares, órgão dos governos estaduais e federais, sempre visando consolidar o projeto de tolerância a falhas, mediante a utilização de tecnologias de backup primário e secundário em disco rígido e através da replicação dos dados em equipamentos que podem estar localizados em outra sede. Neste particular, a solução de backup em fita, já existente no MINISTÉRIO DO ESPORTE, não será descartada, passando a ser utilizada como um nível terciário de backup.

A aquisição de solução de virtualização de servidores e armazenamento, ora proposta, faz parte do conjunto de medidas iniciais necessárias para implementação do CPD de



backup (ou site secundário) e ampliação da capacidade de armazenamento e disponibilidade de serviços existentes. ”

Reafirma-se, portanto, que doravante os itens previstos na IN 04 passarão a compor destacadamente os textos vinculados a cada um dos dispositivos exigidos na instrução.

Quanto ao Art. 9º da IN 04 relativo a fase de Planejamento da Contratação e considerando que, neste caso de que se trata, a Área de Tecnologia da Informação se confunde com a Área demandante, o Documento de Oficialização da Demanda passará a ser inserido nos processos, ainda que tenha a mesma origem.

Quanto a observação relativa a capacidade de armazenamento e de processamento instalada, em que pese a observação sobre a ausência de levantamento histórico, vale aduzir que desde 2008 os volumes de dados armazenados vem crescendo sistematicamente, fato que se constata pela persistente necessidade de maiores capacidades de discos e de processamento.

A informação dos percentuais hoje utilizados, ainda que espelhe uma situação pontual, deve ser considerada como evidência de uma concreta necessidade da adoção de medidas que evitem a interrupção dos serviços decorrente do travamento de discos em razão da ocupação máxima de suas capacidades.

Quanto à ausência no item Análise da Viabilidade da Contratação de diversas informações, oportuno é esclarecer que, sendo a demanda originária da própria CGTI, a especificação de requisitos foi inserida no Projeto Básico - considerando-se que os equipamentos do registro de preços do HFA eram os que melhor se adequavam ao ME - e que dentre as soluções de virtualização existentes a que foi adquirida é a de melhor desempenho do mercado.

A constituição da equipe de planejamento da contratação deveria ter sido efetivada com um elemento da CGTI, por ser esta a área demandante e, também, área técnica e o próprio projeto básico já indica esta necessidade, onde se inclui a indicação do representante administrativo, a ser providenciada pela CGLOG.

A transcrição literal de trechos do Termo de Referência do Pregão 12/2012 do HFA, como já explicado, deve-se a necessidade de serem mantidas as mesmas características dos documentos que compõem a Ata a qual se pretende aderir e as falhas de citação apontadas são efetivamente erros que não alteram o escopo do termo de referência.

Quanto a identidade das especificações técnicas entre o conteúdo do Projeto do ME e da Ata do HFA, não poderia ser diferente a ação adotada, posto que os equipamentos adquiridos também não podem ser diferentes, admitindo-se apenas para os casos em que venham a ser fornecidas máquinas ou dispositivos com melhor tecnologia do que aquelas constantes da Ata, desde que mantidos os preços originais.

Efetivamente a Tabela inserida no Projeto Básico, identificada como sendo a Tabela 1, contém uma falha nos quantitativos necessários a alguns itens por ser parte de estudo inicialmente feito e descartado. A Tabela 2 representa a real necessidade do ME e a falha não pode ser considerada como falta de coerência.”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou informações técnicas adicionais de forma a justificar a insuficiência de dados apresentados no Documento de Oficialização da Demanda e na Análise de Viabilidade da Contratação de forma a atender aos preceitos da IN SLTI nº 04/2010.

Em relação ao Documento de Oficialização da Demanda, quanto ao alto volume de dados armazenados pelos equipamentos servidores do Ministério do Esporte, uma foto da situação “pré-contratação” não justifica necessariamente uma tendência de



crescimento desse volume. Deveria o gestor ter apresentado um estudo detalhado de forma a demonstrar a quantidade estimada de “geração” de dados pelos diversos sistemas que utilizam os servidores de armazenamento. Na prática, pode-se criar políticas de armazenamento de forma a descartar dados antigos ou armazená-los em mídias distintas, permitindo que o crescimento da infraestrutura de armazenamento seja o menos incremental possível. Outro ponto de igual importância é o levantamento dos futuros sistemas a serem implantados, considerando suas taxas de armazenamento, assim como dos que serão desativados, de forma a projetar a real necessidade de *storage* em um Centro de Processamento de Dados (CPD). Utilizar dados isolados de capacidade de armazenamento em situação limítrofe, a fim de justificar a contratação em questão, retrata a ausência de controle do Ministério do Esporte na gestão dos seus ativos de armazenamento.

Conforme mencionado na Constatação, a Análise de Viabilidade da Contratação não apresentou informações cruciais para o pleno planejamento da compra. A alegação de que “*sendo a demanda originária da própria CGTI, a especificação de requisitos foi inserida no Projeto Básico*” não exige o gestor de incluir as demais exigências do art. 11 da IN SLTI nº 04/2010 na Análise de Viabilidade da Contratação, quais sejam: as diversas soluções disponíveis no mercado, incluindo estudos de custos de propriedade de cada uma; a justificativa pela escolha da solução adotada; a avaliação das necessidades de adequação do ambiente do Ministério do Esporte para viabilizar a execução contratual (estrutura tecnológica, instalações, mobiliário, etc).

Ademais, a IN SLTI nº 04/2010 permite que os documentos de planejamento exigidos em seus artigos sejam agrupados e apresentados em conjunto (Parágrafo único do art. 10):

“Art. 10 - A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas:

I - Análise de Viabilidade da Contratação;

II - Plano de Sustentação;

III - Estratégia da Contratação;

IV - Análise de Riscos; e

V - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Parágrafo único - Os documentos resultantes das etapas elencadas nos incisos I a IV poderão ser consolidados em um único documento, a critério da Equipe de Planejamento da Contratação.” (grifo não contido no original)

No caso concreto, o gestor optou por apresentar a Análise de Viabilidade da Contratação juntamente com o Projeto Básico, assim como o Documento de Oficialização da Demanda, mesmo este não sendo expressamente mencionado no Parágrafo único do art. 10 da IN SLTI nº 04/2010. No entanto, o agrupamento de documentos não justifica a ausência das informações exigidas, tampouco a falta das assinaturas requeridas individualmente para cada documento.



Em relação ao Plano de Sustentação, à Estratégia da Contratação e à Análise de Risco, o gestor não apresentou informações adicionais tecnicamente fundamentadas de maneira a justificar as razões de não terem sido elaborados tais documentos de planejamento. Apesar de o Projeto Básico conter algumas informações esparsas em relação ao documento de Estratégia de Contratação, como as responsabilidades da contratada e os termos contratuais, é necessário que tal documento seja apresentado formalmente e com as assinaturas da equipe de planejamento da contratação, fato não ocorrido na contratação em análise.

Foi verificado no processo que não houve indicação expressa dos diversos integrantes da equipe de planejamento: Integrantes Técnico, Requisitante e Administrativo. Como consequência, os diversos documentos que deveriam ser gerados no processo de planejamento não continham as assinaturas necessárias dos componentes da equipe de planejamento, incorrendo em falha de segregação de funções e instâncias revisoras no processo de planejamento.

Adicionalmente, a cópia de trechos do Projeto Básico do processo de contratação realizado pelo Hospital das Forças Armadas (HFA) no Projeto Básico do Ministério do Esporte para a contratação da solução de virtualização de servidores e armazenamento evidencia a escolha prévia injustificada de contratação da mesma solução contratada pelo HFA. Deveria o gestor ter realizado os estudos de planejamento a fim de especificar as necessidades de negócio e de tecnologia do Ministério do Esporte, para então realizar pesquisa de mercado na Administração Pública a fim de buscar alguma Ata de Registro de Preços compatível com sua necessidade. Ao realizar processo inverso, ou seja, verificou-se primeiramente a Ata a ser aderida e posteriormente elaborou-se o Projeto Básico, o gestor selecionou previamente a solução a ser contratada, inclusive conhecendo marcas e modelos dos itens que a compõem. Esse fato é constatado quando o gestor afirma: “*Quanto a identidade das especificações técnicas entre o conteúdo do Projeto do ME e da Ata do HFA, não poderia ser 'diferente a ação adotada, posto que os equipamentos adquiridos também não podem ser diferentes*”, e também quando afirma que “*o conteúdo do Projeto Básico da entidade que pretende fazer a adesão deve ser idêntico e compatível com o conteúdo da ata a que se vai aderir*”. Em adesões à Ata de Registro de Preços, a compatibilidade de soluções é sempre requerida, mas a cópia literal de texto de Projeto Básico indica que as necessidades do órgão gerenciador da Ata e as do carona seriam idênticas, o que é improvável, dada a distinção das organizações.

Dessa forma, a escolha prévia, sem justificativa, da mesma solução contratada por outro órgão serviu de causa para as demais deficiências de planejamento mencionadas, uma vez que a solução contratada não se baseou em premissas organizacionais do Ministério do Esporte.

Recomendações:

Recomendação 1: Apurar a responsabilidade de quem deu causa ou contribuiu para a contratação da solução de virtualização de servidores e armazenamento do Ministério do Esporte a partir da escolha prévia, sem justificativa, da mesma solução adotada por outro órgão e sem a observância das peculiaridades do Ministério do Esporte;

Recomendação 2: Em processos futuros de contratação em Tecnologia da Informação, realizar planejamento prévio de acordo com os preceitos da IN SLTI nº 04/2010.



1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de precificação dos serviços de instalação e configuração da solução.

Fato

O item 13 do Projeto Básico exigiu que a solução contratada fosse fornecida contemplando os serviços de instalação e configuração, porém esses serviços não estão destacados na tabela de contratação (Tabela 3):

“13. DO PRAZO DE EXECUÇÃO E INSTALAÇÃO

A Contratada deverá fornecer e instalar os itens descritos no Anexo I, objeto deste Projeto Básico, em até 45 (quarenta e cinco) dias contados a partir da data de assinatura do contrato.”

Tabela 3 – Discriminação dos itens contratados da solução de virtualização de servidores e armazenamento.

Lote 1 – Hardware e Software					
Item	Descrição	Tipo	Quantidade	Valor Unit. (R\$)	Valor total (R\$)
01	Servidor para Virtualização	Hardware	02	97.664,14	195.328,28
02	Subsistema de Virtualização	Software	08	19.945,34	159.562,72
03	Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada	Software	02	18.327,16	36.654,32
04	Subsistema de armazenamento de dados	Hardware	01	854.790,00	854.790,00
05	Conjunto de Discos de 15.000 RPM	Hardware	10	95.000,00	950.000,00
06	Conjunto de Discos de 7.200 RPM	Hardware	10	93.500,00	935.000,00
Total					3.131.335,32
Lote 2 – Serviço de Treinamento					
Item	Descrição	Tipo	Quantidade	Valor Unit.(R\$)	Valor total (R\$)
01	Treinamento da Solução Ofertada no Lote 01 (8 alunos)	Serviço	01	142.600,00	142.600,00
Lote 3 – Serviço de Suporte Técnico					
Item	Descrição	Tipo	Quantidade	Valor Unit.(R\$)	Valor total (R\$)
01	Serviço de Suporte Técnico para a solução ofertada no lote 01 (banco de horas)	Serviço	362	170,00	61.540,00
TOTAL					R\$ 3.335.475,32

Fonte: Item 16.1 do Projeto Básico do Contrato nº 45/2012 firmado entre o Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda.

Na prática, a exigência da prestação dos serviços de instalação e configuração da solução sem a sua discriminação na tabela de preços faz com que o fornecedor inclua tais custos no valor dos equipamentos, prejudicando a correta classificação orçamentária da despesa, uma vez que os valores dos serviços de instalação e configuração seriam considerados “investimentos” (equipamentos) e não “custeio” (serviço).

Causa

Deficiência de planejamento.



Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“A exigência contida no item 13 é a usualmente praticada, visto que todos os produtos adquiridos, principalmente na área de TI, devem ser instalados e configurados por seus próprios fabricantes ou fornecedores não se cogitando da apartação destes valores até por que não seria possível, sob pena de perda de garantia, que a instalação e configuração sejam feitas por outras entidades, que eventualmente possam oferecer preços mais baixos.”

Análise do Controle Interno

A contratação de serviços que são indissociáveis do objeto principal deve ser realizada em conjunto com a solução tecnológica à qual o serviço está atrelado. O gestor acerta ao mencionar sobre o risco da perda de garantia ao se proceder com uma contratação separada da solução em Tecnologia da Informação e o respectivo serviço de instalação e configuração. No entanto, o serviço de instalação e configuração pode ser contratado em item separado dentro do mesmo lote de contratação dos equipamentos e dos softwares, de forma que a mesma empresa que seja adjudicada para o fornecimento da solução, também seja a responsável pela execução do serviço em questão. Dessa forma, mantem-se a correta classificação orçamentária dos diversos itens envolvidos.

Recomendações:

Recomendação 1: Em contratações futuras, que o item de serviço de instalação e configuração seja especificado distintamente do item referente aos bens adquiridos, mesmo que ambos estejam no mesmo lote de contratação, de forma que cada item possua custo e classificação orçamentária específicos.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Falhas na contratação do serviço de suporte técnico.

Fato

Foi constatado que a empresa Servix Informática Ltda. não apresentou a Planilha de Custos e Formação de Preços para o serviço de suporte técnico, tampouco o edital exigiu tal forma de apresentação. O modelo de cotação para serviços continuados deve seguir o exigido pela IN SLTI nº 02/2008 – Planilha de Custos e Formação de Preços:

“VII - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, conforme modelo constante do Anexo I, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados;

(...)



Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e (...)". (grifo não contido no original)

A utilização do modelo de cotação definido pela IN SLTI nº 02/2008 provê maior transparência para o acompanhamento dos pagamentos e para o recolhimento dos tributos.

Adicionalmente, constatou-se a ausência de critério para definir os conceitos de problemas de “grau de severidade alto” e de “grau de severidade baixo”, que são objeto de resolução por meio do serviço de suporte técnico (item 17 do Projeto Básico). A correta descrição desse critério é fundamental para que os problemas identificados sejam corretamente classificados, de forma a priorizar a resolução de problemas efetivamente urgentes.

Causa

Deficiências de planejamento de serviço de suporte técnico.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“A planilha apontada, segundo nosso entendimento, vincula-se a produção de custos pela ocupação de mão de obra para prestação de serviços de caráter local e continuado, mediante contratação específica para atividades permanentes no ambiente do contratante e, passíveis de análise comparativa de custos e eventual processo de repactuação de preços.

No caso em tela o que se contratou foi o serviço de suporte técnico com base em quantidade prefixada de horas de serviço, disponibilizadas pelo próprio fabricante ou fornecedor e atendimento mediante específica abertura de chamado.

Este tipo de contratação é imprescindível para quem adquire equipamentos de alta tecnologia e garante a persistência e a qualidade de funcionamento do produto, suprindo os técnicos lotados no ambiente do Ministério do suporte e orientações sobre uso dos equipamentos.



Os pagamentos vinculam-se às horas efetivamente utilizadas cujos custos são fixados pelos fornecedores, não cabendo negociações que possam reduzi-los. Ademais a equipe de atendimento não estará prestando serviços apenas para atendimento ao Ministério, fazendo-o para todas as entidades que possuem equipamentos adquiridos da contratada.

Conclui-se, portanto, que o Ministério somente pagará este serviço contratado caso seja utilizado e isto somente ocorrerá se os técnicos que atuam no ambiente do Ministério não obtiverem sucesso em eventuais intervenções.

Assim, a inclusão deste item de serviço no projeto revela-se muito mais uma garantia de continuidade do bom funcionamento dos equipamentos.”

Análise do Controle Interno

A planilha de custos e formação de preços deve ser utilizada para serviços continuados, independentemente se a prestação se der de forma local ou remota. O gestor acerta em seu entendimento quando conclui que o serviço de suporte técnico contemplado na contratação em questão não se caracteriza por ser um serviço continuado, pois remunera por hora de serviço efetivamente prestado conjugado com parâmetros de Acordo de Nível de Serviço que limitam a quantidade de horas por “*ticket*”. Dessa forma, não seria necessário o preenchimento da planilha de custos e formação de preços.

No entanto, não foram apresentadas informações adicionais tecnicamente fundamentadas de forma a justificar a ausência de critério para definir os conceitos de problemas de “*grau de severidade alto*” e de “*grau de severidade baixo*”, que são objeto de resolução por meio do serviço de suporte técnico. O item 17 do Projeto Básico especifica que seriam pagas as horas de efetivo serviço prestado de forma que a contabilização se inicie com a chegada do técnico da contratada ao local de atendimento, terminando com o “*final da execução da OS*”. Os tempos definidos no Projeto Básico de restabelecimento do problema, para atendimento presencial, são:

- Até 4 (quatro) horas para grau de severidade alto, sendo que o técnico tem até 2(duas) horas para chegar ao local de atendimento desde a abertura do *ticket*;
- Até 8 (oito) horas para grau de severidade baixo, sendo que o técnico tem até 4(quatro) horas para chegar ao local de atendimento desde a abertura do *ticket*.

Resta evidente que é a classificação do problema no devido grau de severidade que define o limite máximo de horas em que o problema deve ser resolvido pela empresa contratada, o que também define o valor a ser pago pelo *ticket*. No Projeto Básico não constam tanto o critério de classificação como a definição do responsável por classificar os problemas a serem resolvidos pelo serviço de suporte técnico.

Adicionalmente, salienta-se que a resolução de um problema, de forma presencial, classificado como de severidade alta resultaria em uma remuneração máxima de R\$ 680,00 (4 horas x R\$ 170,00), enquanto que para um problema classificado como de severidade baixa, a remuneração máxima seria de R\$ 1.360,00 (8 horas x R\$ 170,00). Esse modelo sugere que a empresa contratada prefira que um problema seja classificado



como de severidade baixa, pois permite um tempo mais dilatado para sua resolução e um teto remuneratório maior.

Em que pese o modelo de serviço de suporte técnico definido no Projeto Básico, as premissas definidas neste documento se aplicam somente ao serviço de suporte técnico presencial. O item 10.1.3 define que “*os serviços de suporte técnico sejam prestados em modo presencial “on-site” e/ou por telefone, cabendo ao solicitante determinar o modo de atendimento no momento da abertura da ordem de serviço*”. Fica evidente que há previsão de atendimento remoto, porém não foram contemplados no Projeto Básico os Acordos de Nível de Serviço para esse tipo de atendimento, tampouco os diversos graus de severidade a serem atribuídos a *tickets* de resolução remota.

Frisa-se que o envio da Ordem de Serviço pelo Ministério do Esporte à contratada é o gatilho para a abertura do *ticket* de serviço de suporte técnico, configurando um elemento essencial de controle e transparência no processo. Portanto, o modelo de Ordem de Serviço deve ser definido previamente ao início da prestação do serviço e as Ordens de Serviço emitidas durante a execução contratual devem ser autuadas no Processo de Pagamentos tempestivamente (vide Constatação 1.1.1.5).

Recomendações:

Recomendação 1: Estabelecer critérios objetivos para definir problemas de “severidade alta” e de “severidade baixa” para fins de classificação dos tickets de suporte técnico presencial (on-site);

Recomendação 2: Estabelecer Acordos de Nível de Serviço para o serviço de suporte técnico remoto;

Recomendação 3: Definir o responsável por classificar o grau de severidade dos problemas a serem resolvidos por meio do serviço de suporte técnico.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência de nomeação de Fiscal Técnico, de Fiscal Administrativo, de Fiscal Requisitante e de Gestor do Contrato, contrariando os pressupostos do art. 24 da IN SLTI nº 04/2010.

Fato

Verificou-se que não houve nomeação de Fiscal Técnico, de Fiscal Administrativo, de Fiscal Requisitante e de Gestor do Contrato, conforme preceitua o art. 24 da IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 24 - A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

- I - Gestor do Contrato;*
- II - Fiscal Técnico do Contrato;*
- III - Fiscal Requisitante do Contrato; e*
- IV - Fiscal Administrativo do Contrato.”*



Verificou-se apenas a ocorrência da nomeação do “Fiscal do Contrato” pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna por meio da Portaria nº 2 de 07/01/2013.

A ausência de nomeação dos diversos fiscais requeridos pela IN SLTI nº 04/10 impede a correta segregação de funções no acompanhamento da execução contratual, podendo impactar, especialmente, no processo de liquidação de despesas.

Causa

Deficiência de execução contratual em contratação envolvendo Tecnologia da Informação devido ao não cumprimento do art. 24 da IN SLTI nº 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“No presente caso, sendo a origem situada na própria CGTI' a figura do fiscal técnico se confunde com o fiscal requisitante. Vale destacar que, no caso do gestor, usualmente este tem se unificado com os fiscais, técnico e requisitante, na falta de servidores da Pasta.”

Análise do Controle Interno

É permitida a fusão das funções de Integrante Técnico e Requisitante em processos de contratação em Tecnologia da Informação cuja demanda inicial tenha como origem a própria Coordenação de Tecnologia do órgão. Dessa forma, um mesmo servidor da Coordenação Geral de Tecnologia da Informação exerceria as funções de Integrante Técnico e Requisitante, restando necessária a indicação do Integrante Administrativo a fim de cumprir com os preceitos da IN SLTI nº 04/10. Como consequência, o parágrafo 2º do art. 24 da IN SLTI nº 04/10 determina que “*os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato serão, preferencialmente, os Integrantes da Equipe de Planejamento da Contratação*”, que são justamente os Integrantes Técnico, Requisitante e Administrativo.

Uma vez que o Ministério do Esporte sequer realizou o planejamento da contratação conforme os preceitos da IN SLTI nº 04/10 (vide Constatação 1.1.1.1), de forma a não indicar os diversos Integrantes, em consequência também não indicou os diversos Fiscais, tampouco o Gestor do Contrato. A afirmação de que há escassez de servidores na Pasta não exime o Ministério de cumprir os normativos vigentes. Sendo assim, a não nomeação dos diferentes Fiscais e do Gestor do Contrato exigidos pela IN SLTI nº 4/2010 expõe as fragilidades do Ministério em não garantir a segregação de funções e a existência de instâncias revisoras nos processos de contratação de Tecnologia da Informação.

Recomendações:

Recomendação 1: Designar formalmente o Gestor do Contrato, o Fiscal Técnico, o Fiscal Requisitante e o Fiscal Administrativo do Contrato nº 45/2012 com a empresa



Servix Informática Ltda. (CNPJ 01.134.191/0001-47), mesmo que extemporaneamente, haja vista que o Contrato permanece vigente;

Recomendação 2: Realizar estudo interno confrontando o número de servidores capazes de atuar como Gestor de Contrato e Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, com o número de contratos em Tecnologia da Informação vigentes e a serem assinados, de forma a subsidiar eventual decisão quanto à necessidade de identificar servidores que possam atuar como fiscais de contrato.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens no processo de pagamento.

Fato

Durante os procedimentos de auditoria escopo deste trabalho, verificou-se que não constava no Processo nº 58000.001692/2013-72, referente aos pagamentos do Contrato nº 45/2012, as devidas Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

A formalização das Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens, nas compras em Tecnologia da Informação, é exigência do art. 25 da IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 25 - A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

(...)

II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;

b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;

c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e

d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.”

A formalização das Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens é pressuposto para a liquidação de despesas. Sua ausência prejudica a verificação do serviço solicitado em relação ao prestado, além de não atender ao princípio da legalidade da Administração Pública.



Causa

Não cumprimento do art. 25 da IN SLTI nº 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“Admite-se a ausência da ordem de serviço. Todavia todas as exigências que estariam na OS estão contidas no Projeto Básico, documento que integra o processo de contratação, e devem, obrigatoriamente, ser cumpridas pela empresa contratada.

Esta falha será eliminada nas contratações futuras.”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou informações adicionais tecnicamente fundamentadas de forma a justificar a ausência de formalização de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens no Processo nº 58000.001692/2013-72, referente aos pagamentos do Contrato nº 45/2012.

Verificou-se que, até 15/03/2013, haviam sido pagas as Notas Fiscais constantes na Tabela 04 sem as correspondentes Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

Tabela 04 – Notas Fiscais pagas até 15/03/2013.

Nota Fiscal (número)	Data da Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Nota de Empenho/Ordem Bancária	Itens do Contrato (referência)
2791	24/01/2013	195.328,28	2012NE801361/ 2012OB800436	Item 01 – Servidor de Virtualização (hardware)
2819	30/01/2013	2.739.790,00	2012NE801361/ 2012OB800436	Item 04 - Subsistema de armazenamento de dados (hardware) Item 05 - Conjunto de Discos de 15.000 RPM (hardware) Item 06 - Conjunto de Discos de 7.200 RPM (hardware)
1851	28/02/2013	196.217,04	2012NE801361/ 2012OB800772	Item 02 – Subsistema de Virtualização (software) Item 03 – Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada (software)

Fonte: Processo nº 58000.001692/2013-72, referente aos pagamentos do Contrato nº 45/2012



Durante a realização dessa auditoria, apesar de as Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens não constarem nos autos do Processo de Pagamentos, as Notas Fiscais nº 2791, 2819 e 1851 haviam sido autuadas, assim como os demais documentos necessários para os respectivos pagamentos, como, por exemplo, o atesto do Fiscal do Contrato em relação à prestação do objeto das referidas Notas Fiscais e os encaminhamentos do Diretor do Departamento de Gestão Interna autorizando os pagamentos relacionados. Assim, os pagamentos das três Notas Fiscais foram realizados por meio das Ordens Bancárias constantes na Tabela 04, mesmo sem as devidas Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

Recomendações:

Recomendação 1: Em pagamentos referentes à contratação em Tecnologia da Informação, incluir a observância da respectiva Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens no “checklist” de “Requisitos a serem observados quando do envio das faturas para pagamento e no momento da liquidação da despesa”, procedimento executado pelo Departamento de Gestão Interna da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte ao realizar pagamentos;

Recomendação 2: Em contratos já firmados pelo Ministério do Esporte e que vierem a ser firmados, autuar nos Processos de Pagamentos todas as Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens assim que forem aprovadas, previamente à execução do respectivo pagamento;

Recomendação 3: Definir rotina para que seja garantida a tempestividade às Ordens de Serviço e de Fornecimento de Bens tanto na emissão como na juntada aos Processos de Pagamento.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Contratação e pagamento de licenças de uso de software de “Subsistema de Virtualização” e de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada” além do requerido no Projeto Básico, resultando em compra de licenças de software sobressalentes sem destinação específica.

Fato

O Ministério do Esporte contratou e pagou licenças de software de “Subsistema de Virtualização” e de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada” além da quantidade requerida no Projeto Básico, de forma que a quantidade de licenças sobressalentes não tivesse destinação específica no contexto da solução adquirida.

O “Subsistema de Virtualização” (item 02 da Tabela 05) é um software a ser instalado em cada “Servidor de Virtualização” (item 01 da Tabela 05) componente da solução contratada.

Tabela 05 – Discriminação dos itens contratados no Lote 1 da solução de virtualização de servidores e armazenamento.

Lote 1 – Hardware e Software					
Item	Descrição	Tipo	Quantidade	Valor Unitário (R\$)	Valor total (R\$)



01	Servidor para Virtualização	Hardware	02	97.664,14	195.328,28
02	Subsistema de Virtualização	Software	08	19.945,34	159.562,72
03	Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada	Software	02	18.327,16	36.654,32
04	Subsistema de armazenamento de dados	Hardware	01	854.790,00	854.790,00
05	Conjunto de Discos de 15.000 RPM	Hardware	10	95.000,00	950.000,00
06	Conjunto de Discos de 7.200 RPM	Hardware	10	93.500,00	935.000,00
				Total (R\$)	3.131.335,32

Fonte: Item 16.1 do Projeto Básico do Contrato nº 45/2012 firmado entre o Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda.

É necessária uma licença de software de “Subsistema de Virtualização” para cada processador físico instalado no hardware do “Servidor de Virtualização”, conforme requerimento do item 3.1 do Anexo I do Projeto Básico:

“3. SISTEMA DE VIRTUALIZAÇÃO

3.1. Licenciamento de software para uso perpétuo, por processador físico com três anos de subscrição (...)”

Foram contratadas e pagas 2 (duas) unidades de “Servidor de Virtualização” (item 01 da Tabela 05), compostos por 2 (dois) processadores físicos cada, conforme requerimento do item 2.2.1 do Anexo I do Projeto Básico:

“2. SERVIDOR PARA VIRTUALIZAÇÃO

2.1. Quantidade

2.1.1. Deverão ser fornecidos 2 (dois) servidores novos e sem uso anterior;

(...)

2.1.3. As especificações a seguir referem-se a um servidor.

2.2. Processamento e memória

2.2.1. A configuração proposta deverá contemplar pelo menos 2 (dois) processadores físicos;”

O “Servidor de Virtualização” contemplado na ata de Registro de Preços foi o modelo HP Proliant DL585 G7 composto por 2 (dois) processadores AMD Opteron 6282 SE.

Dessa forma, seriam necessárias 4 (quatro) licenças de software de “Subsistema de Virtualização”, conforme o cálculo:

- Servidor de Virtualização = 2 unidades (com 2 processadores físicos cada)
- Total de processadores físicos nos “Servidores de Virtualização” = 4 unidades
- Licenças de “Subsistema de Virtualização” necessárias = 4 unidades (1 por processador)

No entanto, foram contratadas e pagas 8 (oito) unidades de licença de software de “Subsistema de Virtualização”, conforme item 02 da Tabela 05, evidenciando a compra de 4 (quatro) licenças além do requerido e sem destinação definida.

Adicionalmente, foi contratada e paga uma licença de software de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada” além do requerido no item 4.1 do Anexo



I do Projeto Básico. Esse software é responsável por prover o serviço de gerenciamento de “Servidores de Virtualização” de forma remota (através da rede de dados do Ministério do Esporte), sem necessidade de acesso físico ao equipamento gerenciado.

É necessária uma licença para cada computador onde será instalado o software de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada”. Verificou-se que uma única licença é capaz de gerenciar pelo menos mil servidores físicos (“Servidores de Virtualização”), conforme requerimento do item 4.1 do Anexo I do Projeto Básico, sendo suficiente para gerenciar os 2 (dois) “Servidores de Virtualização” contidos na solução contratada.

“4. SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA VIRTUALIZADA

4.1 Contemplar licença perpétua para um servidor de gerenciamento centralizado capaz de controlar mil servidores físicos utilizando o sistema de virtualização descrito neste edital. (...)”

No entanto, foram contratadas e pagas 2 (duas) unidades de licença de software de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada”, conforme item 03 da Tabela 05, evidenciando a contratação de 1 (uma) licença adicional sem destinação definida.

Resumidamente, o Ministério do Esporte adquiriu licenças de software, além do requerido, de “Subsistema de Virtualização” e de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada”, de forma que o Projeto Básico não especificou a destinação das referidas licenças de software no contexto da solução adquirida. Assim, foram adquiridas, sem destinação específica, 4 (quatro) licenças de “Subsistema de Virtualização” e 1 (uma) licença de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada”.

Causa

Deficiência de planejamento da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“Do total de oito licenças adquiridas, quatro foram instaladas nos novos servidores (HP Proliant DL585 G7) também adquiridos no processo examinado. As outras quatro serão utilizadas nos equipamentos servidores já existentes no Ministério, de forma que estes sejam inseridos no contexto de alta disponibilidade do ambiente de virtualização. Tecnicamente é imperioso (ou altamente recomendado) que todos os equipamentos tenham estruturas semelhantes e este é o objetivo desta ação.

Como o Ministério dispõe de duas salas-cofre, para alta disponibilidade de seus recursos de TI, é imprescindível dualizar toda a estrutura instalada nestas duas salas de forma que, no caso de falha em uma das



localidades, a outra assuma os serviços, sem solução de continuidade e com equipamentos similares.

As duas licenças de Sistema de Gerenciamento de Infraestrutura Virtualizada são instaladas em dois servidores que gerenciam a infraestrutura de virtualização, ou seja, cada uma em um servidor de Vcenter instalados em cada um dos dois sites existentes e localizados nas duas salas-cofre.

Estes equipamentos devem estar instalados em cada site para prover a continuidade da disponibilização de gerência da infraestrutura de virtualização.”

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que as licenças adicionais mencionadas na Constatação, que foram adquiridas sem destinação específica, fazem parte da solução de contingência tecnológica a ser adotada pelo Ministério do Esporte. Tanto as 4 (quatro) licenças de “Subsistema de Virtualização” quanto a licença de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada” adicionais seriam instaladas em sala-cofre diversa da qual foram instalados os demais equipamentos componentes da solução desenhada no Projeto Básico. Assim, infere-se que o escopo contratado por meio do Contrato nº 45/2012 seria instalado inicialmente, em sua totalidade, no site situado na SEP 511 em Brasília, onde atualmente se encontra a sala-cofre principal do Ministério do Esporte. No entanto, o gestor afirma que as licenças adicionais apontadas na Constatação não foram utilizadas neste local, sendo destinadas a instalação futura na outra sala-cofre do Ministério do Esporte, que se situa no Bloco A da Esplanada dos Ministérios, em Brasília. Dessa forma, o Ministério do Esporte implementaria a contingência física da solução de virtualização de servidores utilizando duas salas-cofre distantes fisicamente.

De acordo com o gestor, “*as duas licenças de Sistema de Gerenciamento de Infraestrutura Virtualizada são instaladas em dois servidores que gerenciam a infraestrutura de virtualização, ou seja, cada uma em um servidor de Vcenter instalados em cada um dos dois sites existentes e localizados nas duas salas-cofre*”, o que evidencia que a licença adicional de “Sistema de Gerenciamento da Infraestrutura Virtualizada” apontada na Constatação já está instalada na sala-cofre do Bloco A da Esplanada dos Ministérios. No entanto, as 4 (quatro) licenças de “Subsistema de Virtualização” adicionais ainda não foram instaladas, pois o gestor afirmou que “*do total de oito licenças adquiridas, quatro foram instaladas nos novos servidores (HP Proliant DL585 G7) também adquiridos no processo examinado. As outras quatro serão utilizadas nos equipamentos servidores já existentes no Ministério(...)*”.

Em que pese o desenho tecnológico apresentado, deveria o gestor ter especificado no Projeto Básico não só a localização física de instalação de cada componente da solução contratada, mas também as informações de arquitetura lógica pretendida. O Projeto Básico deve conter todas as informações necessárias para o correto dimensionamento da solução, incluindo o ambiente físico de instalação e os componentes atuais em operação que possam ser afetados ao incluir a solução contratada. Em consonância com a Constatação 1.1.1.1, fica evidente a deficiência no planejamento da contratação, pois a leitura do Projeto Básico não permite que se conclua sobre a destinação dos diversos componentes contratados, tampouco o desenho lógico pretendido pelo Ministério do



Esporte na sua concepção de solução de contingência física para a virtualização de servidores.

Recomendações:

Recomendação 1: Apresentar cronograma de implantação das 4 (quatro) licenças de “Subsistema de Virtualização” que ainda não foram implantadas, especificando o ambiente físico e lógico de implantação;

Recomendação 2: Elaborar projeto físico e lógico da solução de contingência entre as salas-cofre do Ministério do Esporte, englobando não só a tecnologia de virtualização de servidores, como todas as demais que requeiram tal arquitetura (armazenamento, firewall, balanceamento de carga, etc).

1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Presença de falhas formais no processo de contratação.

Fato

Foram constatadas falhas formais no processo de contratação analisado, incluindo:

a) Referência equivocada às notas de empenho no contrato: as notas de empenho discriminadas no Contrato nº 45/2012 do Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda., de números 2012NE801197 e 2012NE801196, estão equivocadas, uma vez que esta última foi cancelada no SIAFI. O correto seria constar no contrato as notas de empenho de números 2012NE801197 e 2012NE801361, as quais representam efetivamente a despesa relacionada à dotação orçamentária destinada ao contrato em questão;

b) Ausência de modelo de Ordem de Serviço no Projeto Básico: o Projeto Básico não apresentou modelo de Ordem de Serviço, conforme requerido pelo art. 15 da IN SLTI nº 02/08:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

VI - o modelo de ordem de serviço, sempre que houver a previsão de que as demandas contratadas ocorrerão durante a execução contratual, (...)”
(grifo não contido no original);

c) Presença de folha não relacionada à contratação nos autos do processo: a folha 341 constante no processo não se refere ao Processo nº 58000.002841/2012-83 (objeto de análise dessa auditoria), que resultou no Contrato nº 45/2012 do Ministério do Esporte. A folha refere-se ao Contrato nº 145/2012, assinado por meio de dispensa de licitação pelo Ministério do Esporte.

Causa



Fragilidade dos controles internos administrativos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201308261, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 14691/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 15/05/2013, o gestor apresentou, por meio do Ofício nº 309/2013/SE-ME, de 29/05/2013, a seguinte manifestação:

“Serão adotadas as providências necessárias para saneamento das falhas apontadas. Quanto ao item "b" os esclarecimentos foram prestados no item 1.1.1.5 desta SA.”

Análise do Controle Interno

O gestor admitiu a existência das falhas apontadas. Mantem-se, portanto, a Constatação relatada.

Recomendações:

Recomendação 1: Retificar o texto do Contrato nº 45/2012 do Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda., de forma que conste as corretas referências de Notas de Empenho: 2012NE801197 e 2012NE801361;

Recomendação 2: Apresentar modelo de Ordem de Serviço ou de Fornecimento de Bens para o Contrato nº 45/2012 do Ministério do Esporte com a empresa Servix Informática Ltda.;

Recomendação 3: Retirar a folha 341 do Processo nº 58000.002841/2012-83, objeto de análise dessa auditoria, e incluí-la no Processo referente ao Contrato nº 145/2012 do Ministério do Esporte.

III – CONCLUSÃO

Na contratação para fornecimento de solução de virtualização de servidores e armazenamento, concretizada por meio de adesão à ata de Registro de Preços do Hospital das Forças Armadas, o Ministério do Esporte incorreu em falhas de contratação e de execução. O processo de contratação apresentou deficiências de planejamento que tiveram como causa principal a seleção prévia da solução a ser contratada mediante a cópia dos requisitos da ata aderida. Na execução contratual, não foram realizados atos importantes de transparência e controle necessários nesta fase, destoando dos normativos vigentes.

O processo de contratação foi caracterizado pela escolha prévia, sem justificativa, da mesma solução definida na ata aderida e pelo não cumprimento dos preceitos da IN SLTI nº 04/2010. O Projeto Básico apresentou diversos trechos copiados literalmente da



ata aderida, de forma que o próprio gestor afirmou que tal procedimento não poderia ser diferente, uma vez que a solução contratada já era pretendida antes de se elaborar o Projeto Básico. Como consequência, os documentos de planejamento exigidos pela IN SLTI nº 04/2010 ou se apresentaram com informações insuficientes ou não foram elaborados. No mesmo sentido, as diversas assinaturas requeridas em cada documento de planejamento não constaram no Processo analisado.

Os serviços de instalação e configuração foram contratados sem valores destacados na planilha de preços, sendo exigida prestação de forma gratuita no Projeto Básico. Via de regra, tal modelo incorre em falha de classificação orçamentária, pois os custos de prestação do serviço são incluídos nos valores dos bens pelo fornecedor. Dessa forma, as despesas públicas destinadas aos bens estariam também englobando os custos dos serviços, o que configura uma incorreta classificação orçamentária.

Os requisitos de contratação do serviço de suporte técnico também apresentaram inconsistências. Não foram verificados critérios claros de definição dos graus de severidade a serem atribuídos aos problemas passíveis de resolução pelo serviço de suporte técnico, assim como não foram definidos os responsáveis por classificar cada problema no devido grau de severidade. Adicionalmente, apesar de constar no Projeto Básico os Acordos de Nível de Serviço destinados à prestação do suporte técnico, estes se referiram especificamente ao atendimento presencial, não havendo definição dos requisitos para o atendimento remoto (por telefone).

O dimensionamento técnico da solução apresentou, no Projeto Básico, componentes sem destinação específica. Licenças de uso de software foram adquiridas além do requerido no Projeto Básico, sendo descritos posteriormente como ativos de contingência tecnológica. No entanto, os requisitos delineados no Projeto Básico não explicitaram a solução de contingência física a ser adotada pelo Ministério do Esporte por meio de suas duas salas-cofre, de forma a especificar a destinação de cada componente adquirido.

No tocante à execução contratual, também não foram adotadas medidas exigidas pela IN SLTI nº 04/2010 que se destinam a prover maior transparência e controle contratuais. As Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens não foram elaboradas e autuadas no Processo, não havendo formalização do escopo de fornecimento em cada pedido de entrega. Adicionalmente, em que pese a fiscalização contratual, não foram nomeados os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, tampouco o Gestor do Contrato, não havendo garantia da segregação de funções na execução do contrato.

Frisa-se que as deficiências apontadas e relacionadas à IN SLTI nº 04/2010 são recorrentemente constatadas nos contratos em Tecnologia da Informação firmados pelo Ministério do Esporte. A etapa de planejamento delineada pela norma é constantemente descumprida e elaborada com deficiências, resultando em contratações que não espelham, em sua totalidade, as necessidades do órgão. Como consequência, é recorrente no Ministério do Esporte que o acompanhamento contratual se torne precário,



sendo potencializado pela falta de formalização de Ordens de Serviço e Fornecimento de Bens somados à ausência de nomeação dos diversos fiscais contratuais, o que prejudica o controle e a transparência do gasto público.





**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO**

Unidade Auditada: SECRETARIA EXECUTIVA/ME
Município - UF: Brasília - DF
Relatório nº: 201305751
UCI Executora: SFC/DRTES - Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte

RELATÓRIO DE AUDITORIA

Senhor Coordenador-Geral,

Trata-se do resultado da análise de conformidade do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte com as normas relacionadas, inserindo-se no escopo do processo de acompanhamento permanente de gastos, conduzido pela Secretaria Federal de Controle Interno.

O pregão em questão resultou no registro da Ata de Registro de Preços nº 05/2012 e na assinatura do Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), em 28/11/2012, no valor de R\$8.795.000,00 e vigência de 28/11/2012 a 27/11/2013.

O objeto do referido pregão é o registro de preços para contratação de serviços especializados na área de Tecnologia da Informação, para fornecimento de Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa.

O processo se insere no Programa de Trabalho 2123 (Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte) e Ação 2000 (Administração da Unidade).

O objeto contratado, compondo um único produto, é subdividido em dois grupos: Licenciamento de Software e Serviços associados.

- 1) O grupo de licenciamento do Software é composto pelos módulos: Núcleo; Comunicação Corporativa; Compartilhamento e Produtividade; Informação ao Cidadão.
- 2) O grupo de Serviços Associados inclui: Implantação dos módulos citados; Suporte e Sustentação e atualização tecnológica; Treinamento; Serviços Especializados e de apoio operacional; Serviços de desenvolvimento de novas



funcionalidades.

Até 28/12/2012, haviam sido pagos R\$3.487.350,00 em duas parcelas:

- R\$ 3.280.000,00 - 2012NE801190/2012OB804905, referentes ao licenciamento dos módulos de software;
- R\$ 207.350,00 - 2012NE801577/2012OB804906, referentes à prestação dos serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades.

I – ESCOPO DO TRABALHO

O escopo dessa auditoria envolveu a verificação dos procedimentos de planejamento da contratação e da contratação da empresa XYS Interatividade. Adicionalmente, verificou-se o processo de execução contratual, contemplando o período de 28/11/2012 a 28/12/2012, especialmente no tocante à adequação dos controles para o acompanhamento e a fiscalização do contrato. Por último, foi verificado o produto entregue por meio dos serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades.

Foram analisados os Processos nº 58000.002860/2012-18 (contratação) e nº 58000.003108/2012-86 (pagamentos), ambos por meio das técnicas de auditoria dos tipos análise documental e entrevista.

II – RESULTADO DOS EXAMES

1 APOIO ADMINISTRATIVO

1.1 ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE

1.1.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Contratação de solução em Tecnologia da Informação em desacordo com o estabelecido nas diretrizes do PDTI do Ministério do Esporte

Fato

A contratação da “Solução Integrada de Apoio à Gestão e Governança Corporativa” não encontra amparo no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do Ministério do Esporte. Em análise às versões 2010/2012 e 2012/2014 dos documentos de PDTI elaborados pelo Ministério do Esporte, verificou-se que não há menção à solução contratada, ou seja, esta não está inserida no planejamento de longo prazo do órgão.

De acordo com o art. 4º da IN SLTI nº 04/2010, as contratações em Tecnologia da Informação devem estar alinhadas com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do órgão:

Art. 4º - As contratações de que trata esta Instrução Normativa deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o PDTI, alinhado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade.

O item 2.4 do Termo de Referência do edital de Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012 afirma:



2.4 - A necessidade de implantação de sistema para atender a demanda em questão está prevista no PDTI 2010/2012 (Item 4.2.4 – Recursos Sistêmicos Necessários) e no PDTI 2012/2014 (Item 6 – Referencial Estratégico, e Item 11 – Inventário de Necessidades).

No entanto, não há referência à “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”, objeto do contrato em questão, nos PDTI mencionados.

A falta de previsão de solução em Tecnologia da Informação no PDTI do órgão caracteriza deficiência de planejamento e, em última análise, demonstra que tal solução não está alinhada tanto com os objetivos de Tecnologia da Informação quanto com os objetivos de negócio do órgão.

Causa

Inobservância das prioridades de contratação em Tecnologia da Informação definidas no PDTI.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“O art. nº 04 da IN SLTI nº 04/10 foi observado, uma vez que a solução contratada vem a atender, conforme consta do item 2.4 do Projeto Básico, demanda prevista no PDTI 2010/2012 (Item 4.2.4 – Recursos Sistêmicos Necessários) e no PDTI 2012/2014 (Item 6 – Referencial Estratégico, e Item 11 – Inventário de Necessidades). Vide página nº 26 do processo, demandas previstas no PDTI.”

Análise do Controle Interno

Em face da ausência de apresentação de informações adicionais tecnicamente fundamentadas, mantém-se a constatação anteriormente apontada.

Recomendação

- 1) Em processos futuros de aquisição em Tecnologia da Informação, na fase de planejamento da contratação, verificar se a solução a ser adquirida está incluída no PDTI vigente.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Utilização inadequada de Sistema de Registro de Preços no processo de contratação.

Fato



A contratação ocorreu por meio de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico do tipo menor preço. Adicionalmente, foi adotado o Sistema de Registro de Preços (SRP), porém sem a devida justificativa e sem a caracterização da vantagem econômica trazida - atos requeridos ao optar pela utilização de tal sistema em contratações de solução em Tecnologia da Informação, conforme preceitua o Decreto nº 3.931/2001:

“Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contrataes freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisio de bens com previsão de entregas parceladas ou contratao de serviços necessários  Administrao para o desempenho de suas atribuies;

III - quando for conveniente a aquisio de bens ou a contratao de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administrao.

Parágrafo nico. Poderá ser realizado registro de preços para contratao de bens e serviços de informática, obedecida a legislao vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.”(grifo não contido no original)

A ausência de fundamentao pela opo do sistema de registro de preços também foi ressaltada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte em seu Parecer não 096/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 22/10/2012:

*“88. Ante o exposto, e abstraída qualquer considerao acerca da conveniência e oportunidade para edio do ato, verifica-se que a proposio contm os requisitos para sua admissibilidade, **desde que as recomendaes aqui delineadas sejam atendidas:***

(...)

d) justificativa fundamentada pela preferência pelo sistema de registro de preços, comprovando-se a presença de algum dos requisitos encartados no art. 2o do Decreto 3.931/2001”

Em resposta  recomendao da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Esporte, o Assistente da Coordenao de Gestão de Compras e Contrataes editou nota explicativa expondo os comentários e as providências adotadas por sua coordenao:

“2. A Consultoria Jurídica após exame dos termos do edital, exarou PARECER não 096/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, às folhas 315/326, para o qual seguem comentários e providências pertinente:

3. Item 88: da referida nota;



(...)

Alínea “d”: *Informamos que a previsão legal para que seja realizado Pregão Eletrônico na modalidade de Registro de Preços para aquisição e treinamento, ambos referentes a tecnologia da informação, encontra amparo no Parágrafo Único do Art. 2º do Decreto 3.931/2001, incisos I e II, confirmado pelo contido no Projeto Básico.”(grifo não contido no original)*

Verifica-se que a indicação das hipóteses de incidência trazidas pelo Decreto nº 3.931/2001, no caso em tela os incisos I e II além do Parágrafo Único, não é suficiente, por si só, para justificar a preferência pelo Sistema de Registro de Preços, havendo necessidade adicional de se demonstrar a subsunção do fato concreto à norma e, principalmente, a vantagem econômica obtida na escolha pelo Sistema de Registro de Preços. Dessa forma, a utilização de pregão eletrônico seria suficiente no processo de contratação, sendo dispensável a adoção do Sistema de Registro de Preços – SRP.

Causa

Inobservância à recomendação da CONJUR/ME, acarretando a utilização do Sistema de Registro de Preços sem justificativa fundamentada, conforme exigido em norma.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“A utilização do Sistema de Registro de Preços no referido processo foi adequada, conforme demonstrado abaixo:

- Em 24/08/2012 foi encaminhado para a CGLOG, o Termo de Referência e respectivos artefatos elaborados pela CGTI, visando os trâmites para contratação;*
- Paralelamente aos trâmites inerentes à CGLOG, a CGTI disponibilizou em 30/08/2012 de acordo com o parágrafo 2º, art. 1º do Decreto nº 3.931/01 (“convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços.”) o referido Projeto Básico a diversos outros Órgãos, conforme constam nas páginas nº 134 a nº 147 do processo, visando à identificação de possíveis interessados em participar da contratação, obtendo manifestações expressas de interesse tanto da Valec, quanto da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT;*
- Concluído pela Divisão de Aquisições e Contratos o procedimento de levantamento de preços estimativos junto ao mercado, aquela Divisão encaminhou em 18/09/2012 o processo à DGI para o seu “de acordo”, com a indicação da contratação por intermédio da modalidade “Pregão com Registro de Preços”, conforme página nº 187;”*



Análise do Controle Interno

O gestor relatou a execução, por parte do Ministério do Esporte, do processo administrativo requerido pelo Decreto nº 3.931/2001 em contratações que utilizam o Sistema de Registro de Preços (SRP), porém não apresentou informações tecnicamente fundamentadas a fim de demonstrar a justificativa e a vantagem econômica obtida ao optar por tal sistema na contratação da solução de TI em análise.

Por ser um sistema informatizado a ser instalado centralizadamente e em uma única fase de implantação, a solução em TI adquirida não se presta a ser fornecida de forma parcelada, tampouco a ser contratada frequentemente, como nos casos de fornecimento de microcomputadores onde usualmente é utilizado o Sistema de Registro de Preços (SRP). Dessa forma, a utilização da modalidade pregão seria suficiente para a contratação em questão.

Diante do exposto, mantém-se a constatação anteriormente apontada, ou seja, o Sistema de Registro de Preços (SRP) foi utilizado de forma inadequada no processo de contratação, pois não foram apresentados os motivos legalmente requeridos para a sua utilização.

Recomendação

- 1) Não permitir adesões à Ata de Registro de Preços resultante do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

A definição do objeto da contratação não caracteriza com precisão a solução de tecnologia adquirida.

Fato

A solução em Tecnologia da Informação objeto da contratação é definida como “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”, definição genérica e imprecisa. No entanto, as funcionalidades técnicas requeridas e descritas no Termo de Referência em análise (capítulo 5.1) caracterizam uma solução, na sua essência, de Rede Social Corporativa.

A Lei nº 8.666/1993 exige que o objeto seja caracterizado adequadamente, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade do agente causador:

“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.”

Nesse mesmo sentido, a Lei nº 10.520/2002 exige clareza na definição do objeto de contratação para evitar limitações na competição:

“Art. 3º, II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.”



Por último, a Súmula 177 do Tribunal de Contas da União ratifica a necessidade de se definir precisamente o objeto:

“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”

A imprecisão da descrição do objeto, ao se utilizar termos genéricos e abrangentes, prejudica o entendimento dos fornecedores sobre a solução a ser adquirida de modo a acarretar uma eventual exclusão no certame de algum fornecedor potencial, o que prejudicaria a competitividade do processo de contratação.

Causa

Elaboração do Termo de Referência, para a contratação em análise, sem adequada definição.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“A solução contratada não se resume a uma “rede social corporativa”. Os requisitos aplicados para a comunicação entre os usuários são abordados apenas em determinadas funcionalidades da solução especificada para contratação, conforme o Termo de Referência. Uma análise mais detalhada da solução aponta demais módulos e funcionalidades que possuem requisitos voltados a outras matérias, tais como: gestão de tarefas e atividades; informações ao cidadão; gestão de currículos; dentre outras. Portanto, o objeto circunscreve-se em: solução integrada de apoio à gestão e governança corporativa.

Destacam-se algumas considerações a respeito do objeto:

- A solução requerida, que buscou ampliação da competitividade junto ao mercado, poderia ser composta por um único produto de um mesmo fabricante, ou por produtos distintos de fabricantes diferentes, conforme item 5 do Termo de Referência. Mediante tal possibilidade, este Órgão entendeu ser prudente explicitar no objeto de sua contratação a necessidade de fornecimento de uma “solução integrada”;*
- Existem na solução adquirida, funcionalidades diretamente voltadas ao apoio ao processo de gestão, como por exemplo, o módulo de gerenciamento de tarefas. Por meio deste é possível delegar e acompanhar a execução das mais diversas atividades de trabalho, visualizando seus prazos definidos e possíveis impedimentos.*



Com a utilização deste e de outras funcionalidades, os gestores do Ministério possuirão maior poder de organização de suas áreas, atingindo com mais eficiência e celeridade suas metas específicas, conectadas às diretrizes gerais;

*- A solução adquirida propiciará ao Ministério um ambiente virtual que concentrará grande parte das informações corporativas do Órgão, contemplando também dados de seus programas e projetos que envolvam agentes externos (Voluntariado, Atendimento ao Cidadão, Bolsa-atleta, Controle de Dopagem, Programa Segundo Tempo e PELC, Rede CEDES, por exemplo). Esses dados subsidiarão decisões de cunho estratégico e operacional, contribuindo diretamente para melhoria dos níveis de **governança corporativa** do Órgão. Sendo este um objetivo estruturante com a implantação da solução tecnológica em questão, entendeu-se ser de grande relevância adicioná-lo ao objeto.*

Adicionalmente, cabe chamar atenção ao fato do pregão ter contado com a participação de 11 empresas de mercado, evidenciando uma expressiva concorrência, sem acarretar numa suposta e eventual exclusão de fornecedores, ou mesmo, prejuízo de competição no processo.”

Análise do Controle Interno

As Redes Sociais Corporativas, atualmente consideradas a evolução natural das Intranets Corporativas, não se prestam a ser apenas uma rede social. Além das funcionalidades de comunicação, como bate-papo e mensageria, são providos também os serviços de acervo digital de arquivos, de acompanhamento de tarefas e de projetos, assim como de informativos internos. São esses serviços que, juntos, caracterizam uma Rede Social Corporativa. Seu objetivo é aproximar os usuários e melhorar não só a cultura organizacional, como também a produtividade e a gestão corporativa.

A expressão “Rede Social Corporativa” é bastante difundida no setor de Tecnologia da Informação, sendo suficiente para representar os serviços mencionados como inerentes à solução. No caso concreto, embora haja a inclusão de novos serviços na solução contratada, como “informações ao cidadão” e “conferência”, as funcionalidades requeridas no Termo de Referência se encaixam no conceito de Rede Social Corporativa justamente por englobar os serviços típicos que caracterizam naturalmente esse tipo de solução. Uma evidência disso é a denominação do software fornecido pela empresa ganhadora do certame - “XSocial”, cujo manual, no capítulo introdutório, faz clara referência às redes sociais no ambiente corporativo: “*conheça nas páginas a seguir a plataforma de comunicação e gestão corporativa, Xsocial, ambiente interativo e dinâmico de troca de informações, baseado nas melhores práticas das redes sociais abertas, bem como nos mais avançados conceitos de comunicação corporativa*”. Dessa forma, deveria o Ministério do Esporte ter definido de forma clara o objeto contratado, evitando expressões genéricas e buscando utilizar nomenclaturas típicas do mercado de Tecnologia da Informação.

De modo geral, qualquer sistema de Tecnologia da Informação adquirido pelo Ministério do Esporte terá como objetivo o apoio à gestão e governança desse órgão, tornando redundante a utilização do termo “apoio à gestão e governança corporativa” na descrição do objeto. Afinal, os gastos de investimentos realizados no Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte, ao qual se vinculam as compras em Tecnologia da Informação, devem sempre ser pautados nessa premissa. O próprio



Manual Técnico do Orçamento de 2012 define esse tipo de Programa como “*instrumentos do Plano que classificam um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental*”. Assim, é inerente à compra da solução em questão de que essa tenha como consequência basal a melhora da gestão e da governança corporativa.

Embora tenha havido a participação de onze empresas no certame, não há como afirmar se houve ou não cerceamento da competitividade, porém, a fim de atender aos normativos apontados na Constatação, é necessária a definição clara e precisa do objeto a ser contratado.

Ao utilizar expressões genéricas e imprecisas na descrição do objeto, o Ministério do Esporte incluiu indevidamente no Contrato 44/2012 serviços não relacionados com o objeto contratado (vide Constatação 1.1.1.10) e mais de uma solução em Tecnologia da Informação no mesmo contrato (vide Constatação 1.1.1.11) de forma a implementar o Portal Brasil Voluntário, solução distinta da contratada (vide Constatação 1.1.1.16).

Recomendações

- 1) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para a definição genérica e imprecisa do objeto contratado, acarretando a inclusão, no âmbito do Contrato nº 44/2012, de serviços não relacionados com o objeto contratado;
- 2) Em contratações futuras, utilizar descrições claras e precisas do objeto a ser contratado, de forma a evitar termos genéricos e abrangentes, optando sempre por utilizar expressões comuns de mercado.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Ausência, no edital, de fixação dos quantitativos máximos dos bens e serviços a serem adquiridos.

Fato

Foi verificado, no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012, que não há a fixação dos quantitativos máximos a serem adquiridos de bens e serviços, contrariando o Acórdão nº 2311/2012-TCU-Plenário.

Em processos de ata de registro de preços (SRP) se faz necessária a indicação, no instrumento convocatório, da fixação dos quantitativos máximos a serem adquiridos, conforme reiteradas decisões do Tribunal de Contas da União. De acordo com o Acórdão nº 1233/2012-TCU-Plenário, referenciado no Acórdão nº 2311/2012-TCU-Plenário:

“(…)
a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara);” (grifo não contido no original)



Uma vez que não há a indicação, no instrumento convocatório, da fixação dos quantitativos máximos de bens e serviços a serem adquiridos, infere-se que todo o escopo do objeto definido é destinado ao Ministério do Esporte, não havendo quantitativo remanescente a ser adquirido por órgão “carona”. Assim, qualquer adesão à ata de registro de preços resultante do processo de contratação se torna inócua, pois extrapola o quantitativo máximo permitido.

Causa

Inobservância da obrigatoriedade de inclusão dos quantitativos máximos a serem adquiridos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“Considerando que este Ministério possuía apenas o dimensionamento de sua demanda para contratação, e os demais Órgãos que declararam interesse pelo Registro de Preços não expressaram os volumes exatos de suas demandas, foi adotado para fins da contratação apenas o quantitativo específico de nossa necessidade.

Dessa forma, os Órgãos já citados foram considerados no processo como “caronas”, sem a agregação de montantes específicos ao volume definido no edital.”

Análise do Controle Interno

A previsão no edital do quantitativo destinado apenas à contratação pelo Ministério do Esporte estabelece que esse montante represente 100% (cem por cento) da quantidade possível de contratação proveniente da Ata de Registro de Preços nº 05/2012. Dessa forma, não seria possível que tanto órgãos “caronas” como “participantes” fizessem contratos provenientes da referida Ata.

Esse entendimento é proveniente do Acórdão nº 1233/2012-TCU-Plenário:

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

(...)

9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c RITCU, art. 250, inciso II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MP) que:

(...)

9.3.2. em atenção ao disposto no Decreto 1.094/1994, art. 2º, inciso I, oriente os órgãos e entidades sob sua jurisdição para que (subitem III.1):



(...)

9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital;” (grifo não contido no original)

Nesse sentido, as entidades que inicialmente demonstraram interesse em adquirir a solução (Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT), consideradas “órgãos participantes”, somente poderiam firmar qualquer contrato proveniente da Ata de Registro de Preços nº 05/2012 na condição de “órgãos caronas”, justamente por não terem apresentado o quantitativo desejado de contratação e, por conseguinte, não constar no edital de convocação tal demanda.

No entanto, aplicando a matéria do Acórdão nº 1233/2012-TCU-Plenário ao caso em tela, verifica-se que mesmo os “órgãos caronas” são inviabilizados de contratar por meio da Ata em questão, uma vez que não restou quantitativo remanescente a ser contratado, pois a quantidade máxima considerada no edital destinou-se ao Ministério do Esporte.

Esse entendimento também se aplica à adesão à Ata de Registro de Preços nº 05/2012 por parte do Ministério da Integração Nacional, solicitada por meio do Ofício nº 116 CGTI/DGE/SECEX/MI, em 20/12/2012, e autorizada por meio do Ofício nº 1771/2012/DGI/SE/ME, em 21/12/2012. Neste caso, como o interesse foi demonstrado após a assinatura da Ata, esse Ministério se caracterizou por ser um “órgão carona” e, como explicitado anteriormente, não poderia aderir à Ata de Registro de Preços nº 05/2012 devido à falta de quantitativo remanescente a ser contratado.

Até 28/12/2012, não havia registro no Ministério do Esporte sobre a contratação da Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa por parte das entidades Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT proveniente da Ata de Registro de Preços nº 05/2012 do Ministério do Esporte.

Recomendações

- 1) Solicitar à Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte posicionamento sobre a adesão do Ministério da Integração Nacional à Ata de Registro Preços nº 05/2012, considerando a ausência, no edital, de quantitativo remanescente de itens a serem contratados, conforme apontamentos deste Relatório. Adotar a mesma medida em relação aos eventuais pedidos de adesão à referida Ata por parte das entidades Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. e Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Deficiências no estudo da Análise de Viabilidade da Contratação para a escolha da solução tecnológica adequada.



Fato

No documento da Análise de Viabilidade da Contratação, o gestor limitou-se a expor quatro soluções disponíveis no mercado (Quadro 1).

Quadro 1 – Soluções possíveis definidas no documento Análise de Viabilidade de Contratação.

Solução	Nome	Descrição
1	Solução de Rede Corporativa sem aquisição de licenças, que possuem remuneração de serviços.	Soluções de Comunicação Corporativa que permitem modificações de funcionalidades de forma limitada. Os serviços associados são pagos mensalmente ao desenvolvedor contratado.
		Ex: Ning, Yammer, SocialEngine, SuaRede, IBM, Lotus Connections, Elgg.
2	Solução de Rede Corporativa sem aquisição de licenças e isenta de remuneração de serviços.	Soluções que permitem, através de portais gratuitos, que se configure um canal de comunicação entre os agentes participantes.
		Ex: Facebook, Twitter, GooglePlus, Orkut.
3	Solução de Suporte à Gestão Corporativa com desenvolvimento próprio.	Desenvolvimento de Solução Corporativa (desenvolvida especificamente para o órgão, por equipe interna).
		CGTI
4	Solução de Suporte à Gestão Corporativa com aquisição de licenças e remuneração de serviços.	Soluções disponibilizadas por empresas especializadas em TI, que fornecem licenças de uso, manutenção, suporte e treinamentos.
		Ex: CTIS, INDRA, Xys Interatividade, Central IT, Memora, Unimix, Padrão IX, Hepta.

Fonte: Documento de Análise de Viabilidade da Contratação contida no Processo nº 58000.002860/2012-18.

De forma geral, para as soluções 1, 2 e 3, o gestor elencou pontos positivos e negativos, enquanto que para a solução 4 (a escolhida), apresentou somente pontos positivos.

As análises realizadas levaram à identificação das seguintes situações:

a) Deficiência quanto ao estudo de custos e de tempo de implantação de cada solução.

Não foram realizados estudos detalhados quanto aos custos e ao tempo de implantação de cada solução, contrariando o que preconiza o artigo 11 da IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 11 - A Análise de Viabilidade da Contratação será realizada pelos Integrantes Técnico e Requisitante, compreendendo as seguintes tarefas:

I - definição e especificação dos requisitos, conforme os arts. 12 e 13 desta Instrução Normativa, a partir da avaliação do Documento de Oficialização da Demanda e do levantamento de:



a) demandas dos potenciais gestores e usuários da Solução de Tecnologia da Informação;

b) soluções disponíveis no mercado;

II - identificação das diferentes soluções que atendam aos requisitos, considerando:

(...)

g) o orçamento estimado;

III - análise e comparação entre os custos totais de propriedade das soluções identificadas, levando-se em conta os valores de aquisição dos ativos, insumos, garantia e manutenção;” (grifo não contido no original)

A terceira solução exposta (Solução de Suporte à Gestão Corporativa com desenvolvimento próprio), segundo o gestor, atende plenamente às necessidades estabelecidas, mas apresenta como desvantagem o alto custo e o prazo prolongado de implantação da solução. Tal afirmativa não foi demonstrada, uma vez que não foram apresentados no processo dados consistentes que levassem o gestor a tal conclusão.

Adicionalmente, não constou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2001, o cronograma de implantação da solução requerida.

b) Não consideração de soluções possíveis:

i. Serviço de Fábrica de Software

Entende-se por Fábrica de Software como a utilização de método estruturado de desenvolvimento de software cujos produtos, prazos e qualidade são claramente definidos. Esse processo tem como foco a criação customizada de sistemas de Tecnologia da Informação e, no âmbito do Governo Federal, pode ser executado de forma indireta.

Apesar de constar no documento de Análise de Viabilidade da Contratação quatro soluções possíveis, não foi considerada a possibilidade de implementação da solução por meio de Fábrica de Software. Tal possibilidade é amplamente utilizada no Governo Federal, inclusive pelo próprio Ministério do Esporte, e atenderia de forma precisa os requisitos exigidos.

ii. Utilização de software livre de Rede Social Corporativa (Elgg) e serviço complementar de Fábrica de Software para implementação das customizações necessárias

Aplicativos de natureza “livre” são aqueles cujos códigos de programação são disponibilizados de forma gratuita para que sejam utilizados e customizados conforme as necessidades de cada um, pois preconizam a liberdade da informação (não há o pagamento de licenças de uso). No caso em questão, o software livre Elgg é capaz de prover grande parte das funcionalidades de rede social requeridas pela área demandante e poderia ser utilizado pelo Ministério do Esporte. As demais customizações necessárias seriam implementadas por meio de contratação de Fábrica de Software. Esse modelo



evitaria a contratação de licenças de uso que representam o montante de R\$ 3.280.000,00, correspondentes a 37,3% do valor total do contrato em análise.

Assim, além das demais soluções apresentadas no documento de Análise de Viabilidade da Contratação, não foi considerada a utilização de software livre de Rede Social Corporativa (Elgg - <http://elgg.org/>) conjugado com o serviço de Fábrica de Software.

Verificou-se, adicionalmente, que o software Elgg foi classificado equivocadamente no grupo da Solução 1 – “Solução de Rede Corporativa sem aquisição de licenças, que possuem remuneração de serviços”, pois a sua utilização não requer qualquer remuneração ao seu desenvolvedor caso seja instalada nas dependências do Ministério do Esporte.

Além disso, no item 4 do documento de Análise de Viabilidade da Contratação, foi informado que não há software livre capaz de prover a solução requerida. No entanto, o Elgg é gratuito (livre) e poderia ser utilizado pelo Ministério do Esporte conforme relatado anteriormente, bastando a contratação de Fábrica de Software para prover as customizações necessárias.

As deficiências verificadas no estudo da Análise de Viabilidade da Contratação para a escolha da solução tecnológica adequada resultam em risco de se contratar uma solução antieconômica, além de possibilitar o cerceamento da competitividade por não considerar soluções largamente utilizadas no mercado.

Causa

Deficiência de planejamento ao não observar o art. 11 da IN SLTI nº 04/2010.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“No planejamento da contratação foram vislumbradas algumas alternativas de soluções para viabilização do atendimento da demanda, tendo sido considerada a solução a partir do desenvolvimento específico via Fábrica de Software, conforme “solução 3, página nº 13 do processo”. No entanto, diante das inúmeras soluções disponíveis no mercado e aderentes à demanda, com ágil implementação e disponibilização aos usuários do Ministério, e em face das necessidades prementes de melhoria dos níveis de gestão e governança, para fazer frente aos desafios impostos pelos grandes eventos e das responsabilidades de atendimento à Lei nº 12.527/11, optou-se pela contratação de solução a partir da aquisição de licenciamento de uso de um produto pronto. Certamente o desenvolvimento da solução especificada na contratação, levaria elevado prazo para sua entrega, frente a premência da demanda, e isso foi considerado ao descartar-se tal alternativa.

Importante ressaltar a preocupação do Ministério em, mesmo adquirindo licenciamento de uso, exigir a entrega dos códigos-fonte, visando à



garantia de continuidade e domínio técnico da solução, benefício este que seria inerente à contratação via Fábrica de Software. Complementarmente, cabe citar que a opção de decisão pela aquisição de licenciamento de um produto pronto, além de já partir de solução com nível de maturidade técnica e conceitual, também contempla sua evolução tecnológica por parte da contratada, que deverá disponibilizar periodicamente novas versões ao Ministério, com ganhos funcionais e tecnológicos.

Quanto a não adoção de software livre, destacamos os seguintes argumentos:

A utilização do software livre tem crescido e se desenvolvido visivelmente nos últimos anos, especialmente no universo corporativo. Todavia, um ponto que vale a pena trazer à luz é que, o fato de o software ser livre ou proprietário, não caracteriza, por si só, como um atributo de qualidade, representando apenas formas de utilizações diferentes. Apesar de o tema ter sido tratado com bastante entusiasmo pelo Governo, nem sempre a opção pelo software livre representa a melhor opção para casos específicos.

De maneira geral, softwares livres e proprietários podem ser tratados ou considerados como equivalentes, pelo menos no que se refere ao processamento informático ao qual se destinam, ou seja, às funcionalidades.

Muitas vezes, a decisão de utilizar software livre é tomada levando em consideração apenas uma única variável, que é o “custo inicial”. Isso ocorre porque, no caso de software proprietário, existe um custo inicial com a aquisição de licenças de utilização, custo esse que pode não existir quando se trata de software livre, uma vez que, se a solução for gratuita, esse custo inicial com aquisição de licenças será zero.

Todavia, além do custo inicial, existem outras questões e variáveis importantes a serem levadas em consideração antes de se escolher por uma solução de software livre ou proprietário. Essa análise não poderá levar em consideração apenas o custo inicial com aquisição de licenças. É interessante salientar que a expressão “custo inicial” é largamente usada quando se trata de software livre, deixando aberta a possibilidade de haverem outros custos com customização, treinamento e suporte, que podem fazer com que a solução utilizando software livre tenha um “custo final total” menos, igual ou até maior do que sua alternativa proprietária, dependendo do caso concreto.

No caso da contratação em questão, os fatores motivadores para a decisão de não utilização do software Elgg, bem como possíveis outras ferramentas livres, baseou-se prioritariamente nos seguintes riscos e fatos:

- ***Falta de Padronização da Interface com o Usuário***

O problema de interface com o usuário final, falta de constância e/ou padronização e uso de menos recursos é conhecidamente uma desvantagem para a utilização do software livre para esta finalidade.



Na maioria das vezes, o software livre é desenvolvido de maneira descentralizada, ou seja, cada módulo ou componente é desenvolvido por uma organização ou comunidade distinta em regime de colaboração. Uma das consequências desse desenvolvimento descentralizado é a inexistência de um estilo uniforme ou formatação bem definida para a interface de usuário entre os vários aplicativos, ao contrário do que ocorre com software de um proprietário.

- ***Dificuldade na Instalação e Configuração***

A instalação e a configuração do software livre, consideradas operações complexas, tem sido um problema apontado pela literatura acadêmica como uma desvantagem.

Por causa da própria natureza e da maneira como são desenvolvidos, os primeiros usuários dos softwares livres geralmente são desenvolvedores e/ou usuários mais avançados que colaboraram no desenvolvimento e/ou nos testes daquele software. Normalmente, trata-se de pessoas que têm bastante prática na instalação e na utilização de programas que ainda se encontram em estágios finais de desenvolvimento. Portanto, em comparação com soluções proprietárias, os softwares livres são mais difíceis de instalar, administrar e configurar, especialmente por usuários inexperientes.

- ***Escassez e Custo Elevado da mão-de-obra***

A questão da mão-de-obra escassa e/ou custosa para desenvolvimento e/ou suporte foi também percebida como desvantagem da utilização do software livre.

Apesar de serem soluções muito populares na Academia e em entidades de pesquisa e desenvolvimento, há indicações de que o número de pessoas qualificadas e aptas a trabalharem com soluções de software livre é pequeno frente à demanda, tanto para desenvolvimento quanto para a administração de sistemas. As ferramentas para desenvolvimento de sistemas distribuídos como software livre são menos amigáveis, o que exige uma maior sofisticação por parte do desenvolvedor, o que ajuda a aumentar o déficit de pessoal, não sendo tão viável a simples contratação de uma Fábrica de Software para customizações e implementações de novas funcionalidades, dada a curva de aprendizagem possivelmente longa a ser enfrentada.

- ***Ausência de proprietário ou responsável legal***

A questão do software livre não possuir um proprietário ou responsável legal pode ser considerada uma desvantagem para sua utilização, em especial em processos que visam tratar assuntos operacionais e estratégicos da organização, como é o caso da contratação em questão.

Do ponto de vista do Ministério, um dos problemas mais sérios com a adoção de software livre para alguns casos é a inexistência de uma entidade com identidade jurídica claramente definida e que seja legalmente responsável pelos programas, aplicativos e sistemas. Em caso de prejuízos decorrentes de erros no software, não há nenhuma entidade que possa ser responsabilizada civil ou criminalmente por eventuais perdas e/ou danos.



Lembrando que a ISO/NBR 27.000 e suas revisões, diz que é imperativo que um software tenha um representante legal que ateste a segurança das informações administradas pelo mesmo. Esta premissa é utilizada pelo Comitê de Segurança da Informação da Presidência da República, uma vez que é incentivado o uso de ferramentas de DLP (Data Loss Prevention) e uma Política de Segurança aderente às melhores práticas. É um tema a ser enfrentado, já que a administração pública brasileira tem apreço pela utilização dos softwares livres.

- ***Suporte segundo o modelo tradicional é inexistente***

A questão da inexistência de um modelo tradicional de suporte para os softwares livres representa um alto risco para este Ministério.

O suporte no modelo tradicional, nos níveis definidos no item 16 do Termo de Referência, existe apenas para sistemas baseados em software proprietário com custos já definidos. Esse serviço nem sempre existe, ou é realizado de maneira insatisfatória para soluções com software livre.

Ante ao exposto, concluímos ter sido acertada a aquisição no modelo previsto no edital, dada sua importância para este Órgão, ressaltando que apesar de todos os argumentos aqui registrados, em momento algum consta no edital a proibição no fornecimento de softwares livres, nada impedindo que alguma empresa integradora do mercado se responsabilizasse pela entrega, desde que em consonância com os requisitos do Termo de Referência.

Mais uma vez reafirmamos que, com a visão de independência técnica em relação à solução adquirida, este Ministério exigiu no processo licitatório que a empresa contratada fornecesse os códigos-fontes do produto ofertado.”

Análise do Controle Interno

Não foram apresentadas informações adicionais tecnicamente fundamentadas no sentido de expor as razões pelas quais não foram realizados estudos detalhados para a escolha da solução adotada. No planejamento da contratação de solução em Tecnologia da Informação é necessário que sejam especificados dados quantitativos e qualitativos de forma a demonstrar o custo total de propriedade (“TCO – Total Cost of Ownership”) para cada opção tecnológica considerada. O Ministério do Esporte não realizou tal estudo e optou pela compra de licenças de uso, somados à remuneração de serviços, sem embasamento técnico-financeiro.

A opção do desenvolvimento da solução por meio de Fábrica de Software, apontada pelo gestor como a “solução 3, página nº 13 do processo” (a mesma do Quadro 1), foi considerada utilizando mão-de-obra interna, ou seja, servidores efetivos do Ministério do Esporte. No entanto, a solução de Fábrica de Software considerada na Constatação se referiu à contratação de empresa desenvolvedora, de forma que a solução fosse implementada indiretamente por empresa terceirizada. Esse modelo é muito utilizado pelo Ministério do Esporte, como por exemplo no Contrato nº 60/2010 com a empresa Calandra Soluções SA (CNPJ: 03.718.040/0001-61) e no Contrato nº 23/2011 com a empresa Gestão e Inteligência em Informática (CNPJ: 07.335.677/0001-20). Sabe-se que, historicamente, o Ministério do Esporte relata insuficiência de servidores efetivos na área de Tecnologia da Informação, o que é evidenciado anualmente nos Relatórios de



A adoção de software livre é diretriz do Governo Eletrônico, que o define como recurso estratégico para a consecução dos seus objetivos: *“O software livre deve ser entendido como opção tecnológica do governo federal. Onde possível, deve ser promovida sua utilização. Para tanto, deve-se priorizar soluções, programas e serviços baseados em software livre que promovam a otimização de recursos e investimentos em tecnologia da informação. Entretanto, a opção pelo software livre não pode ser entendida somente como motivada por aspectos econômicos, mas pelas possibilidades que abre no campo da produção e circulação de conhecimento, no acesso a novas tecnologias e no estímulo ao desenvolvimento de software em ambientes colaborativos e ao desenvolvimento de software nacional. A escolha do software livre como opção prioritária onde cabível, encontra suporte também na preocupação em garantir ao cidadão o direito de acesso aos serviços públicos sem obrigá-lo a usar plataformas específicas”* [fonte - <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>]. No caso em questão, o gestor desconsiderou a possibilidade de se utilizar o software livre Elgg ao efetuar indevidamente a sua classificação no tipo de solução correspondente e ao informar que não haveria software livre capaz de prover as funcionalidades requeridas no Termo de Referência. Ainda, se manifestou de forma equivocada ao listar somente os pontos negativos da adoção desse tipo de software, questão largamente discutida e superada pelo Governo Eletrônico. Várias organizações em nível mundial utilizam especificamente o software Elgg como Rede Social Corporativa, a exemplo de: NASA, Governo Federal Canadense, UNESCO, Governo Britânico e Banco Mundial.

Dessa forma, o gestor descumpriu os preceitos da IN SLTI nº 04/2010 ao não realizar estudo detalhado de custos e de tempo de implantação para as possíveis soluções disponíveis no mercado.

Recomendações

- 1) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para a celebração do referido contrato sem a realização de estudo detalhado de custos e de tempo de implantação para cada solução levantada, além de não considerar soluções possíveis comuns de mercado.
- 2) Em contratações futuras, realizar estudo detalhado das possíveis soluções de mercado de forma a demonstrar técnica e financeiramente cada solução em tecnologia disponível, atentando-se às premissas exigidas pelo Governo Eletrônico.

1.1.1.6 INFORMAÇÃO

Exigência de termo de vistoria técnica como condição de habilitação para participação no certame.

Fato



Foi verificado, no instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 32/2012, a obrigatoriedade de se apresentar termo de vistoria técnica como condição de habilitação no certame (item 11.3.7). Tal vistoria deveria ser realizada em até 48 horas da abertura da licitação (item 10.3).

O termo de vistoria faz parte do rol de documentos possíveis de cobrança para comprovação de qualificação técnica da empresa participante na fase de habilitação da licitação, conforme arts. 27 e 30 da Lei nº 8.666/1993:

“Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

II - qualificação técnica;

(...)

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;

IV - prova de atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso.”(grifo não contido no original)

Entende-se como boa prática que a vistoria é uma faculdade da empresa participante da licitação, não uma obrigação. Caso a empresa opte por não realizá-la, esta se compromete a assumir o risco do negócio por não conhecer pormenorizadamente o ambiente e as condições do local onde os serviços serão prestados. Tal entendimento é adotado por alguns Tribunais de Contas e parte da doutrina. Esta situação é citada, por exemplo, no Acórdão TCU-Plenário nº 409/2006:

“5. A vistoria aos bens a serem transportados constitui direito das licitantes, às quais deve ser assegurado o acesso a todas as informações necessárias à prestação do serviço e à adequada formulação de seu preço. O que é um direito, porém, não deve se transmudar em obrigação sem justificativa, especialmente se da exigência criada decorrem ônus às interessadas e se existem meios alternativos que permitem obter o mesmo resultado.

6. No caso vertente, como bem alegado pela representante, a lista detalhada de bens a serem transportados, presente no Anexo I, possibilita às interessadas, mormente às que já estão habituadas a esse tipo de trabalho, a avaliação das condições de prestação do serviço e de seu custo. Obviamente, as empresas que exercerem o direito de vistoria disporão de condições muito superiores para quantificação do valor do serviço, mas deve ficar à escolha da interessada decidir se prefere arcar com o ônus de tal operação ou assumir os riscos de uma avaliação menos acurada. O direito à opção é mais relevante no caso de empresas não localizadas em Brasília, para as quais os custos envolvidos em um vistoria in loco podem ser significativos em relação ao total do serviço.”(grifo não contido no original)

Dessa forma, a exigência de se realizar vistoria técnica como critério de habilitação pode ser prejudicial à competitividade do certame, pois empresas localizadas fora da região da prestação do serviço teriam que arcar com um ônus maior para cumprir essa exigência. A fim de mitigar esse risco, é necessário que o órgão licitante inclua no edital de convocação o máximo possível de informações sobre o ambiente onde serão prestados os serviços a serem contratados.

No caso específico do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte, onde os serviços seriam prestados em Brasília, dez empresas obtiveram Declaração de Vistoria, conforme Quadro 2:

Quadro 2 – Empresas que obtiveram Declaração de Vistoria no processo licitatório.

Nome	CNPJ	Possui sede ou representação em Brasília (local de prestação dos serviços)
Business to Business Informática do Brasil Ltda.	01.162.636/0001-00	Sim.
CTIS Tecnologia S.A.	01.644.731/0001-32	Sim.
Fidus Holding Ltda.	02.601.305/0001-84	Não. Sede em Porto Velho (RO).
Ewawe do Brasil Informática Ltda.	07.978.782/0001-87	Não. Sede em Curitiba (PR).
Hepta Tecnologia e Informática Ltda.	37.057.387/0001-22	Sim.
IOS Informática, Organização e Sistemas S/A.	38.056.404/0001-70	Sim.
Memora Processos Inovadores	36.765.378/0001-23	Sim.
NTC Núcleo de Tecnologia e Conhecimento	05.255.748/0001-59	Sim.
Padrão IX Informática Sistemas Abertos S/A.	26.460.584/0001-71	Sim.
XYS Interatividade e Tecnologia Ltda.	10.383.485/0001-01	Sim.

Fonte: Ofício nº 270/2013/SE-ME, em resposta ao Relatório Preliminar.

Nota-se que 80% das empresas que obtiveram a Declaração de Vistoria possuem sede ou representação em Brasília, ou seja, no local onde foi requerida a prestação dos serviços. Esse cenário indica um possível cerceamento de competição, pois empresas que não possuem atuação em Brasília podem não ter optado pela realização da vistoria devido ao custo de deslocamento, restando mais onerosa a obtenção da referida declaração para estas empresas. Portanto, o critério de habilitação mencionado pode não ter sido isonômico.



Adicionalmente, o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte não detalhou o ambiente de prestação dos serviços e de instalação da solução a ser contratada. Se houvesse tal detalhamento, possivelmente seria suficiente para que empresas sem representatividade em Brasília pudessem dimensionar com o menor risco possível suas propostas e participar do certame, caso não fosse obrigatória a realização da vistoria técnica.

1.1.1.7 INFORMAÇÃO

Exigência de realização de Prova de Conceito com prazo exíguo.

Fato

Foi verificado, no Termo de Referência do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012, a obrigatoriedade de se realizar a Prova de Conceito da solução em até 48 horas do fim da fase de lances do referido pregão:

“7 PROVA DE CONCEITO

A solução vencedora na etapa de lances será submetida à prova de conceito pelo Ministério do Esporte, com o objetivo de verificar se todas as exigências técnicas, constantes do Roteiro de Requisitos Mínimos (Adendo I) deste Termo de Referência serão plenamente atendidas. A solução apresentada que não atender a totalidade das exigências do Roteiro, será considerada inapta para a assinatura de contrato para prestação de serviços, sendo negada sua adjudicação. Neste caso, será convocada então a solução seguinte de menor preço, para nova prova de conceito e assim sucessivamente até que uma das soluções participantes do certame atenda plenamente às exigências deste documento.

7.1 Condução da Prova de Conceito

7.1.1 A licitante declarada vencedora na etapa de lances, terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas, após convocação do Pregoeiro para entregar todos os manuais dos módulos ofertados em mídia ótica ao Ministério do Esporte, no horário de 09h às 12h e de 14h às 18h. Não serão aceitos materiais entregues por outros mecanismos como email ou indicação de download por FTP. A prova de conceito será realizada em sessão aberta, a iniciar em 48 (quarenta e oito) horas após o término da etapa de lances, começando em dia útil, caso este prazo coincida com feriado ou final de semana;” (grifo não contido no original)

Mesmo para softwares de prateleira, o prazo de 48 horas para montagem e configuração de ambiente de testes é exíguo. Um fator preponderante a se considerar é a diversidade de configuração e composição de ambientes tecnológicos, sendo necessário, na maioria das vezes, adaptações e ajustes sensíveis no software a ser testado para que se atenda aos requisitos exigidos. Um prazo de 48 horas para se testar uma solução complexa como a exigida não oferece um lapso temporal seguro para os fornecedores atingirem tal meta.



O nível de detalhamento dos requisitos exigidos no Termo de Referência foi bastante elevado, tanto da Prova de Conceito quanto da solução como um todo. Apesar de a Prova de Conceito exigir a demonstração de apenas parte da solução, o excessivo detalhamento dos requisitos praticamente exigiu que fosse entregue um sistema customizado ao ambiente do Ministério do Esporte.

Um exemplo de excesso de especificação de requisito é verificado no Adendo I do Termo de Referência, Roteiro de Requisitos Mínimos – Prova de Conceito:

“MÓDULO COMUNICAÇÃO CORPORATIVA

(...)

Para criação de uma reunião virtual, o usuário deverá preencher as informações:

- Assunto da conferência;*
- Pauta da conferência;*
- Data e hora da conferência – ao informar a data e a hora da conferência, a plataforma deve consultar se já existe outra conferência agendada para a mesma data/hora, exibindo alerta com as informações das conferências já agendadas;*
- Tipo de Reunião Virtual (Conferência ou Apresentação);*
- Usuários convidados (no caso de conferências, no máximo 8 usuários simultâneos poderão compartilhar vídeo, já para apresentações não há limite de usuários, uma vez que um usuário compartilha áudio e vídeo).”(grifo não contido no original)*

A exigência de se limitar a exatamente oito o número de usuários simultâneos utilizando a funcionalidade de compartilhamento de vídeo na Conferência denota a especificidade do requerimento. Essa limitação é extremamente discricionária, de forma que dificilmente um software já implementado fosse capaz de prover o número máximo exato de compartilhamentos de vídeos em uma Reunião Virtual do tipo Conferência.

Outro exemplo de excesso de especificação de requisito é verificado também no Adendo I do Termo de Referência, Roteiro de Requisitos Mínimos – Prova de Conceito:

“MÓDULO COMPARTILHAMENTO E PRODUTIVIDADE

- Cadastrar grupos mediante o preenchimento das seguintes informações:*

(...)

- Número máximo de caracteres para as respostas-tópico: 250, 500 ou 1000 caracteres.”(grifo não contido no original)*

A exigência para se limitar, na criação de um grupo (de discussão), o número de caracteres das respostas dos usuários integrantes ao discutir um tópico é bastante específica. No caso em tela, foi exigida a possibilidade de se limitar em 250, 500 ou 1000 caracteres as respostas, valores nitidamente restritivos e que dificilmente uma solução de prateleira suportaria exatamente esses valores sem modificações.

A conjugação de requisitos com alto nível de detalhamento e um prazo curto para a realização da Prova de Conceito incorre em risco elevado de atendimento da solução por parte das empresas, uma vez que essas precisariam antecipar a implementação de requisitos extremamente específicos antes mesmo de saberem se seriam vencedoras da fase de lances do certame. Portanto, a exigência de um prazo de 48 horas para a realização da Prova de Conceito pode ter resultado em cerceamento de competição, mesmo com a participação de onze empresas no certame. Frisa-se que apenas a empresa vencedora da fase de lances realizou a Prova de Conceito.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Cadastramento de um único item de pregão, de valor global, no Sistema SIASGnet, acarretando o incorreto agrupamento de distintas rubricas orçamentárias (custeio e investimento).

Fato

Para que seja realizada a fase de lances de um pregão no Portal Comprasnet, é necessário o cadastramento prévio dos itens a serem julgados no Sistema SIASGnet, considerando, neste momento, a sua correta classificação orçamentária.

No Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012, foi cadastrado no Sistema SIASGnet um único item, de valor global, classificado em termos orçamentários como “custeio” contendo a descrição “24970 – Serviços de Tecnologia da Informação e Apoio Técnico de Atividades de Informática”, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Item de licitação cadastrado no Sistema SIASGnet referente ao Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012

Nº do item	Tipo de Item	Item	Quantidade	Unidade de fornecimento	Tipo de Benefício	Margem de Preferência	Grupo
1	Serviço	24970 – Serviços de Tecnologia da Informação e Apoio Técnico de Atividades de Informática	12	Meses	-	-	-

Fonte: Extrato “Gerar Relação de itens” obtida no Sistema SIASGnet e contida no Processo nº 58000.002860/2012-18.

No entanto, a solução é composta por bens e serviços, ou seja, despesas de investimento e de custeio, respectivamente. O Quadro 4 lista a composição da solução objeto do certame. O Grupo 1 (Licenciamento de software) possui composição de natureza orçamentária do tipo “investimento”, pois é despesa de capital. Já o Grupo 2 (Serviços Associados), possui composição de natureza orçamentária do tipo “custeio”, pois é despesa corrente.

Quadro 4 – Composição da Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa

Grupo 1 – Licenciamento de software (número ilimitado de usuários)			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade



01	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO NÚCLEO	Cópia	01
02	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE COMUNICAÇÃO CORPORATIVA	Cópia	01
03	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE COMPARTILHAMENTO E PRODUTIVIDADE	Cópia	01
04	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO	Cópia	01
Grupo 2 – Serviços Associados			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade
05	IMPLANTAÇÃO DE LICENÇA CORPORATIVA (Projeto, instalação e Configuração inicial)	Módulo	04
06	SUPOORTE, SUSTENTAÇÃO E ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA DE MÓDULO (12 meses x 4 módulos)	Mensal	48
07	TREINAMENTO DO MÓDULO (10 turmas de 15 alunos por módulo)	Turma	40
08	SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E DE APOIO OPERACIONAL À SOLUÇÃO	UST	40.000
09	SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO DE NOVAS FUNCIONALIDADES, CUSTOMIZAÇÕES E INTEGRAÇÕES	Ponto de função	4.000

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012.

Ao se proceder com o cadastramento de um único item composto por elementos de investimento e de custeio, o cadastrador incorre em falha de classificação orçamentária, o que impede, posteriormente, a emissão correta da Nota de Empenho necessária à assinatura do contrato.

Verificou-se, adicionalmente, que foi cadastrada a quantidade de 12 (doze) meses, considerando equivocadamente que a solução se tratava apenas de fornecimento de serviços. A empresa CTIS, licitante participante do certame, formulou o seguinte questionamento quanto a esse fato:

“O edital prevê a contratação de solução tecnológica e serviços associados, com adjudicação pelo Menor Preço Global, pelo prazo de 12 meses. Na planilha de formação dos preços a serem propostos existem itens de fornecimento único e outros referentes a serviços continuados, os quais somados compõem o preço global da solução.

Ocorre que no ambiente de inclusão das propostas no Comprasnet, a Unidade de Fornecimento está definida como “meses” e a Quantidade Estimada em “12”, com campos a serem preenchidos de Quantidade Ofertada, Valor Unitário e Valor total.

Diante do exposto, entendemos que tanto a Unidade de Fornecimento quanto a Quantidade Estimada definidas objetivam registrar a contratação pelo prazo de 12 meses, e que a Quantidade Ofertada deve ser considerada como igual a “1”, ou seja, com a apresentação de Valor Unitário correspondente ao preço global pela solução proposta e, conseqüentemente, o mesmo Valor Total.

Assim, o preenchimento do Comprasnet seguindo este entendimento é:

*Quantidade Ofertada = 1 (um)
Valor Unitário = Preço global da proposta
Valor Total = Preço global da proposta*



Está correto nosso entendimento?”

O Ministério do Esporte respondeu afirmativamente ao questionamento e os licitantes cadastraram sua propostas com apenas 1 (uma) unidade de fornecimento. Como consequência, constou na Ata de Realização do Pregão Eletrônico o resultado final do certame como “aceito para: XYS Interatividade e Tecnologia LTDA, pelo melhor lance de R\$ 8.795.000,00 e a quantidade de **1 meses**”.

A fim de evitar as consequências apontadas, o correto procedimento por parte do Ministério do Esporte seria o recadastramento do item no Sistema SIASGnet. No dia 14/12/2012, 28 (vinte e oito) dias após a adjudicação do licitante vencedor do pregão, foi realizada consulta do Ministério do Esporte ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Ofício nº 1743/2012/DGI/SE/ME, solicitando a implementação dos ajustes necessários à regularização do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012. Em resposta, por meio do Ofício nº 4265/DLSG/SLTI-MP, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão informou:

“2. Em atenção ao demandado, após análise do Portal Comprasnet do Pregão em tela, a equipe do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, acusa que a licitação foi realizada por Sistema de Registro de Preços – SRP, a qual gerou uma Ata pública, empenho e contrato registrado. Assim sendo, o ato está perfeito e acabado, haja vista o último ato ter sido realizado e publicado, ou seja, o contrato, sob nº 00044/2012, UASG 180002.

*3. Dessa forma, deveria esse Ministério, à época, ter realizado o **Evento de Alteração do aviso licitatório** para desmembramento do item, já que tinha ciência, antecipadamente, que havia cadastrado apenas um único item, no lugar de dois itens, conforme demonstrado no Ofício em tela, o qual traz que “(...) optou-se pelo cadastramento de um único item (...)”, ou seja, teve oportunidade temporal para realizar os ajustes necessários. Nesse contexto, decorrido o prazo, extingue-se o direito de praticar o ato. É a chamada **preclusão temporal**.*

(...)

*5. Diante do plasmado, a forma que mais se adequa ao caso em concreto é que esse órgão proceda a **revogação da Licitação**, haja vista que qualquer ajuste/alteração no sistema distante dos ditames legais, estará comprometendo a lisura do certame, como também de forma reflexa esta Secretaria, tendo em vista que em futuras auditorias, quem responderá aos órgãos de controle quando do batimento das atas da Sessão Pública, com o edital e o resultado da compra, será esta Pasta, pela prática de ato administrativo dissonante dos mandamentos legais, (...)”*

O Ministério do Esporte não realizou a revogação da Licitação conforme recomendação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O cadastramento equivocado do item de julgamento no Sistema SIASGnet incorreu em inconsistências de classificação orçamentária, prejudicando tanto o julgamento do item no certame quanto a correta emissão da nota de empenho para a assinatura do contrato.



Causa

Ausência de controles internos administrativos no cadastramento de itens no sistema SIASGnet.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“Admitimos esta constatação presente na Nota de Auditoria e no Relatório, como uma falha, que buscamos corrigir em seguida. É fato que houve o cadastramento de um único item de pregão no Portal Comprasnet, com o incorreto agrupamento de rubricas orçamentárias distintas (custeio e investimento). Tal fato motivou uma consulta ao MPOG por parte deste Ministério no dia 14/12/2012, por meio do Ofício nº 1743/2012/DGI/SE/ME, buscando orientação administrativa do procedimento adequado.

O MPOG em 21/12/2012, por intermédio do Ofício nº 4265/DLSG/SLTI-MP, orientou a revogação da licitação, face à inconformidade supracitada. No entanto, após reunião presencial, onde participaram, pelo Ministério do Esporte: Sra. Marília Ferreira Galvão, Sr. Márcio Simão, Sr. Dário Camargo Testoni, Sr. Sidnei Marcussi Júnior e o Sr. Rogério Wolney Leite, e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Sra. Maria Lucinete, Sr. Alexandre Quarésima e o Sr. Marco Antônio Lopes, bem como contatos telefônicos posteriores, encontrou-se solução administrativa plausível, com a anuência da equipe técnica e de gestão do MPOG, que viabilizou a criação de duas rubricas distintas (custeio e investimento) no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, permitindo o agrupamento dos itens do referido pregão em cada um dos respectivos grupos orçamentários, de acordo com sua natureza. Daí então, procedeu-se ao empenho das despesas referentes a custeio, antes inviabilizadas, não mais havendo qualquer impedimento quanto à apropriação dos gastos e execução do contrato.”

Análise do Controle Interno

O gestor não apresentou documentos comprobatórios de realização da reunião presencial citada. Uma vez que a falha prejudicou o julgamento das propostas, pois foi julgado apenas um item englobando itens de custeio e de investimento no sistema Comprasnet, os atos posteriores se tornaram igualmente viciados, mesmo sendo possível a emissão dos empenhos. Dessa forma, o Ministério do Esporte incorreu em erro ao não acatar a recomendação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em revogar a licitação Pregão Eletrônico nº 32/2012, que resultou no registro da Ata de Registro de Preços nº 05/2012 e na assinatura do Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), mesmo tendo oportunidade de sanar as falhas identificadas na condução do processo licitatório.

Recomendações



- 1) Avaliar a pertinência de manutenção do Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01) diante dos riscos envolvidos, tendo em vista a totalidade dos apontamentos consignados no presente Relatório, assim como a existência de vício anterior à sua assinatura, e a orientação de revogação do respectivo processo licitatório pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 2) Criar procedimento de controle interno para que o pregoeiro valide os itens cadastrados no SIASGnet antes da realização da fase de lances em pregões eletrônicos.

1.1.1.9 CONSTATAÇÃO

Motivação insuficiente para a não habilitação de empresas na fase de lances do certame e ausência de punição, por parte do Ministério do Esporte, das referidas empresas.

Fato

A Ata de Realização do Pregão Eletrônico nº 32/2012 relatou, em um primeiro momento, a seguinte classificação dos fornecedores ao final da fase de lances do pregão eletrônico (Quadro 5):

Quadro 5 – Classificação preliminar do Pregão Eletrônico nº 32/2012.

Empresa	Colocação	CNPJ	Valor ofertado (R\$)
Fidus Holding Ltda	1º	02.601.305/0001-84	5.800.000,00
TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME	2º	08.008.347/0001-92	8.000.000,00
XYS – Interatividade e Tecnologia Ltda	3º	10.383.485/0001-01	8.795.000,00

Fonte: Ata do Pregão Eletrônico nº 32/2012.

Contudo, tanto a empresa Fidus Holding Ltda (CNPJ 02.601.305/0001-84) como a TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ 08.008.347/0001-92) tiveram suas propostas recusadas tornando-as desabilitadas no certame. O pregoeiro relatou como motivo, em ambos os casos, “Proposta recusada por não atender ao item 8 do edital”, mas não apontou os subitens específicos de não atendimento.

O item 8 do edital possui a seguinte redação:

“8. DA CLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS

8.1 Encerrada a etapa de lances e depois da verificação de possível empate, o Pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar para fim de aceitação.

8.2 Será desclassificada a proposta ou o lance vencedor com valor superior ao preço máximo fixado, ou que apresentar preço manifestamente inexequível, assim considerado aquele que não venha a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos são coerentes com os de mercado.



8.3 Para efeito de aceitabilidade da menor proposta ou menor lance, considera-se manifestamente inexequível, aquele que, comprovadamente, for insuficiente para a cobertura dos custos decorrentes da contratação.

8.4 Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, na forma do § 3º do artigo 43 da Lei nº 8.666, de 1993, a exemplo das enumeradas no §3º, do art. 29, da IN SLTI/MPOG nº 2, de 2008.

8.5 Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% (trinta por cento) da média dos preços ofertados para o mesmo item, não sendo possível a sua imediata desclassificação por inexequibilidade, será obrigatória a realização de diligências para o exame da proposta.

8.6 Qualquer interessado poderá requerer que se realizem diligências para aferir a exequibilidade e a legalidade das propostas, devendo apresentar as provas ou os indícios que fundamentam a suspeita.

8.7 O Pregoeiro poderá convocar o licitante para enviar documento digital, por meio de funcionalidade disponível no sistema, estabelecendo no “chat” prazo razoável para tanto, sob pena de não aceitação da proposta.

8.8 O prazo estabelecido pelo Pregoeiro poderá ser prorrogado por solicitação escrita e justificada do licitante, formulada antes de findo o prazo estabelecido, e formalmente aceita pelo Pregoeiro.

8.9 Se a proposta ou lance de menor valor não for aceitável, o Pregoeiro examinará a proposta ou lance subsequente, e, assim sucessivamente, na ordem de classificação.

8.10 Havendo necessidade, o Pregoeiro suspenderá a sessão, informando no “chat” a nova data e horário para a continuidade da mesma.

8.11 O Pregoeiro poderá encaminhar, por meio do sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que apresentou o lance mais vantajoso, com o fim de negociar a obtenção de melhor preço, vedada a negociação em condições diversas das previstas neste Edital.

8.12 Também nas hipóteses em que o Pregoeiro não aceitar a proposta e passar à subsequente, poderá negociar com o licitante para que seja obtido preço melhor.

8.13 A negociação será realizada por meio do sistema, podendo ser acompanhada pelos demais licitantes.

8.14 Sempre que a proposta não for aceita, e antes de o Pregoeiro passar à subsequente, haverá nova verificação, pelo sistema, da eventual ocorrência do empate ficto, previsto nos artigos 44 e 45 da LC nº 123, de 2006, seguindo-se a disciplina antes estabelecida, se for o caso.

8.15 Será desclassificada a proposta que identifique o licitante.”



Registra-se que não houve punição, por parte do Ministério do Esporte, das referidas empresas, conforme é exigido pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002:

“Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores (...) pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.”

Quando é evidente a participação de empresas que propositadamente participam da licitação, mas não comparecem posteriormente para a habilitação e assinatura dos contratos, é necessário que o órgão responsável pelo certame as puna, pois essa atitude leva ao favorecimento dos segundos colocados da disputa.

Causa

Ausência de controles internos com o objetivo de revisar os atos praticados pelo pregoeiro.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“Como pode-se verificar no histórico de interações deste Ministério com as empresas citadas, via sistema Comprasnet, ambas foram corretamente desclassificadas tendo em vista a não apresentação de suas propostas correspondentes dentro dos prazos estabelecidos, conforme consta no item 8 do edital de licitação. Portanto, entendemos haver motivação suficiente e amparo no diploma em tela Edital para a não habilitação de empresas na fase de lances.”

Análise do Controle Interno

O gestor não indicou qual o subitem específico do Termo de Referência que não foi atendido no caso concreto. O correto seria informar que as desclassificações das empresas Fidus Holding Ltda (CNPJ: 02.601.305/0001-84) e TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ: 08.008.347/0001-92) haviam ocorrido devido ao não atendimento do subitem 8.7, uma vez que as propostas do 1º e do 2º colocados não foram apresentadas nos prazos estabelecidos pelo pregoeiro. O subitem 8.7 do Termo de Referência estabelece:



“8.7 O Pregoeiro poderá convocar o licitante para enviar documento digital, por meio de funcionalidade disponível no sistema, estabelecendo no “chat” prazo razoável para tanto, sob pena de não aceitação da proposta.”

A descrição detalhada do motivo de desclassificação se faz necessária para que o processo de contratação seja transparente e isonômico, permitindo que as empresas desclassificadas saibam claramente o motivo da sua desclassificação. Fundamentações genéricas, como a ocorrida no caso em tela, devem ser evitadas pelo pregoeiro.

Ademais, o Ministério do Esporte não aplicou as devidas sanções elencadas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 às empresas Fidus Holding Ltda (CNPJ: 02.601.305/0001-84) e TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ: 08.008.347/0001-92), originalmente a 1º e a 2º colocadas na fase de lances e desclassificadas por não apresentarem a documentação exigida no certame, conforme registrado na manifestação encaminhada pelo Ministério do Esporte. Dessa forma, essas empresas deveriam ser impedidas de licitar e contratar com a União e serem descredenciadas no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas no edital.

O Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte ainda traz a sanção de multa no caso de não apresentação de documentação exigida no certame:

“21.3. Comete infração administrativa, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, do Decreto nº 3.555, de 2000 e do Decreto nº 5.450, de 2005, a licitante/Adjudicatária que, no decorrer da licitação:

(...)

21.3.9. Deixar de entregar os documentos exigidos no certame;

(...)

21.4. A licitante/Adjudicatária que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem anterior ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

a. Multa de até 10% (dez por cento) sobre o valor estimado do(s) item(s) prejudicado(s) pela conduta do licitante;” (grifo não contido no original)

O valor estimado da contratação foi de R\$ 9.650.388,00 conforme pesquisa de preços de mercado realizada pela Divisão de Aquisições e Contratos do Ministério do Esporte e constante nos autos do Processo. Portanto, este Ministério deveria, adicionalmente às sanções do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, aplicar a multa de até R\$ 965.038,80 (equivalente a 10% do valor estimado de contratação) tanto para a empresa Fidus Holding Ltda (CNPJ: 02.601.305/0001-84) quanto para a empresa TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ: 08.008.347/0001-92).

Destaca-se que situações de não aplicação das sanções devidas pelo Pregoeiro são recorrentes no âmbito do Ministério do Esporte, conforme registros efetuados nos Relatórios de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União referentes à



Recomendações

- 1) Em futuras contratações, por ocasião de eventual desclassificação de empresa participante do certame, o pregoeiro deve se ater em proceder com detalhamento suficiente de motivação, indicando o subitem do Termo de Referência em que se baseou a sua decisão;
- 2) Aplicar a multa pecuniária prevista em edital, individualmente, para as empresas Fidus Holding Ltda (CNPJ: 02.601.305/0001-84) e TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ: 08.008.347/0001-92), conforme item 21.3 do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 32/2012 do Ministério do Esporte;
- 3) Aplicar as sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 às empresas Fidus Holding Ltda (CNPJ: 02.601.305/0001-84) e TSI Tecnologia e Segurança de Informática Ltda-ME (CNPJ: 08.008.347/0001-92).

1.1.1.10 CONSTATAÇÃO

Contratação de serviços associados cuja natureza não possui pertinência temática com a solução em Tecnologia da Informação adquirida. Inconsistências no modelo de cotação para tais serviços.

Fato

O edital de licitação do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012 contempla o fornecimento de serviços associados, do tipo “serviços especializados e de apoio operacional à solução”, que não possuem pertinência temática com a solução em Tecnologia da Informação requerida.

O Quadro 6 descreve os “serviços especializados e de apoio operacional à solução” de acordo com o Termo de Referência (5.5).

Quadro 6 – Serviços especializados e de apoio operacional à solução.

Serviços especializados (5.5.1)	<ul style="list-style-type: none">• Apoio ao Planejamento, Levantamento e Definições das Premissas Estratégicas:<ul style="list-style-type: none">○ Elaboração do Diagnóstico Situacional;○ Levantamento de recomendações à organização junto a Stakeholders○ Análise situacional / diagnóstico / workshops○ Revisão da missão do órgão; Visão de futuro; Definição Preliminar dos Objetivos Estratégicos da Gestão para o período designado;○ (...)• Mapeamento, Redesenho e Implantação dos Processos.<ul style="list-style-type: none">○ Serviço de mapeamento de cadeia de valor;○ Serviços de modelagem de processos das áreas de negócio da Organização;○ Serviços de modelagem de fluxos de negócio;○ (...)• Suporte ao Serviço de Business Intelligence e Data Warehouse
---------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de apoio à governança corporativa. <ul style="list-style-type: none"> ○ Definição de metodologias para governança, projetos e processos; ○ Definição de responsabilidades no Mapeamento e Redesenho dos processos e, principalmente, suas posteriores atualizações e manutenções, garantindo a continuação do trabalho desenvolvido; ○ Apoiar na criação de documentos e portfólios de projetos; ○ (...)
Serviços de Apoio Operacional à Solução (5.5.2)	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades de divulgação; • Atividades de Disseminação de cultura de uso; • Atividades de apoio ao usuário final: (...) disseminar conhecimento aos usuários em melhores formas de aproveitamento das funcionalidades, através de textos explicativos, vídeos tutoriais e grupos de trabalho específicos para este tema. • Atividades de Moderação de ambientes e Conteúdos.

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012.

Verificou-se que os serviços associados não estão relacionados à solução em Tecnologia da Informação em questão (Rede Social Corporativa). Os “Serviços especializados” possuem natureza de consultoria. No mesmo sentido, os “Serviços de Apoio Operacional à Solução” são descritos como atividades de comunicação social, as quais já são providas pela Assessoria de Comunicação do Ministério do Esporte. Para os serviços mencionados, o Ministério do Esporte deveria promover aquisições separadas, no intuito de ampliar a competição e, em consequência, obter propostas mais vantajosas.

A inclusão de serviços não associados com o objeto prejudica sua execução e fiscalização e devem ser considerados em contratos distintos, respeitando a segregação de funções no órgão. Nesse sentido, contratos contendo serviços não relacionados à Tecnologia da Informação não devem ser gerenciados pela Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte.

Adicionalmente, foram constatadas inconsistências no modelo de contratação exigido pelo Termo de Referência para os serviços mencionados (Quadro 7): não houve segmentação dos serviços por itens, de forma a demonstrar o quantitativo individual de cada atividade separadamente; foi adotado o critério de remuneração por homem/hora sem a devida motivação; e o modelo de cotação não observou exigências da IN SLTI nº 02/2008.

Quadro 7 – Modelo de cotação dos “Serviços especializados e de apoio operacional à solução”.

Grupo 2 – Serviços Associados			
Item	Descrição	Unidade	Quantidade
08	SERVIÇOS ESPECIALIZADOS E DE APOIO OPERACIONAL À SOLUÇÃO	UST	40.000

Fonte: Termo de Referência do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012.

Conforme o Quadro 7, os serviços em análise foram agregados, não havendo segmentação das respectivas atividades, como constantes no Quadro 6. Esse modelo prejudica a correta execução contratual, pois não descreve o esforço e a quantidade para se realizar individualmente cada atividade.

O critério de remuneração por Unidade de Serviço Técnico (UST), com equivalência de 1 (uma) UST igual a 1 (um) homem/hora, foi adotado sem a devida motivação. A IN



SLTI nº 02/2008 não recomenda a utilização de serviços remunerados por homem/hora, e sim por resultado. Somente mediante a comprovação da inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados, pode-se optar pela métrica homem/hora.

“Art. 6º Os serviços continuados que podem ser contratados de terceiros pela Administração são aqueles que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade, conforme dispõe o Decreto nº 2.271/97.

(...)

Art. 11. A contratação de serviços continuados deverá adotar unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada, e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado critério de remuneração da contratada por postos de trabalho ou quantidade de horas de serviço quando houver inviabilidade da adoção do critério de aferição dos resultados.(...)” (grifo não contido no original)

Adicionalmente, o modelo de cotação não seguiu o exigido pela IN SLTI nº 02/2008 – Planilha de Custos e Formação de Preços:

“VII - PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS é o documento a ser utilizado para detalhar os componentes de custo que incidem na formação do preço dos serviços, conforme modelo constante do Anexo I, podendo ser adequado pela Administração em função das peculiaridades dos serviços a que se destina, no caso de serviços continuados;

(...)

Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XII - o custo estimado da contratação, o valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos elementos que compõem o preço dos serviços, definido da seguinte forma:

a) por meio do preenchimento da planilha de custos e formação de preços, observados os custos dos itens referentes ao serviço, podendo ser motivadamente dispensada naquelas contratações em que a natureza do seu objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento dos custos para aferição da exequibilidade dos preços praticados; e (...).”

Na definição do modelo de contratação, para serviços continuados, deve-se buscar a entrega de produtos/resultados em prol da efetividade, em contraponto à adoção de postos de trabalho ou critério homem/hora - pois comumente resultam em ineficiência produtiva. No Acórdão nº 786/2006 – TCU – Plenário, esse fenômeno foi qualificado como de “paradoxo do lucro-incompetência”:

“76. A primeira dessas disfunções correspondia ao que denomino paradoxo do lucro-incompetência. Isso significa que, quanto menor a qualificação dos profissionais alocados na prestação de serviço, maior o número de horas necessário para executá-lo, maior o lucro da empresa contratada e maior o custo para a Administração.

77. Outra disfunção consistia na tendência de se remunerar todas as horas de disponibilidade dos empregados da empresa, ainda que não produtivas, em razão da dificuldade da Administração em controlar a efetiva atividade dos profissionais terceirizados. Com isso, havia a possibilidade de que a empresa viesse a ser remunerada sem que houvesse a contraprestação em serviços efetivamente realizados”

No mesmo sentido, a utilização do modelo de cotação definido pela IN SLTI nº 02/2008 provê maior transparência para o acompanhamento dos pagamentos e para o recolhimento dos tributos.

Causa

Deficiência de planejamento ao considerar no mesmo contrato serviços não relacionados com o objeto principal.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“Primeiramente, é importante nivelar o entendimento de que todos os serviços descritos no edital estão restritos tão somente às ações ligadas à solução adquirida. Os mesmos estão embasados nos seguintes argumentos:

O objetivo da contratação em questão, conforme descrito no “item 2.2” do Termo de Referência, busca resumidamente, trazer melhorias significativas aos níveis de gestão e governança do Ministério, permitindo a organização da comunicação e repasse de informações, bem como o gerenciamento dos dados quantitativos e qualitativos dos programas, projetos e ações, com a participação ativa dos atores envolvidos.

Contratações de soluções dessa natureza carecem de um planejamento prévio, que necessariamente contemple todo e qualquer requisito diretamente vinculado ao sucesso da empreitada. E foi exatamente nessa linha que foi detalhado todo o rol de serviços, descritos nos itens 5.2, 5.3, 5.4 e 5.5 do Termo de Referência que compõe o edital.

É importante frisar que o objetivo final do Ministério com o projeto em questão não é a simples implantação de uma solução tecnológica. O software em si é apenas o meio que está sendo utilizado para atingimento dos resultados definidos no item 2.2 do Termo de Referência, tais como:

- *Possibilitar a criação de um ambiente único para congregiar toda a informação corporativa do Ministério;*
- *Fomentar a produção e a difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões;*
- *Transparência e confiabilidade de informações;*
- *Celeridade no repasse de informações;*



- *Apoiar a gestão de desempenho do Ministério, disponibilizando informações a partir de consultas parametrizadas com utilização de filtros e critérios de seleção interativos, além do uso de recursos gráficos.*

Não se pode implantar uma nova ferramenta tecnológica, que traz inúmeros impactos na organização, sem a integração com o PDTI, interação com as diversas áreas e atendimento às demandas customizadas para otimizar a contratação e lhe garantir eficiência e eficácia, o que, neste caso, foi feito. Da mesma forma, seria inócua a contratação de uma solução como esta, para processos que vão desde a realização de atividades que visem a otimização dos processos de comunicação interna, organização da informação gerencial e ao cidadão e apoio à gestão e governança, até o suporte aos processos mais amplos, diretrizes gerais e ao planejamento estratégico do Ministério, sem a busca de uma atitude administrativa sistêmica.

Especificamente em relação aos serviços citados pela auditoria, cabe enfatizar a real pertinência temática com a solução adquirida. Tal afirmação consiste nas seguintes análises, como exemplos:

Serviços especializados para apoio à gestão do Ministério, com foco:

*- **Na elaboração de diagnóstico situacional:** Para que seja definido um plano eficiente de implementação da solução tecnológica, é necessária primeiramente, uma avaliação do cenário atual, já em curso e com meta de finalização para o mês de abril do presente ano. Entender os problemas e dificuldades específicas enfrentadas é fundamental para uma atuação mais eficiente, focada nas deficiências constatadas. Se for identificado, por exemplo, que há um baixo nível de informação qualitativa sobre os projetos do Ministério, ocasionado pela inexistência de um canal de comunicação que conecte a estrutura administrativa e a descentralizada, pode-se dar uma maior ênfase em ações que visem prioritariamente a resolução deste problema, e assim sucessivamente.*

*- **No mapeamento e redesenho de processos:** O alcance dos objetivos definidos com a aquisição da solução tecnológica passa pela dinamização, facilitação e agilização de diversos processos de trabalho. É necessário identificar quais são os processos impactados pela adoção do software, apoiando seus redesenhos, visando atingimento de maior eficiência e maturidade junto aos usuários. Importante ressaltar que apenas os processos que possuem aderência temática ao escopo do software serão tratados, o objetivo não é um mapeamento amplo de todos os processos estratégicos do Ministério, que são da responsabilidade do DPGE.*

*- **No suporte ao tratamento de informações:** Conforme a maturidade de utilização da solução adquirida, serão geradas, a partir das interações entre os usuários, inúmeros dados de cunho operacional, tático e estratégico. Isso formará um banco de dados corporativo que deve ser utilizado para aprimoramento dos programas, projetos e ações do Ministério, como está sendo feito em relação ao Programa Brasil Voluntário, cujo banco de dados supera os 49.000 usuários cadastrados. Todavia, faz-se necessário que sejam estratificados periodicamente relatórios inteligentes dessa base, que permitam uma visão ampla e ao*



mesmo tempo detalhada de dados que venham a embasar a tomada de decisões.

Serviços de apoio operacional da solução, com foco:

*- **Nas atividades de divulgação:** Ao disponibilizar uma nova solução tecnológica aos usuários finais, é de fundamental importância a ampla divulgação da existência da ferramenta, bem como orientações básicas de utilização e explicações didáticas dos benefícios que podem ser obtidos a partir de sua adoção. Tais atividades visam exclusivamente a realização de ações específicas de divulgação, relacionadas à solução adquirida, com o objetivo de acelerar o processo de aculturação e disseminar as políticas de uso com clareza.*

*- **Nas atividades de moderação de ambientes e conteúdos:** A solução adquirida possui vários módulos com funcionalidades interativas, que visam a melhoria da comunicação interna e permitem que sejam criados canais de interação entre pessoas e departamentos. Evidentemente, os temas a serem tratados nessa plataforma devem ser corporativos, não sendo permitida a abertura de fóruns para discussões diversas, não vinculadas ao dia a dia de trabalho. Para garantir a conformidade do ambiente virtual à política de uso pré-estabelecida, é imprescindível a ação de moderação de conteúdo, na observação dos conteúdos públicos gerados pelos usuários e atuação preventiva e reativa quando houverem manifestações divergentes dos objetivos institucionais definidos.*

Diante dos exemplos expostos, percebe-se com a devida clareza, a sinergia e pertinência temática entre os serviços previstos na contratação e os demais componentes, integrando uma solução única.

*Quanto ao critério de remuneração, não existe a remuneração por homem/hora constante do relatório de auditoria, tendo sido baseado em Unidades de Serviços Técnicos – UST, com equivalência inicial de 1 para 1, no entanto com a devida correlação entre a complexidade de cada atividade com quantidades de USTs equivalentes. Cabe ressaltar que **o modelo adotado teve como referência o edital 104/2010 do Superior Tribunal de Justiça**, que é considerado uma iniciativa de sucesso no âmbito da Administração Pública.*

Ademais, toda a execução deste bloco de serviços associados será, conforme regras estabelecidas em edital, regida por intermédio de Ordens de Serviços específicas, com a devida vinculação a produtos e respectivas entregas, em prol da efetividade na contratação.”

Análise do Controle Interno

O Ministério do Esporte optou pela contratação de licenças de software a fim de adquirir a solução em Tecnologia da Informação em questão. Pela sua natureza, as licenças são capazes de fornecer por completo as funcionalidades do sistema requerido (vide Constatação 1.1.1.11), caracterizando uma solução de Rede Social Corporativa (vide Informação 1.1.1.3).

Como afirmado pelo gestor, “o objetivo final do Ministério com o projeto em questão



não é a simples implantação de uma solução tecnológica. O software em si é apenas o meio que está sendo utilizado para atingimento dos resultados”, restando evidente que os “serviços especializados” como um todo, especialmente “*elaboração de diagnóstico situacional*” e “*mapeamento e redesenho de processos*”, deveriam ser executados em contrato distinto e anterior à contratação em questão. Assim, posteriormente, de posse de informações estratégicas/táticas/operacionais, seria possível definir as funcionalidades do software a fim de atingir os resultados pretendidos. Ademais, os requisitos de software definidos no Termo de Referência descrevem uma solução de Rede Social Corporativa, não pretendendo ser uma aplicação de “workflow” capaz de redefinir o *modus operandi* do Ministério do Esporte.

Em relação ao “*suporte ao tratamento de informações*”, não há requisitos de software no Termo de Referência capazes de prover serviços de relatoria. A utilização de dados obtidos por meio das interações dos usuários a fim de gerar relatórios seria considerada uma nova solução em Tecnologia da Informação (vide Constatação 1.1.1.11) justamente por não ser prevista tal funcionalidade nos requisitos dos softwares contratados. A referência ao Portal Brasil Voluntário utilizada pelo gestor é questionável (vide Constatação 1.1.1.16), pois configurou uma implementação desviada do objeto contratado.

As “*atividades de divulgação e de moderação de ambientes e conteúdo*”, como apontado na Constatação, seriam atribuições da Assessoria de Comunicação do Ministério do Esporte, modelo atualmente adotado em divulgações utilizando a Intranet do Ministério. Como relatado pelo gestor, o serviço de “*divulgação*” pretende atingir os usuários da solução contratada, porém já há a previsão de serviço de treinamento de 150 pessoas para tal, de forma que a totalidade dos usuários poderia ser atingida por meio da replicação do conteúdo aprendido.

Em relação ao modelo de precificação utilizado para os serviços, o gestor não apresentou informações técnicas adicionais fundamentando as razões pela não adoção dos preceitos da IN SLTI nº 02/2008. Dessa forma, os serviços não foram apresentados de forma individualizada, não há produtos relacionados aos resultados esperados, tampouco foram explicitadas as razões de se adotar o critério homem/hora, além de não ser exigida a elaboração da “Planilha de Custos e Formação de Preços”.

Sendo assim, não poderia haver a inclusão dos “Serviços Especializados e de Apoio Operacional à Solução” no Contrato nº 44/2012. Ao incluí-los, o Ministério do Esporte se baseia na utilização de conceitos e de serviços genéricos e abstratos, com pagamentos baseados no critério homem/hora, para realizar a remuneração de atividades sem relação com o objeto contratado e sem controle do produto entregue.

Recomendações

- 1) Caso o Ministério do Esporte opte pela continuidade do Contrato, solicitar posicionamento à Consultoria Jurídica deste Ministério quanto à retirada do escopo do Contrato nº 44/2012 dos “Serviços Especializados e de Apoio Operacional à Solução”;
- 2) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para a celebração do referido contrato contendo serviços continuados sem relação com



o objeto contratado;

3) Em contratações futuras de serviços continuados, adotar o modelo de precificação exigido pelo art. 15 da IN SLTI nº 02/2008 – Planilha de Custos e Formação de Preços;

4) Em contratações futuras de serviços continuados, fundamentar tecnicamente a necessidade de se utilizar o critério de execução por homem/hora, quando for o caso.

1.1.1.11 CONSTATAÇÃO

Contratação de mais de uma solução em Tecnologia da Informação, contrariando os pressupostos da IN SLTI nº 04/2010.

Fato

O art. 5º da IN SLTI nº 04/2010 veda a contratação de mais de uma solução em Tecnologia da Informação no mesmo contrato:

*“Art. 5º Não poderão ser objeto de contratação:
I - mais de uma Solução de Tecnologia da Informação em um único contrato;”*

O edital de licitação do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012 prevê o fornecimento de “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” que se caracterizam por ser uma solução em Tecnologia da Informação distinta da Rede Social Corporativa requerida (licenças de uso de software).

A diversidade de soluções em Tecnologia da Informação em um mesmo contrato prejudica a execução e a fiscalização contratual, além de contrariar pressupostos de governança em Tecnologia da Informação, como a conformidade com a legislação e os regulamentos aplicáveis.

Causa

Deficiência de planejamento da contratação em Tecnologia da Informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“A contratação não contrariou o art. nº 05 da IN SLTI nº 04/10. Como já argumentado anteriormente, a solução objeto da contratação foi pensada e especificada de forma integrada, com o fornecimento de licenciamento de software e a prestação de serviços complementares associados.



O item específico de serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e/ou integrações com sistemas legados, são integralmente inerentes ao software fornecido, não estando prevista no edital a possibilidade de desenvolvimentos distintos e desvinculados da solução. Ou seja, esses serviços compõem objeto único e integrado aos demais itens componentes da solução.”

Análise do Controle Interno

O Ministério optou pela contratação de solução em Tecnologia da Informação por meio da compra de licenças de uso, modelo inerente à venda de softwares de prateleira, que se caracterizam por não necessitarem de adaptações e customizações quando utilizados por um cliente específico, pois já são considerados completos em termos de funcionalidades. Esse modelo de negócio permite que um software seja utilizado por diversas organizações sem necessitar de intervenções em seu código ou forma de apresentação.

A utilização dos “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” contraria o sentido da contratação de licenças de uso, pois estes serviços estão relacionados ao modelo de contratação de Fábrica de Software. Não faz sentido contratar licenças de uso de um software que, pela sua natureza, já seria uma solução completa e, simultaneamente, contratar serviços de customização desse mesmo software.

Como dito previamente, entende-se como Fábrica de Software a utilização de método estruturado de desenvolvimento de software cujos produtos, prazos e qualidade são claramente definidos. Esse processo tem como foco a criação de sistemas customizados de Tecnologia da Informação e, no âmbito do Governo Federal, pode ser executado de forma indireta. O serviço de Fábrica de Software é considerado uma solução em Tecnologia da Informação por si só e deve ser contratado em um contrato específico a fim de cumprir com a exigência legal do art. 5º da IN SLTI nº 04/2010.

As configurações da solução contratada de forma a se integrar com sistemas legados do Ministério do Esporte devem ser realizadas por meio do “serviço de implantação de licença corporativa”, uma vez que essa necessidade se consubstancia em configuração e não novo desenvolvimento de software. Nesse sentido, caso fosse necessária alguma alteração de código no software contratado a fim de adaptá-lo ao ambiente do Ministério do Esporte, esse Ministério deveria, então, ter contratado o desenvolvimento customizado da solução (Fábrica de Software) e não a compra de licenças de uso. Adicionalmente, o Ministério do Esporte sequer informou no Termo de Referência quais dos seus sistemas legados que deveriam ser integrados à solução contratada.

O argumento de que a “*a solução objeto da contratação foi pensada e especificada de forma integrada*” não torna legal a contratação de duas soluções em Tecnologia da Informação em um único contrato. Ao incluir os “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” no escopo da contratação em questão, além de estar em desacordo com o art. 5º da IN SLTI nº 04/2010, abre-se o precedente para que esse serviço seja utilizado para fins diversos do pactuado, ou seja, o desenvolvimento de softwares distintos da Rede Social Corporativa contratada. Isso ocorreu, por exemplo, no desenvolvimento do Portal Brasil Voluntário (Constatação 1.1.1.16), desvirtuando o objeto contratado.



Dessa forma, os argumentos apresentados pelo gestor não trouxeram informações adicionais tecnicamente fundamentadas.

Recomendações

- 1) Caso o Ministério do Esporte opte pela continuidade do Contrato, solicitar posicionamento à Consultoria Jurídica deste Ministério quanto à retirada dos “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” do escopo do Contrato nº 44/2012;
- 2) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para a celebração do referido contrato contendo mais de uma solução em Tecnologia da Informação, contrariando o art. 5º da IN SLTI nº 04/2010.

1.1.1.12 CONSTATAÇÃO

Ausência de definição de métricas e de indicadores de Níveis de Serviços para o serviço de “suporte, sustentação e atualização tecnológica de módulo”. Ausência de definição de sanções baseadas no cumprimento de Níveis de Serviços.

Fato

O edital de licitação do Pregão Eletrônico – SRP - nº 32/2012 prevê o fornecimento de serviços de “suporte, sustentação e atualização tecnológica de módulo” sem as devidas métricas e indicadores de Níveis de Serviço. Tal exigência provém do art. 15 da IN SLTI nº 02/2008:

“Art. 15. O Projeto Básico ou Termo de Referência deverá conter:

(...)

XVII - o Acordo de Níveis de Serviços, sempre que possível, conforme modelo previsto no anexo II, deverá conter:

a) os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que serão adotados pelo órgão ou entidade contratante;

b) os registros, controles e informações que deverão ser prestados pela contratada; e

c) as respectivas adequações de pagamento pelo não atendimento das metas estabelecidas.”

Exemplos de métricas comumente utilizadas em contratos envolvendo Tecnologia da Informação são: MTBF (sigla para Tempo Médio entre Falhas), MTTR (sigla para Tempo Médio de Reparo), ASA (sigla para Tempo Médio de Resposta), entre outros.

Adicionalmente, foi constatada a ausência de definição de sanções atreladas às métricas de Níveis de Serviço. Tais sanções se materializam na glosa de valores devidos conforme o não atingimento das metas estabelecidas.



A ausência de métricas e de indicadores de Níveis de Serviço impede que o contratante acompanhe a qualidade do serviço prestado e não permite que sejam aplicadas, ao contratado, sanções proporcionais às falhas dessa prestação.

Destaca-se que as falhas constatadas foram igualmente registradas no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Geral da União referente à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte para o exercício de 2011, Relatório nº 201203388.

Causa

Deficiência de planejamento do serviço de Suporte Técnico.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“No item 16 do Termo de Referência do edital define-se os Níveis de Serviço, conforme transcritos abaixo:

“16 NÍVEIS DE SERVIÇO”

No atendimento aos níveis de serviço exigidos, a EMPRESA CONTRATADA deverá:

16.1 *Prestar serviços de suporte técnico remoto ao software objeto deste Termo de Referência, no horário de expediente do MINISTÉRIO DO ESPORTE (de 7h às 20h, de segunda-feira a sexta-feira);*

16.2 *Iniciar o atendimento em até 2 (duas) horas, após a comunicação do problema pelo MINISTÉRIO DO ESPORTE, que classificará os problemas reportados de acordo com seu grau de severidade, segundo a seguinte classificação:*

16.2.1 *Severidade 1: Sistema sem condições de operação ou com problema grave;*

16.2.2 *Severidade 2: Problemas ou dúvidas que não afetam a operação do sistema ou problema leve;*

16.2.3 *Solucionar, no prazo máximo de 4 (quatro) horas, a contar do momento em que foi aberto o chamado técnico, o chamado de suporte técnico com severidade 1;*

16.2.4 *Solucionar, no prazo máximo de 48 (quarenta e oito) horas, a contar do momento em que foi aberto o chamado técnico, o chamado de suporte técnico com severidade 2;*

16.2.5 *Os prazos de severidade acima serão interrompidos somente se ficar caracterizado que se trata de falhas de laboratório (bugs), sendo necessário*



o encaminhamento da falha ao laboratório do fabricante e acompanhamento de sua solução...”

Como pode-se constatar no item transcrito, são definidos claramente os níveis de severidade das possíveis ocorrências, assim como estão determinados seus respectivos prazos de atendimento.

Não foram atreladas diretamente aos serviços de manutenção e suporte, penalidades específicas, no entanto, o eventual não cumprimento de qualquer obrigação por parte da Contratada estará sujeito às sanções previstas no item 19.6 do edital, o qual transcrevemos abaixo:

“19.6. Nos termos do artigo 36, § 6º, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30/04/2008, será efetuada a retenção ou glosa no pagamento, proporcional à irregularidade verificada, sem prejuízo das sanções cabíveis, caso se constate que a Contratada:

19.6.7. não produziu os resultados acordados;

19.6.8. deixou de executar as atividades contratadas, ou não as executou com a qualidade mínima exigida;

19.6.9. deixou de utilizar os materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizou-os com qualidade ou quantidade inferior à demandada...” (grifo não contido no original)

O item acima resguarda claramente ao Ministério do Esporte, o direito de aplicação de penalidades cabíveis em caso do não cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos, os quais serão continuamente monitorados pelo grupo gestor do contrato em seus respectivos papéis e atribuições.”

Análise do Controle Interno

Apesar de o gestor apresentar dados comprobatórios de que o Termo de Referência contemplou métricas e indicadores de Nível de Serviço, além de mencionar que haveria sanções proporcionais ao não cumprimento dos serviços exigidos, faltou detalhamento suficiente de forma a resguardar, objetivamente, a prestação do “serviço de suporte, sustentação e atualização tecnológica de módulo”.

O gestor procedeu corretamente na definição dos prazos de atendimento de até 2 horas e de até 48 horas para os problemas de “severidade 1” e “severidade 2”, respectivamente. No entanto, não criou métricas e indicadores para a disponibilidade da central de serviços, uma vez que os prazos de atendimento são contados a partir da abertura do chamado técnico. No modelo definido do Termo de Referência, caso a central de atendimento de suporte técnico da contratada estivesse indisponível, não seria possível sequer abrir um chamado técnico, o que impediria a prestação do serviço, mas a contratada, ainda sim, estaria cumprindo com os Níveis de Serviço acordados.

Adicionalmente, é fundamental que haja uma definição clara e objetiva do cálculo de retenção e glosa dos pagamentos nos casos de não cumprimento das métricas de nível de serviço. Apesar de o item 19.6 do Termo de Referência estabelecer que a inexecução do serviço resultaria na penalização dos pagamentos de forma proporcional, não foi



especificado como será dado tal cálculo. É fundamental que conste no edital a fórmula matemática que calcule o valor da penalidade para cada acordo de Nível de Serviço.

A seguir é descrito um exemplo de definição de métrica, indicador e cálculo de penalidade para o Acordo de Nível de Serviço denominado “disponibilidade de central de atendimento”:

- Finalidade: medir a disponibilidade da central de atendimento de suporte técnico;
- Meta: 96% de disponibilidade;
- Forma de medição: relatório de nível de serviço disponibilizado na prestação de contas mensal. Medição direta pelo Ministério, se necessário;
- Forma de acompanhamento: análise, pelo fiscal técnico do contrato, da prestação de contas ou do relatório interno do Ministério;
- Periodicidade: mensal;
- Cálculo: Disponibilidade (%) = $100 - ((\sum HI / \sum THM) * 100)$, onde HI = horas de indisponibilidade no mês e THM = total de horas contratadas por mês;
- Descontos nos pagamentos:
 - Disponibilidade $\geq 96,00\%$: desconto de 0,00% do valor mensal do serviço;
 - $90,00 \leq$ Disponibilidade $\leq 95,99\%$: desconto de 0,10% do valor mensal do serviço;
 - $60,00 \leq$ Disponibilidade $\leq 89,99\%$: desconto de 0,50% do valor mensal do serviço;
 - Disponibilidade $\leq 59,99\%$: inexecução total do serviço

Esse exemplo é bastante objetivo na definição do Acordo de Nível de Serviço e poderia ser utilizado como base na definição dos diversos indicadores para serviços de suporte técnico contratados pelo Ministério do Esporte.

Recomendações

- 1) Definir o Acordo de Nível de Serviço para disponibilidade da central de atendimento da contratada no Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), efetuando o aditivo do Contrato, caso o Ministério do Esporte opte pelo seu prosseguimento;
- 2) Definir critérios objetivos para mensuração, apuração e proporcionalidade de penalidade dos Acordos de Nível de Serviço já estabelecidos no Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), ou que vierem a ser estabelecidos, efetuando aditivo ao Contrato, caso o Ministério do Esporte opte pelo seu prosseguimento;
- 3) Em contratos futuros que contemplem o serviço de suporte técnico, atentar para a necessidade de definição objetiva de métricas, de indicadores, de critérios de mensuração e de cálculo para retenção de pagamentos dos Acordos de Nível de Serviço.

1.1.1.13 CONSTATAÇÃO

Ausência de nomeação de Fiscal Técnico, de Fiscal Administrativo, de Fiscal Requisitante e de Gestor do Contrato, contrariando os pressupostos do art. 24 da IN SLTI nº 04/2010.

Fato



Verificou-se que não houve nomeação de Fiscal Técnico, de Fiscal Administrativo, de Fiscal Requisitante e de Gestor do Contrato, conforme preceitua o art. 24 da IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 24 - A fase de Seleção do Fornecedor se encerrará com a assinatura do contrato e com a nomeação do:

- I - Gestor do Contrato;*
- II - Fiscal Técnico do Contrato;*
- III - Fiscal Requisitante do Contrato; e*
- IV - Fiscal Administrativo do Contrato.”*

Verificou-se apenas a ocorrência da nomeação, pelo Diretor do Departamento de Gestão Interna, do “Fiscal do Contrato” e “Fiscal Substituto” - por meio da Portaria nº 248, de 07/12/2012.

A ausência de nomeação dos diversos fiscais requeridos pela IN SLTI nº 04/10 impede a correta segregação de funções no acompanhamento da execução contratual, podendo impactar, especialmente, no processo de liquidação de despesas.

Causa

Deficiência de execução contratual em contratação envolvendo Tecnologia da Informação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“A constatação da Nota e Relatório de Auditoria procede. Por meio da Portaria nº 248 de 07/12/2012 – DGI, já houve a designação do Sr. A.F.S.F. para exercer o encargo de Fiscal do Contrato e o Sr. J. R.L. como seu substituto.

Tal portaria será republicada em complemento/correção à anterior, em conformidade ao disposto no art. 24 da IN SLTI nº 04/10, designando os demais fiscais: técnico, administrativo, requisitante e gestor do contrato.”

Análise do Controle Interno

Em face da ausência de apresentação de informações adicionais tecnicamente fundamentadas, mantém-se a constatação anteriormente apontada.

Recomendação

- 1) Designar formalmente o Gestor, o Fiscal Técnico, o Fiscal Requisitante e o Fiscal Administrativo do Contrato nº 44/2012 com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01).



1.1.1.14 CONSTATAÇÃO

Ausência de formalização de Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens no processo de pagamento.

Fato

Durante os procedimentos de auditoria escopo deste trabalho, verificou-se que não constava no Processo nº 58000.003108/2012-86, referente aos pagamentos do Contrato nº 44/2012, as devidas Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens.

A formalização das Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens, nas compras em Tecnologia da Informação, é exigência do art. 25 da IN SLTI nº 04/2010:

“Art. 25 - A fase de Gerenciamento do Contrato visa acompanhar e garantir a adequada prestação dos serviços e o fornecimento dos bens que compõem a Solução de Tecnologia da Informação durante todo o período de execução do contrato e compreende as seguintes tarefas:

(...)

II - encaminhamento formal de Ordens de Serviço ou de fornecimento de Bens pelo Gestor do Contrato ao preposto da contratada, que conterão no mínimo:

- a) a definição e a especificação dos serviços a serem realizados ou bens a serem fornecidos;*
- b) o volume de serviços a serem realizados ou a quantidade de bens a serem fornecidos segundo as métricas definidas em contrato;*
- c) o cronograma de realização dos serviços ou entrega dos bens, incluídas todas as tarefas significativas e seus respectivos prazos; e*
- d) a identificação dos responsáveis pela solicitação na Área Requisitante da Solução.”*

A formalização das Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens é pressuposto para a liquidação de despesas. Sua ausência prejudica a verificação do serviço/bem solicitado em relação ao prestado/fornecido, além de não atender ao princípio da legalidade da Administração Pública.

Causa

Deficiência dos controles internos nos processos de pagamentos.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:



“Conforme documentos anexados, todos os pagamentos até então realizados foram precedidos da devida formalização de Ordens de Serviços correspondentes. No entanto, as mesmas não se encontravam apensadas ao processo, fato já corrigido pela área gestora. Vide “Ordens de Serviços” em anexo.”

Análise do Controle Interno

Em resposta ao Relatório Preliminar, o gestor apresentou Ordens de Serviço não autuadas no Processo de Pagamentos (Quadro 8).

Quadro 8 – Ordens de Serviço apresentadas pelo gestor como resposta ao Relatório Preliminar e que não estavam autuadas no Processo de Pagamentos durante os trabalhos de auditoria.

Ordem de Serviço ou fornecimento de bens	Valor (R\$)	Data de emissão	Escopo
03/2012	622.050,00	21/12/2012	Serviços técnicos especializados: customização de funcionalidades existentes no software XSocial e implementação de novas funcionalidades para implantação de um Portal para a gestão do “Programa Brasil Voluntário”, com ambientes interativos e institucionais.
01/2013	324.675,00	16/01/2013	Serviços técnicos especializados: customização de funcionalidades existentes no software XSocial e implementação de novas funcionalidades para dispositivos móveis, contemplando versão web e aplicativos nativos para plataformas iOS, Android e Blackberry.
02/2013	216.515,00	16/01/2013	Serviços técnicos especializados: customização de funcionalidades existentes no software XSocial e implementação de novas funcionalidades do Portal referente ao “Programa Brasil Voluntário”, com ambientes interativos e institucionais.
03/2013	73.440,00	28/01/2013	Serviços especializados: apoio ao planejamento, levantamento e definições das premissas estratégicas de implantação e sustentação da Solução no âmbito corporativo do Ministério do Esporte.
04/2013	299.520,00	05/02/2013	Serviços de apoio operacional: disseminação da cultura de uso e apoio ao usuário final no âmbito dos projetos junto ao Ministério do Esporte.
05/2013	187.200,00	05/02/2013	Serviços especializados: apoio ao gerenciamento da solução no âmbito dos projetos junto ao Ministério do Esporte.
06/2013	392.040,00	28/02/2013	Serviços especializados: elaboração de plano de mapeamento e modelagem dos processos de comunicação do Ministério do Esporte; mapeamento, redesenho e implantação dos processos de comunicação das áreas de negócio do Ministério do Esporte.
07/2013	62.640,00	04/03/2013	Serviços de apoio operacional nas ações de comunicação e divulgação do projeto.

Fonte: Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, em resposta ao Relatório Preliminar.

Durante os trabalhos dessa auditoria, o Processo de Pagamentos continha duas Notas Fiscais, que já haviam sido pagas (Quadro 9).

Quadro 9 – Notas fiscais pagas ilegalmente devido à ausência de Ordens de Serviço.

Nota Fiscal (número)	Data da Nota Fiscal	Valor Pago (R\$)	Nota de Empenho/Ordem Bancária	Descrição na Nota Fiscal
----------------------	---------------------	------------------	--------------------------------	--------------------------



0453	10/12/2012	3.280.000,00	2012NE801190 / 2012OB804905	“Licenciamento do Software XSocial Versão 2.8 (software de prateleira), INPI n° 12120000694, para implementação da Solução Integrada de Apoio à Gestão e Governança Corporativa do Ministério do Esporte (...) contemplando: Módulo Núcleo Módulo Comunicação Corporativa Modulo Compartilhamento e Produtividade Módulo Informações ao Cidadão”
0459	28/12/2012	207.350,00	2012NE801577 / 2012OB804906	“Prestação de serviços técnicos especializados de customização da Solução Integrada de Apoio à Gestão e Governança Corporativa para atendimento de características tecnológicas necessárias ao projeto Brasil Voluntário do Ministério do Esporte, conforme previsão do Contrato n° 44/2012, <u>Ordem de Serviço n° 03/2012.</u> ”(grifo não contido no original)

Fonte: Processo n° 58000.003108/2012-86, referente aos pagamentos do Contrato n° 44/2012.

Comparando os Quadros 8 e 9, verifica-se que não foi apresentada a Ordem de Fornecimento de Bens referente à Nota Fiscal n° 0453, relacionada às licenças de software. Quanto à Nota Fiscal 0459 no valor de R\$207.350,00, foi verificado o pagamento somente de parte da Ordem de Serviço relacionada – 03/2012, cujo valor total soma R\$622.050,00, restando uma diferença não paga de R\$414.700,00. Nota-se que essa Nota Fiscal se refere à implementação do Portal Brasil Voluntário, ato que desvirtuou o objeto contratado (Vide Constatação 1.1.1.16).

Frisa-se que durante a realização dessa auditoria, apesar de as Ordens de Serviço não constarem previamente nos autos do Processo de Pagamentos, as Notas Fiscais n° 0453 e 0459 haviam sido autuadas, assim como os demais documentos necessários para os respectivos pagamentos, como, por exemplo, o atesto do Fiscal do Contrato em relação à prestação do objeto das referidas Notas Fiscais e os encaminhamentos do Diretor do Departamento de Gestão Interna autorizando os pagamentos relacionados. Assim, os pagamentos das duas Notas Fiscais foram previamente realizados por meio das Ordens Bancárias constantes no Quadro 9, mesmo sem as devidas Ordens de Serviço. Essa situação indica que a Ordem de Serviço n° 03/2012, que serviu de base para o pagamento da Nota Fiscal n° 0459, teria sido produzida em momento posterior ao respectivo pagamento.

Nota-se que as Ordens de Serviço apresentadas em resposta ao Relatório Preliminar referem-se a serviços que não deveriam ter sido realizados, seja por desvirtuar o objeto contratado ou por se referir a serviços que não deveriam estar no escopo do contrato em questão:

- Ordens de Serviço n° 03/2012 e 02/2013: relacionadas à implementação do Portal Brasil Voluntário, ato não previsto no objeto contratado (vide Constatação 1.1.1.16);
- Ordem de Serviço n° 01/2013: relacionado ao “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações”, constituindo solução em Tecnologia da Informação adicional à contratada (vide Constatação 1.1.1.11);
- Ordens de Serviço n° 03/2013, 04/2013, 05/2013, 06/2013 e 07/2013: relacionadas aos “serviços especializados e de apoio operacional”, constituindo



serviços sem relação temática com a solução contratada (vide Constatação 1.1.1.10).

Por fim, as Ordens de Serviço produzidas em 2013 não haviam sido pagas até o fim dos trabalhos dessa auditoria.

Destaca-se que a situação de não autuação de Ordens de Serviço em processos de pagamento já havia sido apontada no Relatório nº 201205048, em que se analisou o Contrato nº 074/2010, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda. (CNPJ 06.128.237/0001-39), e cujo Relatório Preliminar foi remetido ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 21133 /DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 24/07/2012.

Recomendações

- 1) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para o pagamento das Notas Fiscais 0453 e 0459 da empresa YYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01) sem as correspondentes Ordens de Serviço prévias;
- 2) Em contratos firmados pelo Ministério do Esporte, autuar nos respectivos Processos de Pagamentos todas as Ordens de Serviço assim que forem aprovadas, antes de efetuar o respectivo pagamento, bem como toda documentação relacionada ao serviço prestado;
- 3) Criar procedimento de controle interno de forma que a emissão de Ordens Bancárias seja efetuada mediante a verificação prévia de todos os documentos necessários para pagamento, incluindo a respectiva Ordem de Serviço, em contratações envolvendo Tecnologia da Informação;
- 4) Quanto às demais Ordens de Serviço encaminhadas a esta Controladoria Geral da União, verificar a pertinência temática e a adequação dos serviços demandados, bem como a tempestividade de elaboração destas Ordens, previamente à realização de qualquer pagamento. Se necessário, solicitar à Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte posicionamento em relação aos serviços executados por meio das Ordens de Serviço nº 03/2012 (parcela remanescente), 01/2013, 02/2013, 03/2013, 04/2013, 05/2013, 06/2013 e 07/2013.

1.1.1.15 CONSTATAÇÃO

Contratação e pagamento de módulos de software para atendimento de número indefinido de usuários, gerando despesas desnecessárias de R\$ 2.595.000,00.

Fato



O Ministério do Esporte contratou e pagou quatro Módulos de Software para atendimento a um número ilimitado de usuários, no entanto, o correto seria contratar e pagar licenças de software para atender ao número de servidores do Ministério do Esporte, uma vez que a solução se trata de uma Rede Social Corporativa interna ao órgão.

De acordo com o Boletim Estatístico de Pessoal de Janeiro de 2013, documento elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quantidade de servidores do Ministério do Esporte era de 389 em Dezembro de 2012.

O Quadro 10 lista os valores contratados e pagos pelo Ministério do Esporte para cada Módulo.

Quadro 10 – Valores contratados de cada Módulo de Software.

Grupo 1 – licenciamento do software (número ilimitado de usuários)					
Item	Descrição	Unidade	Quantidade	Valor unitário (R\$)	Valor total (R\$)
1	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO NÚCLEO	Cópia	1	1.150.000,00	1.150.000,00
2	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE COMUNICAÇÃO CORPORATIVA	Cópia	1	840.000,00	840.000,00
3	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE COMPARTILHAMENTO E PRODUTIVIDADE	Cópia	1	890.000,00	890.000,00
4	LICENÇA CORPORATIVA DO MÓDULO DE INFORMAÇÕES AO CIDADÃO	Cópia	1	400.000,00	400.000,00
				Total	3.280.000,00

A mesma solução de Rede Social Corporativa foi contratada pelo Ministério das Comunicações por meio do Contrato nº 34/2010 também com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), porém de forma coesa e não dividido por módulos como no Ministério do Esporte. Apenas as funcionalidades do Módulo de Informações ao Cidadão não foram contempladas neste contrato. Especificamente neste caso, foi requerida uma licença de uso básica para atendimento a até 1000 usuários, com custo de R\$ 900.000,00.

Comparando-se os valores praticados e pagos pelo Ministério do Esporte e aqueles contratados pelo Ministério das Comunicações, verifica-se uma diferença de R\$ 1.980.000,00, conforme o cálculo:

Ministério do Esporte (Total = R\$ 2.880.000,00):

- + Licença Módulo Núcleo: R\$ 1.150.000,00
- + Licença Módulo de Comunicação Corporativa: R\$ 840.000,00
- + Licença Módulo de Compartilhamento e Produtividade: R\$ 890.000,00

Ministério das Comunicações (Total = R\$ 900.000,00)

- + Licença de Software - Plataforma para até 1000 usuários: R\$ 900.000,00

Diferença = R\$ 900.000,00 - R\$ 2.880.000,00 = - R\$ 1.980.000,00



Adicionalmente, comparando-se os valores praticados no Contrato nº 34/2010 do Ministério das Comunicações e o Contrato nº 44/2012 do Ministério do Esporte para os serviços de “implantação de licença corporativa”, “suporte, sustentação e atualização tecnológica” e “treinamento”, obtém-se a comparação de valores do Quadro 11.

Quadro 11 – Comparação de valores de serviços associados entre o Contrato nº 44/2012 do Ministério do Esporte e o Contrato nº 34/2010 do Ministério das Comunicações.

Serviço	Contrato nº 44/2012 do Ministério do Esporte (licença ilimitada)		Contrato nº 34/2010 do Ministério das Comunicações (licença para até 1.000 usuários)	Diferença
		R\$		
Implantação de licença corporativa	<i>Referente ao Módulo Núcleo</i>	R\$ 90.000,00	R\$ 100.000,00	R\$127.000,00
	<i>Referente ao Módulo de Comunicação Corporativa</i>	R\$ 65.000,00		
	<i>Referente ao Módulo de Compartilhamento e produtividade</i>	R\$ 72.000,00		
	Total	R\$ 227.000,00		
Suporte, sustentação e atualização tecnológica (12 meses)	<i>Referente ao Módulo Núcleo</i>	R\$ 240.000,00	R\$ 204.000,00 (R\$ 17.000,00 X 12 meses)	R\$ 408.000,00
	<i>Referente ao Módulo de Comunicação Corporativa</i>	R\$ 174.000,00		
	<i>Referente ao Módulo de Compartilhamento e produtividade</i>	R\$ 198.000,00		
	Total	R\$ 612.000,00		
Treinamento (10 turmas de 15 alunos)	<i>Referente ao Módulo Núcleo</i>	R\$ 40.000,00	R\$ 40.000,00 (R\$ 4.000,00 X 10 turmas)	R\$ 80.000,00
	<i>Referente ao Módulo de Comunicação Corporativa</i>	R\$ 40.000,00		
	<i>Referente ao Módulo de Compartilhamento e produtividade</i>	R\$ 40.000,00		
	Total	R\$ 120.000,00		
Total de	-	R\$	R\$ 344.000,00	R\$



serviços associados		959.000,00		615.000,00
----------------------------	--	-------------------	--	-------------------

Dessa forma, verifica-se que devido ao não dimensionamento do número de usuários, o Ministério do Esporte incorreu em despesas indevidas de R\$ 1.980.000,00 aos cofres públicos, somente no pagamento de licenciamento de software. Adicionalmente, foram contratados pelo Ministério do Esporte serviços associados à solução com valores superiores aos adotados em contrato semelhante, incorrendo em despesas indevidas de R\$ 615.000,00.

Portanto, o Ministério do Esporte incorreu em despesas indevidas de R\$ 2.595.000,00 por não dimensionar o número de usuários da solução contratada.

Ressalta-se que, dos serviços elencados no Quadro 11, o treinamento não é afetado pelo dimensionamento do número de usuários, ou seja, independente da licença adquirida, o escopo de treinamento se mantém.

Causa

Deficiência de planejamento para a realização da contratação.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“No relatório de auditoria, o órgão de controle afirma que a solução objeto do contrato nº 44/2012 deste Ministério, trata-se de uma “rede social corporativa”, semelhante à contratada pelo Ministério das Comunicações por intermédio do contrato nº 34/2010 daquele órgão.

Primeiramente, cabe registrar que a referida contratação realizada pelo Ministério das Comunicações serviu, em alguns aspectos, como um importante parâmetro para construção do Termo de Referência do pregão em questão, não apenas essa, mas diversas outras da Administração Pública que possuíam aderência, ainda que parcial, à demanda deste Ministério, como o já citado edital do STJ. Todavia, é evidente que há uma grande diferenciação técnica entre as soluções tecnológicas especificadas nos pregões em comparação, assim como conceitual.

A solução contratada pelo Ministério das Comunicações baseia-se, segundo especificação constante no edital da referida contratação, unicamente, em um software de rede social corporativa, enquanto em nosso caso, trata-se de um projeto com maior amplitude, onde o foco não está apenas em propiciar canais de trocas de mensagens entre os usuários, e sim na implantação de uma plataforma integrada que proporcione ferramentas que melhorem e otimizem o funcionamento do Ministério, que trate o ciclo de vida das informações corporativas e subsidie o processo decisório por meio do provimento de dados qualificados a respeito dos seus projetos,



programas e ações, contribuindo diretamente para o aprimoramento dos níveis de governança corporativa.

Ocorre um equívoco quando é questionado o número de licenças adquiridas, pois parte da premissa que a solução tecnológica é destinada apenas aos servidores do Ministério do Esporte, não sendo compreendido o verdadeiro alcance da plataforma:

- *No item 2.2 do Termo de Referência, foi estabelecido que a solução adquirida viria a corroborar com objetivos setoriais do Ministério que, dentre outros, podemos citar:
 - o Fomentar a produção e a difusão do conhecimento científico e tecnológico do esporte e do lazer, em todas as suas dimensões;
 - o Democratizar e universalizar o acesso ao esporte e ao lazer, em todas as suas dimensões;
 - o Fortalecer o esporte de alto rendimento, elevando o nível esportivo do país.*

Neste sentido, é imprescindível entender que a plataforma está sendo disponibilizada não apenas aos usuários servidores do Ministério, mas a todo o universo de pessoas e entidades que possuem envolvimento direto e indireto com os projetos e programas desta Pasta. Como um exemplo desta aplicabilidade, podemos citar o Programa Brasil Voluntário, que através de customizações tecnológicas realizadas na plataforma, já abordadas neste documento, veio a suportar todo o programa de voluntariado público do Governo Federal para os grandes eventos, em consonância também aos objetivos setoriais definidos. Apenas nesta vertente já existem atualmente mais de 40 mil usuários cadastrados (13.000 selecionados), sendo que o objetivo para a Copa do Mundo é chegar a 100.000 cadastrados (50.000 selecionados) e outros voluntários apoiadores, com meta de 1 milhão de usuários, o que prova a decisão acertada do Ministério na opção por formatação da aquisição para número ilimitado de usuários.

Ante ao exposto, concluímos que:

- *Não há coerência na comparação de investimentos exposta na tabela 9 no relatório de auditoria referente às aquisições deste Ministério e do Ministério das Comunicações uma vez que:
 - o Toma-se como base um licenciamento para até 1.000 usuários, o qual, conforme demonstrado, não teria atendido nem a curto prazo nossa demanda;
 - o Trata-se de soluções tecnológicas distintas, tanto em relação aos seus requisitos, quanto conceitos. Não se pode comparar de forma igualitária do ponto de vista de preços/investimentos dois produtos diferentes como se idênticos fossem. Até mesmo porque o produto especificado por este Ministério possui um escopo consideravelmente maior que o outro em comparação.”*

Análise do Controle Interno

O gestor afirma que a solução contratada não se trata de uma Rede Social Corporativa, uma vez que “*trata-se de um projeto com maior amplitude, onde o foco não está apenas em propiciar canais de trocas de mensagens entre os usuários, e sim na implantação de*



uma plataforma integrada que proporcione ferramentas que melhorem e otimizem o funcionamento do Ministério, que trate o ciclo de vida das informações corporativas e subsidie o processo decisório por meio do provimento de dados qualificados a respeito dos seus projetos, programas e ações, contribuindo diretamente para o aprimoramento dos níveis de governança corporativa.” No entanto, conforme apontado na Constatação 1.1.1.3, os requisitos técnicos exigidos no Termo de Referência descrevem uma solução de Rede Social Corporativa, uma vez que abarcam funcionalidades de comunicação, como bate-papo e mensageria, além de serviços de acervo digital de arquivos, de acompanhamento de tarefas e de projetos, assim como de informativos internos. Embora haja a inclusão de novos serviços na solução contratada, como “informações ao cidadão” e “conferência”, as funcionalidades requeridas no Termo de Referência se encaixam no conceito de Rede Social Corporativa justamente por englobar os serviços típicos que caracterizam naturalmente esse tipo de solução. Dessa forma, é válida a comparação realizada entre os Contratos nº 44/2012 do Ministério do Esporte e nº 34/2010 do Ministério das Comunicações, ambos com a empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01) e que resultaram na contratação do mesmo software - XSocial.

O Termo de Referência é bastante claro ao frisar a utilização da solução contratada pelo público interno do Ministério do Esporte:

“2.1 DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA

(...)

Em linhas gerais, é prioritário o tratamento, pela solução a ser provida, de quesitos como:

- *Modernização da comunicação, com ênfase na criação de acervo corporativo de informações inerentes ao processo de gestão operacional, tático e estratégico do Ministério, com possibilidade do tratamento gerencial deste conteúdo;*
- *Buscar a transparência nas ações e informações;*
- *Gerir de forma adequada e tempestiva as demandas, em função dos grandes eventos esportivos (Copa 2014 e Olimpíadas 2016);*
- *Envolvimento dos servidores por meio de ferramentas específicas, com foco no fomento da cultura de transparência de informações, no âmbito do Ministério;*
- *Capacidade de dispor de informações fiéis e em tempo real, para uso/aplicação internos do Ministério, para a melhoria dos processos de gestão e da governança, e para atender as demandas dos Órgãos de Controle Externo e Interno, da Casa Civil e da sociedade em geral, quando assim for solicitado.*

(...)

2.2 JUSTIFICATIVA

(...)



*Mediada por meios digitais como as redes sociais, a sociedade atravessa um período de transformação, onde todos estão aprendendo a compartilhar pensamentos, idéias e experiências por meio de novos modos de consumir e produzir conteúdos. Foi visualizando este cenário, que grandes corporações ao redor do mundo tomaram a iniciativa de fazer uso do potencial destas plataformas sociais ao seu favor, criando **soluções tecnológicas próprias para o uso interno de suas organizações, a fim de proporcionar aos seus colaboradores um ambiente onde as informações estarão estruturadas e organizadas**; fomentando a interação e a colaboração em suas estruturas, e impulsionando a produtividade da organização como um todo.*

*É com vistas também a este cenário, que o Ministério do Esporte entende que fazer uso de tecnologias digitais para melhoria da **comunicação interna** tornou-se fator indispensável para a resolução de problemas antigos de comunicação, integração e gestão do conhecimento da organização. Entende ainda que, é interessante fazê-lo a partir de uma solução tecnológica que integre todos os recursos, serviços, ferramentas e agentes, gerando conteúdo estruturado e atualizado, onde os gestores públicos possam desempenhar suas atividades e tomar ações com maior assertividade, contribuindo para uma gestão mais transparente, eficiente e eficaz.”(grifo não contido no original)*

Sendo assim, a solução contratada baseou-se na premissa de sua utilização interna à organização, de forma que o uso ativo por usuários externos não foi contemplado no Termo de Referência. De acordo com os documentos citados, a Rede Social Corporativa contratada visa à gestão dos Programas do Ministério do Esporte enquanto ambiente de troca de informações pelos servidores públicos internos envolvidos. A implementação de novos portais ou funcionalidades no software adquirido para o atendimento de Programas do Ministério do Esporte, a ponto de caracterizar uma nova solução em Tecnologia da Informação, deve ser executada em contrato distinto. Portanto, a justificativa do gestor pela contratação de licenças para quantidade ilimitada de usuários a fim de atender a Programas do Ministério do Esporte, dos quais participam público externo ao Ministério, como o Portal Brasil Voluntário, se baseia em uma premissa inadequada, como pode ser verificado nas Constatações 1.1.1.11 e 1.1.1.16.

Recomendação

- 1) Apurar a responsabilidade de quem deu causa ou contribuiu para o dimensionamento equivocado de número de usuários da solução contratada de forma a incorrer em despesas indevidas de R\$ 2.595.000,00;
- 2) Considerando os apontamentos referentes à contratação do serviço de treinamento, recomenda-se ao Ministério do Esporte que se certifique da adequação do respectivo valor cobrado no Contrato no 44/2012, tendo em vista o potencial prejuízo de R\$ 80.000,00, e avalie a necessidade de proceder à readequação do valor deste item no Contrato, após pronunciamento da Consultoria Jurídica/ME.



1.1.1.16 CONSTATAÇÃO

Pagamento de “serviços de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” para implementação do Portal Brasil Voluntário, solução distinta do objeto contratado.

Fato

Verificou-se que foi pago, pelo Ministério do Esporte, o “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” para a implementação de um sítio de internet sem relação com o objeto do Contrato nº 44/2012.

Foram pagos R\$ 207.350,00 para o desenvolvimento do Portal Brasil Voluntário - <https://www.brasilvoluntario.gov.br/>, voltado à captação de voluntários para a Copa das Confederações. Esse pagamento ocorreu por meio da Ordem Bancária 2012OB804906 de 28/12/2012, proveniente da Nota de Empenho 2012NE801577.

A utilização do “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” é inadequada, pois se caracteriza por ser uma nova solução de TI, conforme registrado no item 1.1.1.11 deste Relatório.

Adicionalmente, verificou-se que a nota fiscal apresentada pela empresa XYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01), referente à implementação do Portal Brasil Voluntário, não discriminou a quantidade de pontos de função (PF) utilizados, tampouco a descrição clara do serviço prestado.

Causa

Realização de despesas indevidas no âmbito do Contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Em resposta ao Relatório Preliminar nº 201305751, encaminhado ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 9854/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 28/03/2013, o gestor, por meio do Ofício nº 270/2013/SE-ME, de 10/03/2013, apresentou a seguinte manifestação:

“Cabe conceituar que a solução adquirida parte de uma plataforma de software, com módulos e funcionalidades que permitem, dentre outras finalidades, a integração de pessoas, uniformização da comunicação e gestão de informações. Dessa forma, diversas aplicabilidades no âmbito do Ministério poderão vir a ser atendidas a partir desta solução, gerando maior agilidade na implementação de demandas que careçam de funcionalidades comuns às citadas, proporcionando ainda a padronização e o conseqüente ganho com reutilização de códigos já construídos e de propriedade do Ministério.

A implementação do Programa Brasil Voluntário partiu desse conceito e não se trata de objeto distinto da contratação. Após a análise da demanda da área finalística gestora do Programa, a CGTI/ME verificou que a plataforma de software adquirida guardava elevada aderência ao requerido, onde parcela significativa dos requisitos e funcionalidades da



demanda eram atendidas de forma nativa pelo software adquirido e cujos códigos-fonte são de propriedade do Ministério, necessitando assim, para atendimento integral da demanda, apenas de customizações em determinadas funcionalidades existentes e o desenvolvimento de funcionalidades complementares específicas do projeto.

Fica assim demonstrada a inexistência do uso de objeto distinto do contratado.”

Análise do Controle Interno

A implementação do Portal Brasil Voluntário (<https://www.brasilvoluntario.gov.br/>) por meio do “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” desvirtuou o objeto do Contrato nº 44/2012. Apesar de o referido portal utilizar as licenças adquiridas do software XSocial, a implementação das novas funcionalidades e customizações modificou substancialmente a solução de “Rede Social Corporativa” adquirida.

De acordo com o Coordenador-Geral de TI do Ministério do Esporte, o Portal Brasil Voluntário, atualmente voltado à captação de voluntários para a Copa das Confederações, congrega os dados de voluntários para grandes eventos esportivos, constituindo a versão embrionária do sistema de voluntariado de todo o Governo Federal que, futuramente, se prestará a gerir o universo brasileiro de voluntários destinado a atender demandas de diversas naturezas (esportiva, calamidades, etc). O sítio foi lançado oficialmente em 21/01/2013 e, até 19/02/2013, continha aproximadamente 38.000 voluntários cadastrados.

A Figura 1 mostra o Portal implementado por meio do serviço contratado. Os usuários (voluntários), ao se registrarem no sistema, passam a usufruir de uma rede social específica para troca de informações. O software XSocial foi utilizado e adaptado para fornecer as funcionalidades de comunicação desse ambiente. No entanto, foi necessária a implementação não só da interface inicial do Portal, mas também de novas funcionalidades, modificando a licença do software XSocial adquirida.

Figura 1 – Página inicial do Portal Brasil Voluntário





Fonte: <https://www.brasilvoluntario.gov.br/> acessado em 24/05/2013.

Abaixo são mostrados exemplos de modificações sofridas no software XSocial para a implementação do Portal Brasil Voluntário:

- a) Permitir o cadastramento de patrocinadores;
- b) Permitir o cadastramento de “Gestor de Estado” do Ministério do Esporte;
- c) Implementar pesquisa de voluntários;
- d) Gerar estatísticas gráficas sobre os voluntários, como o número de voluntários por Nacionalidade e a lista de preferência por cidades sede.

A implementação da página inicial do Portal, por si só, já constituiu um projeto específico em Tecnologia da Informação, pois requereu não só a construção da interface de apresentação, mas também o desenvolvimento de áreas de notícias, de galeria de mídias e de “banner” rotativo.

De certo que os códigos-fonte do software XSocial passaram a ser de propriedade do Ministério do Esporte, mas modificações, como as ocorridas para a implementação do Portal Brasil Voluntário, deveriam ter sido realizadas por meio de contrato diverso, especificamente de natureza de Fábrica de Software (vide Constatação 1.1.1.11).

O Termo de Referência em momento algum mencionou como objeto o desenvolvimento do referido portal, o que corrobora a inadequação de se incluir o “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” no Contrato nº 44/2012, pois esse serviço se torna um meio inapropriado para execução de implementações não relacionadas com o objeto do Contrato.



Adicionalmente, o valor de R\$ 207.350,00 pago para a execução do “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações”, que resultou no Portal Brasil Voluntário, não se baseou em nenhuma Ordem de Serviço prévia (vide Constatação 1.1.1.14), ou seja, foi paga a quantia mencionada sem sequer haver alguma especificação formal sobre o produto esperado (prazo de entrega, quantidade de pontos de função consumidos, etc.).

Frisa-se que, durante a realização dos trabalhos de auditoria, a solução de Rede Social Corporativa contratada não estava em operação no Ministério do Esporte, ao contrário do Portal Brasil Voluntário. Esse cenário indica uma priorização de implementação do Portal Brasil Voluntário em detrimento da Rede Social Corporativa contratada. Esse fato é corroborado pela opção de se exigir a compra de licenças para atendimento a uma quantidade ilimitada de usuários no Termo de Referência (vide Constatação 1.1.1.16).

Dessa forma, os argumentos apresentados pelo gestor não trouxeram informações adicionais tecnicamente fundamentadas passíveis de descaracterizar os registros efetuados.

Recomendação

- 1) Apresentar cronograma de implantação da solução contratada no ambiente de tecnologia do Ministério do Esporte, de forma a disponibilizar o serviço de Rede Social Corporativa aos servidores deste órgão;
- 2) Apurar a responsabilidade de quem deu causa, ou contribuiu, para a aprovação da execução do “serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” para a implementação do Portal Brasil Voluntário, sistema distinto do objeto contratado.

CONCLUSÃO

A contratação da “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”, pelo Ministério do Esporte, caracterizou-se por falhas que permearam todo o processo licitatório-contratual. Foram constatadas inconsistências durante a fase de planejamento que englobaram desde a falta de previsão da solução a ser contratada no Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério do Esporte, até a inclusão de serviços não relacionados com o objeto contratado. No julgamento das propostas também foram verificadas impropriedades, principalmente no que concerne ao cadastramento equivocado dos itens a serem julgados no sistema SIASGnet, incorrendo em erro de classificação orçamentária da despesa pública. Como consequência, as falhas verificadas na fase de execução contratual foram um reflexo das etapas anteriores, de forma que o contrato firmado pelo Ministério do Esporte não só fosse utilizado em fim diverso do objeto contratado, como também não foram verificados atos importantes de transparência e controle necessários nesta fase, destoando dos normativos vigentes.

A solução contratada não se alinhou com o planejamento de longo prazo do Ministério do Esporte. As soluções em Tecnologia da Informação a serem contratadas devem ser previstas inicialmente no Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) do órgão,



de forma a mitigar o risco de não estar alinhada com os objetivos de negócio da instituição. Essa premissa é exigência da IN SLTI nº 04/2010, a qual reflete as boas práticas em governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Nesse sentido, foi verificado que a solução contratada não estava inserida no PDTI do Ministério do Esporte, indicando a falta de alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão.

A adoção inadequada do Sistema de Registro de Preços também se consubstanciou como falha de planejamento. Não foram apresentadas razões fundamentadas a fim de justificar a utilização de tal sistema, conforme preceitua o Decreto nº 3.931/2001, de forma que o uso do pregão seria suficiente no processo de contratação em questão. No mesmo sentido, não foi caracterizada a vantagem econômica trazida ao se optar pelo Sistema de Registro de Preços, ato requerido pelo citado Decreto em contratações especificamente envolvendo Tecnologia da Informação. Adicionalmente, os quantitativos máximos dos itens componentes da solução passíveis de contratação por órgãos caronas e participantes não foram contemplados no edital. O Tribunal de Contas da União exige que essa informação seja incluída no edital para que seja limitado o montante dos itens disponível a esses órgãos por meio de adesões à ata. Assim, o quantitativo da solução definido no edital destinou-se exclusivamente ao Ministério do Esporte, tornando inócua qualquer adesão à ata resultante da contratação, por falta de quantitativo remanescente. Mesmo diante de tal cenário, houve autorização, pelo Ministério do esporte, para adesão, por parte do Ministério da Integração Nacional, à ata resultante da contratação.

Uma das principais falhas verificadas na fase de planejamento referiu-se ao estudo que subsidiou a escolha da solução tecnológica a ser contratada. Conforme preceitua a IN SLTI nº 04/2010, em contratações envolvendo Tecnologia da Informação, deve ser realizado um estudo prévio contendo informações de custos e de prazo para cada solução possível de ser implementada e que seja capaz de atender às necessidades do órgão. Diante dessas informações, escolhe-se objetivamente a solução a ser contratada. No caso em tela, esse estudo se mostrou deficiente, pois não foram apresentadas tais informações e não foi considerada a opção de se utilizar software livre, premissa primordial exigida pelo Governo Eletrônico e que evitaria os gastos com licenças de software. Sendo assim, não foram suficientes as informações que subsidiaram a escolha da utilização de licenças de software de forma a demonstrar objetivamente as vantagens trazidas ao se adotar essa solução.

Outra falha de planejamento verificada foi a definição genérica e imprecisa do objeto contratado. Embora os requisitos técnicos definidos no Termo de Referência caracterizassem uma solução de Rede Social Corporativa, o objeto foi definido como “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa”. Essa descrição abrangente destoa do que é exigido na Lei nº 8.666/1993, pois esta obriga que o objeto seja caracterizado adequadamente, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade do agente causador. A imprecisão na definição do objeto possibilita a inclusão de itens, sejam bens ou serviços, cuja natureza não está relacionada com o objeto principal, permitindo que em um único contrato sejam fornecidos itens sem pertinência entre si.

Como consequência, no escopo de contratação da “Solução Integrada de apoio à gestão e governança corporativa” foram incluídos serviços não relacionados com o objeto contratado. As atividades de “consultoria” e de “comunicação interna” foram incluídas indevidamente no escopo de contratação, de forma que fossem prestados serviços de, por exemplo, mapeamento de processos, análise situacional, divulgação, mediação de



conteúdo e modelagem de fluxos de negócio. Esses serviços deveriam ser contratados em processos distintos, compondo contratos separados, pois possuem natureza dissociada do objeto principal (Rede Social Corporativa).

Nesse mesmo sentido, foi incluído no escopo de contratação o serviço de “desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações”, atividade de Fábrica de Software caracterizada por se uma solução em Tecnologia da Informação distinta da Rede Social Corporativa contratada. A inclusão desse serviço no objeto fere as premissas da IN SLTI nº 04/2010, a qual impede que mais de uma solução em Tecnologia da Informação seja considerada no mesmo contrato. Ademais, como o Ministério do Esporte optou pela contratação de licenças de uso de software, modelo que exige o pronto atendimento de todos os requerimentos solicitados no Termo de Referência, não seria necessário contratar serviços adicionais de desenvolvimento.

As deficiências de planejamento se caracterizaram, ainda, pela ausência de dimensionamento do número de usuários que seriam atendidos pela solução, de forma a impactar no número de licenças de software adquirido. Conforme o Termo de Referência, a solução em análise havia sido concebida para ser utilizada por público interno do Ministério do Esporte, o qual possui um efetivo em torno de 400 servidores. No entanto, a quantidade de licenças de uso de software planejada e adquirida contemplou o atendimento de número ilimitado de usuários, resultando em despesas indevidas no montante de R\$ 2.595.000,00.

A ausência de dimensionamento do número de usuários conjugada com a inclusão do serviço de “desenvolvimento de novas funcionalidades, customizações e integrações” deram subsídio para que o software adquirido fosse utilizado em fim diverso do pactuado. O Ministério do Esporte utilizou o contrato em análise para a implementação do Portal Brasil Voluntário, sítio de Internet voltado à captação de voluntários para a Copa das Confederações e demais grandes eventos esportivos a serem realizados no país nos próximos anos. Essa solução não possuiu relação com a Rede Social Corporativa contratada, apesar de utilizar as licenças de software adquiridas somadas ao serviço de desenvolvimento de novas funcionalidades para implementar o Portal, provendo acesso a um contingente indeterminado de voluntários. Essa implementação foi executada antes mesmo de a Rede Social Corporativa ser instalada no Ministério do Esporte, o que denota a priorização na implementação do referido Portal.

O serviço de suporte técnico também apresentou falhas de planejamento. Não foram definidas as métricas e os indicadores de Acordos de Nível de Serviço a serem atendidos pela empresa contratada de forma a resguardar objetivamente a prestação do serviço. Do mesmo modo, não foram definidas as sanções a serem aplicadas nos casos de falhas na prestação do suporte técnico, de maneira a permitir o pagamento dos valores devidos proporcionalmente ao serviço efetivamente prestado.

Foram identificadas, adicionalmente, deficiências na fase de lances do certame. Houve falha de cadastramento dos itens a serem julgados no sistema SIASGnet, causando o agrupamento equivocado de itens de custeio juntamente com itens de investimento, o que levou ao erro de classificação orçamentária da despesa pública. Mesmo diante de recomendação exarada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para que a licitação fosse revogada, o Ministério do Esporte optou por prosseguir com o processo de contratação. Outra impropriedade verificada na fase de lances se referiu à inobservância de motivação suficiente ao inabilitar os licitantes que não apresentaram a



documentação exigida pelo pregoeiro. Este não indicou precisamente o subitem, do edital, de não atendimento pelos licitantes, comprometendo a transparência do certame.

Neste ponto, o controle e a transparência contratuais também foram prejudicados durante a execução do contrato, pois não foram adotadas medidas exigidas pela IN SLTI nº 04/2010 destinadas a prover tais garantias. As Ordens de Serviço ou de Fornecimento de Bens não foram, tempestivamente, elaboradas e autuadas no Processo. Esse procedimento é importante durante a execução do contrato administrativo envolvendo Tecnologia da Informação, uma vez que é pressuposto para a liquidação de despesas públicas de forma a permitir a verificação do serviço/bem solicitado em relação ao prestado/fornecido. Adicionalmente, em que pese a fiscalização contratual, não foram nomeados os Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo, tampouco o Gestor do Contrato, não havendo garantia da segregação de funções na execução contratual.

Muitas das deficiências apontadas neste Relatório são recorrentes nos contratos de Tecnologia da Informação firmados pelo Ministério do Esporte. O processo de planejamento delineado pela IN SLTI nº 04/2010 é constantemente descumprido, especialmente quanto à precariedade do estudo que subsidia a escolha da solução a ser adotada, assim como ao alinhamento com o PDTI do órgão. Ressalte-se que a criticidade das contratações dessa área já foi evidenciada em ações de controle anteriores, cujos resultados mostram-se correlatos aos contidos no presente Relatório. Cabe registrar alguns dos apontamentos consignados no Relatório de Auditoria nº 201205048, que teve como objeto o Contrato nº 074/2010, firmado pelo Ministério do Esporte com a empresa ID2 Tecnologia e Consultoria Ltda. (CNPJ 06.128.237/0001-39), no valor de R\$ 14.990.000,00, para aquisição de “Solução Integrada de Apoio à Gestão”, objeto, por sua vez, de descrição similar ao contratado com a empresa YYS Interatividade (CNPJ 10.383.485/0001-01). Entre as constatações presentes no referido Relatório, destacam-se: ausência de planejamento prévio à contratação; aquisição de serviços e de produtos não correlatos no âmbito de um mesmo contrato; ausência de estudo de alternativas de solução, resultando em atos de gestão antieconômicos; contratação de diferentes soluções de TI no mesmo contrato; e deficiente instrução dos processos de pagamento.

Reitere-se que um planejamento realizado com deficiências aumenta o risco de ser realizada uma execução ineficiente e ineficaz. Como consequência, é recorrente no Ministério do Esporte que o acompanhamento contratual também seja deficiente, não havendo controle do produto entregue em relação ao contratado. Este cenário é potencializado pela falta de tempestividade na formalização das Ordens de Serviço e Fornecimento de Bens somados à ausência de nomeação dos diversos fiscais contratuais, o que prejudica o controle e a transparência do gasto público.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201305660

Unidade Auditada: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte

Exercício: 2012

Processo: 58000.000325/2013-03

Município - UF: Brasília - DF

Foram examinados os atos de gestão dos responsáveis pelas áreas auditadas, especialmente aqueles listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, praticados no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho definido no Relatório de Auditoria Anual de Contas constante deste processo, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da Secretaria Executiva – SE/ME, a qual consolidou a gestão das seguintes Unidades:

Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica – DPGE

Departamento de Gestão Interna – DGI

Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte – DIFE

Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos – ASSEGE

Caixa Econômica Federal/Ministério do Esporte – CEF/ME

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305660, proponho que o encaminhamento das contas dos agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63 seja como indicado a seguir, em função da existência de nexos de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações correlatas discriminadas no Relatório de Auditoria.

1. Regular com ressalvas a gestão dos seguintes responsáveis

1.1 – CPF ***.578.477-**

Cargo: Secretário-Executivo do Ministério do Esporte no período de 02/01/2012 a 23/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria número 201305660, itens 3.1.1.3, 3.1.1.6, 5.2.2.1, 5.2.3.2, 5.2.3.3 e 10.3.1.1.

Fundamentação: Nexo de causalidade.

As deficiências do planejamento das contratações envolvendo ações voltadas aos grandes eventos esportivos, de competência da Secretaria Executiva do ME, ensejaram a assinatura de contrato emergencial, por dispensa de licitação, para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, sem observância de orientações previstas na Lei de Licitações e Contratos quanto aos procedimentos necessários à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração e com impacto nas etapas de execução físico-financeira do contrato, frente aos prazos preparatórios para a referida exposição do Brasil.

Adicionalmente, constatou-se que o Secretário-Executivo assinou contrato para prestação de serviço visando à realização de estudo para subsídio ao reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, com descumprimento de orientações da Lei de Licitações e Contratos quanto à justificativa de preços na contratação.

No transcurso de 2012 não foram empreendidas iniciativas suficientes, voltadas à efetiva e tempestiva elaboração de Planejamento Estratégico do Órgão, considerando apontamentos nas duas últimas auditorias anuais de contas realizadas na Unidade, resultando no comprometimento da avaliação de riscos e na fragilidade nos controles internos do órgão, refletindo-se em todos níveis da gestão.

Em relação à gestão da Tecnologia da Informação, constatou-se a falta de iniciativas efetivas do gestor, resultando na inexistência de atuação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação na Unidade para a priorização das ações e investimentos de TI e para a busca de alinhamento entre as atividades de TI com as necessidades da Unidade.

Ainda, verificou-se que o Secretário-Executivo não efetuou gestão suficiente para a criação de instância específica (Comitê Gestor de Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações no Ministério do Esporte. Essa falha ocorreu de forma recorrente, conforme apontado em relatórios de auditorias anuais de contas de exercícios anteriores. A questão da segurança da informação tem importância estratégica, independentemente da posição de destaque do Ministério do Esporte no contexto atual, em razão de ter o órgão responsabilidade na coordenação das ações voltadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, situação em que são tratadas informações críticas e estratégicas relacionadas à atuação de diversos órgãos e entidades.

No que se refere às transferências voluntárias, o Secretário-Executivo do ME não adotou iniciativas estruturantes ou mesmo pontuais, com o objetivo de tratar o passivo de prestações de contas pendente de análise, com a reincidência em falhas identificadas em auditorias anuais de contas de exercícios anteriores. Esse fato resultou em gestão

temerária de recursos públicos, tendo em vista que a mora na análise e na aprovação das prestações de contas apresentadas no âmbito das transferências concedidas pode ensejar a assinatura de novos ajustes com órgão ou entidade que não demonstrou a regular aplicação dos recursos transferidos.

1.2 – CPF ***.319.911-**

Cargo: Diretor de Gestão Interna nos períodos de 19/01/2012 a 14/10/2012; e de 26/10/2012 a 30/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria número 201305660 itens 3.1.1.1, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.5, 3.1.1.6, 3.1.1.9, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.5, 5.2.3.2, 5.2.3.3, 5.2.3.7 e 10.3.1.1.

Fundamentação: Nexó de causalidade.

O Diretor de Gestão Interna atestou e autorizou a contratação emergencial, por dispensa de licitação, para organização da exposição “Brasil no Coração – Brasil at Heart”, com o objetivo de “divulgar e promover o Brasil como sede de grandes eventos esportivos, em Londres, durante os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos”, sem o atendimento pleno das condições preliminares contidas no Parecer CONJUR/ME.

O Diretor de Gestão Interna também autorizou a formalização do referido contrato um dia antes da data marcada para início do evento, contemplando serviços executados antes do início da vigência do ajuste, incluindo serviços de engenharia. Ainda, sob sua responsabilidade, foi realizado processo de cotação e de seleção da empresa contratada com realização de procedimento sem previsão legal e em desacordo com o Parecer CONJUR/ME. Verificou-se que a cotação de preços da contratação em comento, que se mostrou inadequada, conforme explanado no parecer jurídico, apresentou detalhamento insuficiente na descrição dos itens incluídos no escopo do contrato, impossibilitando a verificação da adequação dos preços cotados aos preços praticados no mercado.

Adicionalmente, constatou-se que sob responsabilidade do Diretor de Gestão Interna foi formalizado contrato para prestação de serviço visando à realização de estudo para subsídio ao reposicionamento estratégico do Ministério do Esporte, notadamente no campo dos grandes eventos esportivos, com descumprimento do inciso III do Art. 26 da Lei nº 8.666/93, de jurisprudência do TCU e de recomendações expressas em Parecer da Consultoria Jurídica/ME, em virtude de ausência de justificativa de preços na contratação.

Acerca da contratação de empresa especializada no fornecimento de uma solução tecnológica para realização do recrutamento, da seleção, da capacitação e da mobilização do voluntariado, verificou-se que o Diretor de Gestão Interna autorizou e encaminhou o processo no qual foram identificadas falhas que ocasionaram o posterior sobrestamento da execução do contrato, com a conseqüente inefetividade das ações a ele relacionadas. Observou-se, ainda, o não atendimento a recomendações da CONJUR/ME.

Ademais, o Diretor de Gestão Interna atestou e autorizou a contratação, mediante a adesão a ata de registro de preços, de fornecimento de móveis para atender às necessidades do Ministério do Esporte, em função da realização dos grandes eventos esportivos, sem o atendimento da recomendação da CONJUR/ME, sobre a necessidade de certificar-se do quantitativo disponível para ser aderido, em atendimento ao art. 8º, §

3º, do Decreto 3.931/01. A adesão em tela foi realizada a despeito da ausência de estudos, de projetos ou de levantamento de necessidades, para estabelecer os quantitativos a serem adquiridos. Acerca do mesmo processo, verificou-se que o Diretor de Gestão Interna promoveu a adesão à ata de registro de preços com a inclusão de itens não registrados à empresa contratada.

Em relação à gestão da Tecnologia da Informação, constatou-se a ausência de diligências necessárias à atuação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação na Unidade para a priorização das ações e investimentos de TI e para a busca de alinhamento entre as atividades de TI com as necessidades da Unidade.

Ainda, verificou-se que o Diretor de Gestão Interna não efetuou gestão suficiente para a criação de instância específica (Comitê Gestor de Segurança da Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações no Ministério do Esporte. Essa falha ocorreu de forma recorrente, conforme apontado em relatórios de auditorias anuais de contas de exercícios anteriores. A questão da segurança da informação tem importância estratégica, independentemente da posição de destaque do Ministério do Esporte no contexto atual, em razão de ter o órgão responsabilidade na coordenação das ações voltadas à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, situação em que são tratadas informações críticas e estratégicas relacionadas à atuação de diversos órgãos e entidades.

Foi constatada, de forma recorrente, a deficiência de controles internos inerentes à gestão de Tecnologia da Informação, em razão da falta de priorização, pelo Diretor de Gestão Interna, de iniciativas voltadas à sua efetiva melhoria. Essa deficiência consubstancia-se na fragilidade da segurança da informação do Ministério do Esporte, na realização de atividades de gestão por pessoal terceirizado, e na aplicação deficiente dos procedimentos previstos na IN SLTI nº 04/2010 nos contratos em Tecnologia da Informação firmados. Foi observado que a etapa de planejamento delineada pela norma é constantemente descumprida e elaborada com deficiências, resultando em contratações que não espelham as necessidades do órgão.

Como consequência, é recorrente que o acompanhamento contratual, sob responsabilidade do Departamento de Gestão Interna, mostre-se precário, com demonstrada intempestividade na formalização de Ordens de Serviço e Fornecimento de Bens, somada à ausência de nomeação dos diversos fiscais contratuais, o que prejudica o controle e a transparência do gasto público.

Por fim, no que se refere às transferências voluntárias, o Diretor de Gestão Interna não adotou iniciativas estruturantes ou mesmo pontuais, com o objetivo de tratar o passivo de prestações de contas pendente de análise, com a reincidência em falhas identificadas em auditorias anuais de contas de exercícios anteriores. Esse fato resultou em gestão temerária de recursos públicos, tendo em vista que a mora na análise e na aprovação das prestações de contas apresentadas no âmbito das transferências concedidas pode ensejar a assinatura de novos ajustes com órgão ou entidade que não demonstrou a regular aplicação dos recursos transferidos.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63, constantes das folhas 05 a 08 do processo, que não foram explicitamente mencionados neste certificado têm, por parte deste órgão de controle interno, encaminhamento proposto pela regularidade da gestão, tendo em vista a não identificação denexo de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, 10 de janeiro de 2014.

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201305660

Exercício: 2012

Processo: 58000.000325/2013-03

Unidade Auditada: Secretaria Executiva do Ministério do Esporte

Município/UF: Brasília / DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da CGU quanto ao processo de contas da **Secretaria Executiva do Ministério do Esporte – SE/ME**, bem como das Unidades por ela consolidadas, expresso opinião acerca dos atos de gestão referente ao exercício de 2012, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

2. As principais ocorrências identificadas no âmbito do escopo de auditoria referem-se ao planejamento estratégico do ME, às deficiências na gestão da Tecnologia da Informação (TI) e às falhas no controle e nas análises das prestações de contas de transferências voluntárias concedidas. Em relação às licitações, contratos e dispensas de licitação, foram identificadas deficiências relacionadas ao planejamento das contratações de bens e serviços, ao processamento de certames licitatórios e à instrução processual das dispensas, bem assim à execução físico-financeira de contratos.

3. Dentre as causas estruturantes das referidas constatações, pode-se destacar a ausência de iniciativas por parte do gestor, para resolução de problemas apontados de forma recorrente nas auditorias anuais de contas realizadas na Unidade; a deficiência de pessoal qualificado e de estrutura organizacional do Ministério do Esporte; a fragilidade nos controles internos administrativos adotados pelas áreas técnicas e pelas áreas de licitações e contratos; a inexistência de iniciativas voltadas à efetiva e à tempestiva elaboração de Planejamento Estratégico do Órgão; e a deficiências nos mecanismos de monitoramento das transferências de recursos, via convênio, a fim de garantir efetiva e tempestiva análise e aprovação do passivo de prestações de contas dos recursos transferidos.

4. Diante desse cenário, foram formuladas recomendações à Unidade no sentido de corrigir as fragilidades detectadas nos controles internos; planejar adequadamente as suas aquisições e contratações; aprimorar os mecanismos de controle e de acompanhamento das transferências voluntárias; formalizar as rotinas e os fluxos de procedimentos no intuito de aprimorar os processos nas diversas áreas de gestão; aperfeiçoar a gestão de tecnologia da informação e de licitações e contratos; adequar a força de trabalho do Ministério do Esporte; e, promover a apuração de fatos e de responsabilidades, nos casos devidos.

5. Em relação às recomendações do Plano de Providências Permanente Consolidado do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201203388, referentes à gestão do exercício de 2011, a SE/ME, na maioria dos casos, não suficientemente, as recomendações exaradas pela CGU por ocasião daquela auditoria. Registra-se que, das 31 recomendações emanadas no referido Relatório, cujo atendimento foi avaliado, foram atendidos 9 itens (29%); parcialmente atendidos 9 itens (29%); e não atendidos 13 itens (42%). As recomendações não atendidas referem-se, principalmente, a fragilidades nos controles internos do Ministério do Esporte; à ausência de instância específica (Comitê Gestor da Segurança da

Informação) responsável pela implementação da Política de Segurança da Informação e Comunicações (POSIC) no Ministério; à morosidade na instauração de TCE; à estrutura insuficiente do Ministério do Esporte para o tratamento das prestações de contas de renúncias tributárias; à ausência de procedimentos adequados de controle e de cobrança de prestações de contas de transferências voluntárias concedidas; ao acompanhamento da execução contratual; a processos de apuração de responsabilidades não instaurados pelo órgão; bem como, à reincidência de situações apontadas no Relatório de Auditoria Anual de Contas relativo à gestão de 2011, Relatório nº 201203388.

6. No que tange à qualidade e à suficiência dos controles internos administrativos, verificaram-se fragilidades em todos os seus aspectos, em diversas áreas de gestão do Ministério do Esporte, como nas áreas de licitações, de gestão de contratos e de transferências concedidas, assim como de projetos relacionados à Lei de Incentivo ao Esporte. Essas situações registradas, de forma geral, na gestão da Unidade sobre o exercício findo em 31.12.2012, mostram-se recorrentes, considerando o que constou das últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas na Unidade. As fragilidades dos controles internos da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte são, potencialmente, um risco à sua gestão eficaz e eficiente.

7. No âmbito do escopo analisado para o exercício de 2012, não foram confirmados avanços significativos da gestão voltados à melhoria dos controles administrativos em suas dimensões estratégicas e operacionais.

8. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/n.º 63/2010 e fundamentado nos Relatórios de Auditoria, acolho a proposta expressa no Certificado de Auditoria conforme quadro a seguir:

CPF	Cargo	Proposta de Certificação	Fundamentação
***.578.477-**	Secretário-Executivo do Ministério do Esporte, no período de 02/01/2012 a 23/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201305660 – Itens 3.1.1.3, 3.1.1.6, 5.2.2.1, 5.2.3.2, 5.2.3.3 e 10.3.1.1.
***.319.911-**	Diretor de Gestão Interna do Ministério do Esporte, no período de 19/01/2012 a 14/10/2012 e de 26/10/2012 a 30/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria nº 201305660 - Itens 3.1.1.1, 3.1.1.3, 3.1.1.4, 3.1.1.5, 3.1.1.6, 3.1.1.9, 4.1.2.1, 4.1.2.2, 4.1.2.5, 5.2.3.2, 5.2.3.3, 5.2.3.7 e 10.3.1.1.
	Demais gestores integrantes do Rol de Responsáveis	Regularidade	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305660

9. Desse modo, o processo deve ser encaminhado ao Ministro de Estado supervisor, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, de janeiro de 2014.