

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SECRET. NACIONAL DE ESPORTE ALTO RENDIMENTO

Exercício: 2012

Processo: 58701002928201334

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201305662

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

Análise Gerencial

Senhora Coordenadora-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201305662, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresenta-se os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR/ME.

1. Introdução

Os trabalhos de campo conclusivos foram realizados no período de 26/04 a 29/05/2013, 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.

Os exames realizados foram impactados, em sua extensão e em sua profundidade, em decorrência da não inclusão de informações no Relatório de Gestão da Unidade, embora previstas na Portaria TCU n.º 150/2012, bem como em função da não apresentação tempestiva de informações e de documentos solicitados por ocasião da realização dos trabalhos de auditoria.

Registra-se que o Relatório Preliminar de Auditoria foi encaminhado ao Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, para manifestação, por meio do Ofício n.º 20.256/2013/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 08/07/2013. Em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria, o Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, encaminhou manifestação por intermédio do Ofício n.º 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013.



A manifestação encaminhada por meio do citado Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME apresenta, inicialmente, considerações de caráter geral, não vinculadas especificamente aos registros do Relatório, as quais são reproduzidas na sequência.

“RAZÕES E FUNDAMENTOS

Considerações Preliminares

Esta Secretaria se vê instada a, preliminarmente, apresentar a exposição do histórico antecedente a tais contratações, tanto com vistas a responder a questionamentos envolvendo o tema da gestão dos recursos humanos; quanto as contratações das Fundações Getúlio Vargas e ATECH, atual Ezute.

De modo particular e específico, reitera-se que não se insere no rol de atribuições da SNEAR, e de responsabilidade de seus dirigentes, decidir isoladamente acerca do modelo por meio do qual exerceria suas funções no acompanhamento das obras relacionadas às Olimpíadas e às Paraolimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro.

Como é notório (e a Nota de Introdução no processo de contratação dos serviços técnicos especializados o revelava), toda a alta esfera decisória do Poder Executivo, em especial o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tomou parte da modelagem que chegou a prever e a criar uma empresa pública para esse fim.

A mudança de posição quanto ao tema, ditada certamente pelo juízo de que não seria conveniente esse formato, igualmente, não derivou de decisão da SNEAR.

É importante, também, realçar que uma vez havendo retrocesso nessa iniciativa voltada a dotar a União de estrutura e recursos para fazer frente às grandes obrigações assumidas no processo de candidatura (para tomar viável a realização dos grandes eventos esportivos internacionais), a tentativa de criação de cargos adicionais na estrutura do Ministério igualmente revelou-se infrutífera, conforme será detalhado em tópico específico.

Trata-se, é bom frisar, novamente de decisão que não dependeu apenas da SNEAR, ou mesmo do Ministério do Esporte. A criação de cargos dependia não só da avaliação e aprovação por parte do MPOG e da Casa Civil, como da aprovação de lei específica pelo Congresso Nacional.

Muito embora o Ministério dos Esportes tenha postulado a criação de cargos ou a realização de concurso para preencher cargos existentes, apenas parte deles pôde ser provida (e não se tratava apenas de funções relacionadas ao objeto dos contratos de prestação de serviços especializados que acabaram sendo firmados).

Acrescente-se, como será detalhado em tópico próprio dessa manifestação, que a realidade dos fatos veio a demonstrar que mesmo que tivessem sido criados todos os cargos postulados, e que pudessem ser realizados concursos para provimento dos cargos atualmente vagos, não havia garantias de que seus ocupantes pudessem desincumbir-se de todos esses objetos complexos. Ocorre que dos 94 servidores nomeados para o exercício dos cargos objeto do concurso público citado, 20 já deixaram seus cargos, a poucos anos de sua posse.

Trata-se de fenômeno certamente conhecido por esta Controladoria Geral da União. Observa-se rotatividade nos ocupantes dos cargos, dado que estes costumam ter legítimas aspirações a serem aprovados para o exercício de cargos com maior remuneração, ou com perfil diverso.

Resta mais do que evidente (e era previsível) que se fossem criadas estruturas temporárias ou criados empregos públicos de provimento temporário, esse cenário tenderia a ser ainda mais danoso. Em outras palavras: se do conjunto de aprovados em concurso para cargos permanentes já houve percentual significativo de exonerações (para buscar outras colocações), esse percentual tenderia a ser muitíssimo superior se os aprovados soubessem, de antemão, do caráter temporário do exercício do cargo.



Ademais, diante do caráter peculiaríssimo dos eventos esportivos internacionais em comento, o próprio processo de treinamento e formação desses quadros próprios exigiria contratações de instituições especializadas.

Fica evidente que a decisão de contratação de serviços especializados, que não se resumiu à substituição de mão de obra não disponível nos quadros do Ministério, resultou imperativa. Tanto para desenvolver - a partir de expertises específicas das instituições contratadas - as metodologias de controle e acompanhamento, permitindo a gestão por parte da SNEAR de toda a evolução das obras necessárias aos eventos esportivos internacionais, quanto para executá-las.

Em outras palavras, embora seja certo que a Nota de Introdução já mencionada tenha reconhecido que não havia (como até hoje não há) "quadros do Ministério do Esporte" ou em outros órgãos da União, esse Ministério precisava de mais do que simplesmente contar com mão de obra adicional. Precisava do próprio desenvolvimento dos processos de acompanhamento de obras dessa envergadura (obras de complexidade atípica, eis que sujeitas a exigências do Comitê Olímpico Internacional e de Federações Internacionais de diversas modalidades esportivas, prazos rígidos e peremptórios e até mesmo sujeitas a potenciais regimes de licitação e contratação pública específicos, criados inicialmente apenas para as obras desses eventos).

Isso explica por que, não por decisão desta Secretaria, ou do Ministério do Esporte isoladamente, a Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011, previu em seu art. 67, 2º que "O concedente, no exercício das atividades de fiscalização e acompanhamento do convênio" poderia, consoante seu inciso I, "valer-se do apoio técnico de terceiros".

Esta Secretaria limitou-se, diante das restrições objetivas (decorrentes da desistência da criação de empresa pública específica e não criação de cargos, ainda que temporários, para sua estrutura) e das obrigações assumidas pela União no processo de candidatura.

Feitas essas observações, passa-se ao enfrentamento tópico e pontual de cada um dos questionamentos levantados no Relatório Preliminar desta Controladoria Geral da União."

As informações iniciais registradas pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento apresentam contextualização das situações enfrentadas pela Secretária e que estariam diretamente relacionadas a contratações de consultorias, formalizadas no final do exercício de 2012, e voltadas a apoiar as atividades da SNEAR relacionadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. As manifestações relacionadas aos registros efetuados em Relatório são registradas e analisadas nos tópicos específicos a que se referem.

2. Resultados dos trabalhos

Verificou-se que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento apresentou, no Processo de Contas, as peças exigidas pela IN TCU nº 63/2010 e pelas DN TCU nº 119 e 121/2012. Com relação ao conteúdo exigido pelos citados normativos, identificaram-se inadequações que, por ocasião dos trabalhos de auditoria conduzidos junto à Unidade, foram informadas ao gestor. As providências adotadas estão tratadas em itens específicos deste Relatório de Auditoria.

Não houve no exercício de 2012, por parte da Unidade Jurisdicionada (UJ), atos de gestão relacionados aos itens 2.8. Avaliação da Gestão de Uso do CPGF e 2.9.



Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária, conforme definidos na Parte “A” do Anexo II da DN TCU nº 119/2012.

Em acordo com o que estabelece o Anexo II da DN TCU nº 119/2012, e em face dos exames realizados, foram efetuadas as análises a seguir apresentadas.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Com objetivo de avaliar a conformidade das peças que compõem a prestação de contas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, foram analisados o processo nº 58701.002928/2013-34 e o Relatório de Gestão 2012, remetido, via Sistema, ao Tribunal de Contas da União.

No que diz respeito às peças que compõem o processo de contas da Unidade, o Rol de Responsáveis inicialmente apresentado não observava conteúdos e formato definidos em norma pelo Tribunal de Contas da União. O referido Rol foi atualizado pela Unidade e juntado ao processo de contas, contudo, por ocasião das análises efetuadas pela equipe de auditoria, foi identificado que agente que teria desempenhado a função de Secretário Substituto não possuía período de gestão registrado no Rol, com tal natureza de responsabilidade, conforme relatado em item específico deste Relatório.

A partir da análise do Relatório de Gestão, foi constatado que a Unidade não contemplou a totalidade dos conteúdos a ela atribuídos pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de 2012, entre os quais destacam-se:

- a) não apresentação de informações com relação às Renúncias Tributárias sob responsabilidade da Unidade;
- b) ausência de informações quanto ao cumprimento das metas estabelecidas para a Unidade e em relação aos eventuais problemas de execução ou em relação a restos a pagar; e
- c) ausência de descrição sucinta da forma como os macroprocessos finalísticos foram conduzidos pela Secretaria no exercício de 2012.

Verifica-se, assim, que as peças apresentadas pelo gestor por ocasião do encaminhamento de sua prestação de contas não contemplavam a forma e os conteúdos definidos pelo Tribunal de Contas da União em seus normativos que disciplinam o processo de prestação de contas anual, anteriormente relacionados.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

A partir das informações apresentadas pelo gestor, verificou-se que, no exercício de 2012, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento não possuía mecanismos de avaliação dos objetivos e metas físicas e financeiras das ações sob sua responsabilidade.

Adicionalmente, verificou-se que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento não implementou mecanismos de controle interno que possibilitassem acompanhar e mensurar os resultados de suas ações, sejam eles quantitativos ou qualitativos, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados para o exercício.



2.3 Avaliação dos Indicadores de Gestão da UJ

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item, buscou-se identificar os indicadores em utilização pela Unidade, para posterior avaliação quanto ao atendimento, pelos mesmos, dos critérios de completude, comparabilidade, confiabilidade, acessibilidade e economicidade.

A partir da análise ao Relatório de Gestão apresentado pela SNEAR, foi verificado que não foram relacionados indicadores de gestão em utilização pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Em resposta a solicitação de informações acerca dos indicadores em utilização pela SNEAR, durante a realização dos trabalhos de auditoria, foi informado que a Secretaria não dispõe de indicadores de desempenho definidos.

Ressalta-se que essa fragilidade compromete a avaliação dos Controles Internos Administrativos da Unidade, em especial no que diz respeito ao componente "Informação e Comunicação".

2.4 Avaliação dos Indicadores dos Programas Temáticos

Considerando que na Lei nº 12.593/2012 os indicadores são exigidos apenas para os programas temáticos, que durante a gestão 2012 o Decreto de Gestão do PPA 2012-2015 (Decreto nº 7.866/2012) foi publicado no DOU apenas em 20/12/2012 e que, mesmo nesse normativo, as atribuições quanto à atualização dos indicadores dos programas recaí sobre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e que a responsabilidade dos órgãos inicia-se a partir dos Objetivos (nível inferior ao nível dos 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 citados ou mencionados na Lei nº 12.593/2012, tampouco no Decreto nº 7.866/2012, estes são avaliados nos 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 item 4 do anexo IV da DN TCU nº 124/2012 na gestão 2012.

2.5 Avaliação da Gestão de Pessoas

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento não realiza diretamente procedimentos relacionados à gestão de pessoas na execução de suas ações. A unidade responsável pela gestão de pessoas no âmbito do Ministério do Esporte é a Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas, vinculada à Diretoria de Gestão Interna, unidade da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte – SE/ME. Assim sendo, essa avaliação será realizada no escopo do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305660, da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte.

Contudo, foi incluída no escopo do presente trabalho a avaliação referente à adequabilidade da força de trabalho frente às atribuições da UJ.



As análises efetuadas partiram das informações disponibilizadas no Relatório de Gestão 2012 da SNEAR e de outras remetidas pelo gestor em resposta aos questionamentos efetuados por ocasião dos trabalhos de auditoria.

Como resultado das análises realizadas, verificou-se deficiência na gestão de recursos humanos no âmbito da SNEAR, principalmente naquelas áreas envolvidas com a gestão de renúncias tributárias, de transferências voluntárias e em áreas relacionadas a programas temáticos finalísticos sob responsabilidade da Unidade, como o Programa Bolsa Atleta.

Registra-se que 42% da força de trabalho que atua na SNEAR é composta por servidores sem vínculo com a Administração Pública. Segundo informações apresentadas pelo gestor em resposta às Solicitações de Auditoria foi informado que não foram implementadas ações, durante o exercício de 2012, para buscar a alocação de servidores nas diferentes áreas da Secretaria. De modo diverso, em reunião realizada por ocasião do encerramento dos trabalhos e na manifestação encaminhada em resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria foi informado que a Secretaria adotou providências buscando recompor sua força de trabalho, contudo as mesmas não teriam sido suficientes para suprir as deficiências de pessoal da SNEAR.

2.6 Avaliação da Situação das Transferências Voluntárias

Após a análise dos documentos e das informações disponibilizadas pelo gestor, verificou-se fragilidades referentes aos controles internos administrativos no âmbito das transferências voluntárias celebradas pela Secretaria Nacional de Alto Rendimento, em especial pela inexistência de procedimentos e de rotinas definidos para o acompanhamento e o monitoramento da execução dos convênios firmados.

2.7 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Conforme escopo definido para a avaliação da gestão da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, foram selecionados para análise dois processos de aquisição, executados à conta dos recursos da Ação Orçamentária 27.811.2035.20D8.0001 – Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, a partir de critérios de relevância e de materialidade. Os processos selecionados para análise somaram o montante de R\$ 60.930.016,00.

As principais informações das contratações analisadas pela equipe de auditoria estão dispostas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Contratações da UJ analisadas pela equipe de auditoria por ocasião da Auditoria Anual de Contas 2013.

Contratação	Programa/Ação	Objeto	Contratado/CNPJ	Valor (R\$)
Contrato nº 52/2012 (Dispensa de Licitação)	27.811.2035.20D8.0001 – Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Contratação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio à Implantação de Base de Preços Unitários e Composição de	Fundação Getúlio Vargas – FGV 33.641.663/0001-44	21.985.000,00



		Estimativas de Preços e Projetos		
Contrato n° 50/2012 (Inexigibilidade e de Licitação)		Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio às Ações do Ministério do Esporte nas Instalações dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016	Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas - Fundação Atech 01.710.917/0001-42	38.945.016,00
Total				60.930.016,00

Fonte: Informações constantes dos processos de aquisição analisados

As contratações analisadas foram formalizadas mediante procedimentos realizados pela Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, Unidade que compõe a estrutura da Diretoria de Gestão Interna e é responsável pela formalização dos processos de aquisição do Ministério do Esporte.

A avaliação da gestão de compras e contratações foi efetuada considerando as diretrizes estabelecidas no Plano de Auditoria, e sob os seguintes aspectos: a) demonstração da necessidade e justificativa da contratação; b) adequação da modalidade utilizada; c) planejamento da compra; d) utilização de pesquisa de preços prévia; e) adequação dos controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações para a mitigação dos riscos.

Destaca-se que não houve avaliação da execução dos contratos decorrentes dos processos de aquisição realizados, haja vista que o início da vigência dos mesmos ocorreu no final do exercício de 2012 e que à época das análises realizadas ainda não existiam pagamentos efetuados.

Assim, com base na análise dos processos de contratação foram identificadas impropriedades relacionadas ao embasamento técnico para o enquadramento da dispensa de licitação e da inexigibilidade de licitação realizadas, bem como em relação às pesquisas de preços efetuadas e que embasaram as escolhas das propostas.

A seleção dos processos para análise obedeceu aos critérios de relevância, criticidade e materialidade, sendo considerados, ainda, os resultados dos trabalhos realizados durante a execução do Acompanhamento Permanente da Gestão 2012.

2.8 Avaliação da Gestão do Uso do CPGF

De acordo com informações apresentadas pela SNEAR em seu Relatório de Gestão, não houve a realização de despesas com Cartão de Pagamento do Governo Federal, pela Unidade, no exercício de 2012.

2.9 Avaliação da Gestão de Passivos sem Previsão Orçamentária

Em pesquisa realizada no SIAFI Gerencial no grupo “obrigações por insuficiência de créditos/recursos”, exercício de 2012, não foram identificados valores referentes a passivos da unidade examinada.



2.10 Avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário

A avaliação da Gestão do Patrimônio Imobiliário será feita no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, unidade responsável pela Gestão de Bens Imóveis do Ministério do Esporte. Essa avaliação faz parte do escopo do Relatório de Auditoria de Contas nº 201305660.

2.11 Avaliação da Gestão Sobre as Renúncias Tributárias

A partir das análises realizadas por ocasião dos trabalhos de auditoria, e com base em informações constantes do Relatório de Gestão 2012 da Unidade, foram identificadas fragilidades no processamento de renúncias tributárias sob responsabilidade da SNEAR.

Identificou-se que essa área conta com apenas um servidor designado para aprovar e acompanhar os pleitos que chegam à Secretaria.

Não foram identificados normativos internos relacionados ao gerenciamento das renúncias tributárias sob responsabilidade da SNEAR, inexistindo, por consequência, definições quanto ao papel dos responsáveis tanto pela concessão quanto pela prestação de contas.

Destaca-se, ainda, que o gestor entende que não há previsão normativa para exigir prestação de contas por parte do beneficiário. Não há registros de determinações do Tribunal de Contas da União – TCU ou de recomendações da CGU para essa área de gestão da Unidade.

2.12 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU

Em pesquisa ao sítio do Tribunal de Contas da União acerca de Acórdãos ou de Decisões, incluindo os inseridos em “Relações”, não foram identificados acórdãos ou decisões 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 adotadas para cumprimento das determinações efetuadas à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

2.13 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU

Com o objetivo de avaliar se a UJ mantém rotina de acompanhamento e de atendimento das recomendações emanadas por este Órgão de Controle Interno, foram identificadas as recomendações existentes e emitidas pela CGU em 2012, com verificação do atendimento das mesmas.

Preliminarmente, destaca-se que a gestão da UJ não foi objeto de avaliação por ocasião dos trabalhos ordinários de auditoria anual de contas no exercício de 2012 (contas referentes ao exercício de 2011), uma vez que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto



Rendimento não havia sido listada como Unidade que deveria apresentar processo de contas ao Tribunal de Contas da União.

No entanto, verificou-se que, no exercício sob exame, foi realizada fiscalização da execução do Convênio nº 755461, firmado entre o Ministério do Esporte e a Confederação Brasileira de Tênis – CBT, que resultou no Relatório nº 00225.000334/2012.

Como resultado do trabalho realizado, emitiu-se 10 recomendações à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. Desse total, 6 encontram-se pendentes de atendimento, duas estão parcialmente atendidas e duas estão atendidas.

Diante do exposto, observa-se que há um percentual de recomendações pendentes de atendimento (recomendações não atendidas e parcialmente atendidas) de 80%, o que denota uma deficiência nos controles internos administrativos, especialmente naquilo que diz respeito ao item monitoramento.

2.14 Avaliação da Carta de Serviços ao Cidadão

A partir dos exames aplicados concluiu-se que a UJ não presta serviços diretamente ao cidadão, razão pela qual está dispensada quanto ao atendimento do Decreto nº 6932/2009.

2.15 Avaliação do CGU/PAD

A avaliação do Sistema de Correição CGU-PAD será feita no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Secretaria Executiva, unidade responsável pelo Sistema de Correição do Ministério do Esporte. Essa avaliação faz parte do escopo do Relatório de Auditoria de Contas nº 201305660.

2.16 Avaliação do Parecer da Auditoria Interna

A Secretaria não possui unidade de Auditoria Interna, portanto, não emitiu Parecer de Auditoria Interna.

2.17 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 (Quadro 3), tanto na Administração Direta quanto na Indireta, entre os quais consta o Ministério do Esporte.

2.18 Avaliação do Conteúdo Específico do Relatório de Gestão

A DN TCU nº 119/2012 não estabeleceu conteúdo específico a ser apresentado pela Secretaria Nacional de Alto Rendimento em seu Relatório de Gestão. As informações que deveriam ser apresentadas pela SNEAR limitam-se àquelas comuns a demais unidades da administração direta e, conforme tratado em itens específicos deste Relatório, o conteúdo apresentado não contemplou a totalidade das informações requeridas pelo Tribunal de Contas da União.

2.19 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

A fim de atender ao estabelecido pelo Tribunal de Contas da União, nesse item, considerou-se a seguinte questão de auditoria: Os controles internos administrativos instituídos garantem o atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade?

A metodologia da equipe de auditoria consistiu na avaliação das áreas de gestão auditadas e dos principais macroprocessos finalísticos. A partir da avaliação comparada entre os controles internos por área de gestão e os macroprocessos finalísticos emite-se opinião sobre os componentes: ambiente de controle, avaliação de risco, procedimentos de controle, informação e comunicação, monitoramento.

Foram detectadas fragilidades, em todas as áreas de gestão avaliadas. Tais fragilidades acarretaram a ocorrência de falhas, apontadas em itens específicos deste Relatório de Auditoria.

Destaca-se que, segundo manifestação da própria Secretaria, *“o controle de gestão da Unidade é de competência da Secretaria Executiva e, por isso, no decorrer de 2012, não foram desenvolvidas e sistematizados instrumentos e normas relacionados a indicadores de gestão, de controle ou de risco, por entender que não é atribuição desta Unidade, mas, sim, central, no sentido de padronizar a avaliação de todas as Unidades Administrativas da Pasta”*.

A partir da própria manifestação da Unidade, identifica-se a fragilidade dos controles internos por ela mantidos.

2. 20 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.

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 trabalho foram estruturadas, preliminarmente, em Programas e Ações Orçamentárias, organizadas 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 Orçamentárias específicos.

Brasília/DF, 30 de Julho de 2013.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenadora-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte



1 ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS

1.1 CONCESSÃO DE BOLSA A ATLETAS

1.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Utilização de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, na condução das ações relacionadas ao Programa Bolsa-Atleta.

Fato

Ao analisar o Relatório de Gestão da Unidade, observa-se às folhas 8 e 9 que é feita referência à operacionalização do Programa Bolsa Atleta, com relato da alta rotatividade de funcionários e “*sendo seu quadro de pessoal formado principalmente por funcionários terceirizados*”.

Diante dessa informação demandou-se, por meio da Solicitação de Auditoria nº 201305662/006, de 29/04/2013, item 3, que a Secretaria explicitasse as atividades desenvolvidas por funcionários terceirizados e que impacto a não realização de tais tarefas por servidores do quadro do Ministério possuía no desempenho do Programa Bolsa Atleta, bem como que indicasse quais as iniciativas adotadas no âmbito da Secretaria para buscar a substituição de servidores terceirizados por servidores do quadro do Ministério do Esporte.

Em resposta, por meio do Ofício nº 353/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 13/05/2013, o Diretor de Excelência Esportiva e Promoção de Eventos da SNEAR respondeu o que se segue:

“Resposta ao Quesito 3.

Item ‘a’) As atividades necessárias para a operacionalização do Programa são efetuadas pelos funcionários terceirizados, sendo que as atividades são: formalização de documentos; controle de processos; acompanhamento e operação do programa; análise de documentos de inscrição; análise de documentos de prestação de contas; controle de pagamento; atendimento ao público; levantamento de dados; e, controle e manutenção de arquivos com supervisão direta da Coordenação. Salienta-se que por serem mal remunerados, os funcionários não possuem preparação e formação adequada para o pleno desempenho das funções. Poucos são os dispostos a permanecer nos cargos, pois exige muita responsabilidade, o que impede a administração de fazer uma seleção mais criteriosa.

Item ‘b’) As iniciativas adotadas no âmbito desta Secretaria tem sido sondagem junto ao escalão superior, da possibilidade de substituição do quadro de funcionários terceirizados por meio de sugestão da realização de concurso público para preenchimento dessa lacuna.”

Ressalta-se que o Programa Bolsa Atleta é considerado uma ação de grande importância para o Ministério do Esporte, tendo sido exaustivamente citado ao longo do Relatório de Gestão 2012 da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. O site do Ministério refere-se ao Programa como sendo o “*maior programa de incentivo direto ao*



atleta no mundo”, não justificando que sua execução seja conduzida por equipe de técnicos não habilitados.

No exercício de 2012, conforme informações do Ministério do Esporte registradas no Relatório de Gestão, teriam sido beneficiados 4.213 atletas com a concessão de bolsas, totalizando o aporte de recursos no valor de R\$ 74.680.000,00.

A utilização de mão-de-obra terceirizada nas atividades relacionadas à operacionalização do programa pela SNEAR não encontra amparo legal, vez que funcionários terceirizados não podem desempenhar funções típicas de servidor público.

De acordo com o Decreto nº. 2.271/97, de 07/07/1997, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências, tem-se:

“Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.” (grifos não contidos no original)

A SNEAR, ao utilizar-se de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Unidade, descumpra a legislação e assume riscos relevantes na execução do Programa Bolsa Atleta, o que é corroborado em sua manifestação, vez que a mão de obra não é qualificada para tanto, pois *“não possuem preparação e formação adequada para o pleno desempenho das funções”*.

Causa

Utilização de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Unidade, voltadas à execução do Programa Bolsa Atleta, sem a adoção de iniciativas para buscar a substituição dos mesmos por servidores efetivos do Ministério do Esporte.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento se manifestou como se segue:

“A SNEAR vivencia atualmente um quadro de insuficiência crônica de pessoal, tanto é que fez constar em seu Relatório de Gestão, apresentado ao Tribunal de Contas da União - TCU, esta deficiência. Como essa situação em nada muda o volume de tarefas que lhe é atribuído diariamente, essa Secretaria procura adotar, sempre nos estritos limites da legalidade administrativa, soluções para mitigar esta situação, até que sejam adotadas medidas estruturantes, por meio da realização de concurso público.



Esta situação é observada com clareza no Programa Bolsa-Atleta, em que a SNEAR utilizada mão de obra terceirizada para dar vazão aos inúmeros pedidos desta bolsa. Importante destacar que esse Programa ganhou importância nos últimos anos, com a criteriosa concessão de bolsas para os atletas brasileiros. Isso não seria possível, entretanto, sem a contribuição de pessoal terceirizado, tendo em vista a dificuldade na contratação de servidores efetivos.

Diferente da interpretação dada pela CGU, estes "terceirizados" não desempenham atividades finalísticas, ou seja, suas ações não contêm carga decisória, configurando-se como mera atividade assessoria. Exemplificando: os documentos encaminhados pelos atletas beneficiários ou solicitantes do Bolsa-Atleta são recebidos pelos terceirizados e as informações relevantes, previamente definidas no Decreto nº 7.802, de 13.09.2012, regulamentado pela Portaria nº 164/2011 e posteriores alterações, do Ministro de Estado do Esporte, são inseridas em sistema próprio, ou seja, a função dos terceirizados é meramente assessoria, mecânica, de digitação.

Todas as decisões com carga decisória, estas sim atividades finalísticas, são tomadas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e/ou de cargo comissionado da SNEAR. Ressalte-se que estas considerações não significam que a Secretaria está plenamente confortável com a situação atual. Tanto é assim que se encontra em andamento medidas adotadas pelo Departamento de Planejamento de Gestão Estratégica (DPGE) solicitando o levantamento das carências de todas as áreas, indicando a quantidade e os perfis profissionais necessários, com vistas a formalização de pedido ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão no sentido de realização de novo concurso público para atender ao Ministério do Esporte."

Análise do Controle Interno

Segundo as manifestações apresentadas pelo gestor (Ofícios nº 353/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 13/05/2013 e nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013) as atividades desenvolvidas pelos terceirizados com relação ao Programa Bolsa Atleta são *“formalização de documentos; controle de processos; acompanhamento e operação do programa; análise de documentos de inscrição; análise de documentos de prestação de contas; controle de pagamento; atendimento ao público; levantamento de dados; e, controle e manutenção de arquivos com supervisão direta da Coordenação.”* No entanto, destaca que *“os terceirizados não estão desempenhando atividades finalísticas, pois suas ações não contêm carga decisória, configurando-se como mera atividade acessória”*.

A Lei nº 11.357, de 19/10/2006, que criou o Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, que rege os cargos efetivos do Ministério do Esporte, informa em seu art. 1º as atribuições desses cargos:

(...)

*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; (Incluído pela Lei nº 11.907, de 2009) (grifos não contidos no original)*

*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;” (grifos não contidos no original)

(...)

Depreende-se da leitura do citado dispositivo que as atividades informadas pelo gestor deveriam ser realizadas por analistas e assistentes técnicos-administrativos e não por terceirizados.

A jurisprudência do TCU é no sentido de que “*a contratação de terceirizados para a consecução de funções essenciais e próprias do órgão ou para a execução de atividades inerentes às suas categorias funcionais, bem como a presença de elementos de subordinação e pessoalidade culminam em manifesta burla ao disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, que estabelece a exigência de concurso público para investidura em cargo ou emprego público que prevê a obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargos e empregos públicos.*”

Ressalta-se que essas atividades desenvolvidas pelos terceirizados elencadas são diretamente relacionadas às finalidades institucionais do Ministério do Esporte. Tais atividades não se confundem com atividades acessórias, que não são coincidentes com finalidades institucionais, mas tão somente instrumentais.

Diante do exposto, conclui-se que a SNEAR utiliza-se de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Unidade, descumprindo a legislação e assumindo riscos na execução do Programa Bolsa Atleta, configurando gestão temerária de recursos públicos federais.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar ações visando à substituição da mão-de-obra terceirizada por servidores efetivos no desempenho de atividades finalísticas da SNEAR, em especial naquelas vinculadas ao Programa Bolsa Atleta.

Recomendação 2: Elaborar plano de ação para a substituição da mão-de-obra terceirizada que vêm desempenhando funções de servidor público, contemplando cronograma a ser observado para a implementação das ações.

1.2 PREPARAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARAOLÍMPICOS RIO 2016

1.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Análise de contratação efetuada pela SNEAR, a partir de Inexigibilidade de Licitação, para Contratação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio à Implantação de Base de Preços Unitários e Composição de Estimativas de Preços e Projetos.

Fato



Trata-se de análise ao processo nº 58701.004365/2012-38, referente ao contrato firmado pelo Ministério do Esporte com a Fundação Getúlio Vargas – FGV, CNPJ 33.641.663/0001-44, a partir de demanda da Secretaria Nacional de Alto Rendimento, para Contratação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio à Implantação de Base de Preços Unitários e Composição de Estimativas de Preços e Projetos.

O Termo de Referência descreve o objeto da contratação da seguinte forma (fls. 60 do Processo):

“Contratação de serviços especializados de apoio ao Ministério do Esporte – ME em materiais, equipamentos, obras e serviços a serem contratados ou conveniados, na:

- *Ampliação e manutenção de base de preços unitários de insumos;*
- *Determinação de composições de custos unitários;*
- *Estimativa de preços de instalações; e*
- *Apoio à análise dos processos de solicitação de convênios e contratos junto à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR/ME.”*

O processo de contratação analisado está inserido na Ação Orçamentária 27.811.2035.20D8.0001 – Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Pelo Contrato Administrativo nº 52/2012, autuado às fls. 716/724, foi contratada a Fundação Getúlio Vargas, CNPJ Nº 33.641.663/0001-44, pelo valor total de R\$ 21.985.000,00 (vinte e um milhões, novecentos e oitenta e cinco mil reais).

A vigência do contrato é de 19 (dezenove) meses, a partir da data de assinatura, em 31/12/2012.

1.2.1.2 INFORMAÇÃO

Análise de contratação efetuada pela SNEAR, a partir de Dispensa de Licitação, para Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio às Ações do Ministério do Esporte nas Instalações dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Fato

Trata-se de análise ao processo nº 58701.004362/2012/02, relativo ao Contrato nº 50/2012, firmado, em 27/12/2012, pelo Ministério do Esporte com a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas - Fundação Atech, CNPJ 01.710.917/0001-42, em decorrência de Dispensa de Licitação. Destaque-se que a partir de janeiro/2013, a razão social da entidade foi alterada para “Fundação Ezute”, permanecendo a denominação (nome fantasia) de “Fundação Atech”.

O Contrato tem por objeto a “Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio às Ações do Ministério do Esporte nas Instalações dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016”.



O Termo de Referência, conforme fls. 49 do Processo, descreve da seguinte forma o objeto do Contrato:

“Contratação de serviços especializados de apoio à gestão das aquisições, à gestão de requisitos e ao controle integrado no desenvolvimento de ações da responsabilidade do Ministério do Esporte – ME em instalações esportivas e não esportivas para os Jogos Olímpicos e Jogos Paralímpicos de 2016, quais sejam: (...)”

O valor do contrato é de R\$ 38.945.016,00 (trinta e oito milhões, novecentos e quarenta e cinco mil e dezesseis reais), a serem pagos em 18 (dezoito) parcelas de R\$ 2.163.612,00 (dois milhões, cento e sessenta e três mil e seiscentos e doze reais) cada, durante a vigência contratual de 18 meses, até 26/06/2014, conforme extrato publicado no DOU de 10/01/2013, Seção 3, fls. 173.

O Termo de Referência, de 16/06/2012, que embasou a contratação, foi elaborado por Assessor Técnico da SNEAR/ME, e aprovado pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, conforme fls. 03 a 95 do Processo.

A Nota Técnica de 30/07/2012, que validou a proposta da Fundação Atech e atestou a conformidade dos preços da contratação foi elaborada por Assessor Técnico da SNEAR, conforme fls. 1019 a 1034, e aprovada em 10/08/2012 pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento em Exercício, conforme despacho às fls. 1035, com encaminhamento ao Secretário Executivo do Ministério do Esporte. No verso das fls. 1035, consta despacho, para adoção das providências necessárias, da Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva do ME, em 22/08/2012, e do Diretor de Gestão Interna, em 05/09/2012, sendo este de encaminhamento do processo à CONJUR/ME.

Após a análise inicial da CONJUR, representada pela Nota nº 340/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 16/11/2012, às fls. 1041 a 1043, a SNEAR produziu ainda a Manifestação de 30/11/2012, autuada às fls. 1160 a 1164, elaborada pelo Assessor Técnico da SNEAR/ME, e aprovada pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, que novamente validava o valor da contratação. Produziu também a Manifestação de 12/12/2012, elaborada pelo Assessor Técnico, igualmente aprovada pelo Secretário da SNEAR/ME.

A contratação por dispensa de licitação com fundamento no Art. 13, Inciso 24 da Lei nº 8.666/93, foi autorizada por despacho do Ministro de Estado do Esporte, em 14/12/2012, conforme fls. 2000 do Processo.

Firmaram o contrato, pelo ME o Ministro de Estado do Esporte – Interino, e pela Fundação Atech o seu Diretor-Presidente e o seu Diretor-Adjunto.

O processo disponibilizado para análise estava autuado somente até a folha 2016, esta em duplicidade, a partir da qual os documentos não estavam mais numerados, entre os quais o próprio instrumento contratual.

1.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Contratação da Fundação Atech por dispensa de licitação, a despeito da existência de outras entidades aptas a prestarem o mesmo serviço. Não enquadramento do objeto do contrato como desenvolvimento institucional.



Fato

Verificou-se, na presente análise, que o Ministério do Esporte utilizou-se do procedimento de dispensa de licitação com fundamento no Artigo 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, para contratação da Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas – Fundação Atech, a despeito da existência de outras entidades aptas a prestar o serviço e conforme se expõe a seguir:

a) Ante os apontamentos da CONJUR/ME por intermédio da NOTA nº 340/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, fls. 1041/1042-v, que recomendava a ampliação do universo de pesquisa de preços para a contratação pretendida, o Assessor Técnico da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, para justificar a escolha da Fundação Atech, produziu a Manifestação autuada às fls. 1160 a 1164, da qual se reproduz parcialmente o seguinte texto:

“(...)

*Nestes termos, há que se destacar haver envidado esforços necessários à obtenção de um conjunto de propostas que não apenas justifiquem o preço dos serviços de consultoria pretendidos, mas, também, comprove se tratar de valor compatível com aqueles praticados no mercado. **Primou-se, no âmbito da pesquisa realizada, consultar instituições que além de enquadrarem-se no permissivo legal pretendido para efeito de contratação, também possuísem condições efetivas de prestar os serviços e promover a entrega dos produtos conforme as necessidades da Administração elencadas no respectivo Termo de Referência.** Nesse viés, se buscou instituições que possuísem experiência na implantação de projetos de grande porte e de alta complexidade técnica, com estabelecimento de requisitos e geração de conhecimento estratégico em seus aspectos de: gestão, planejamento, integração, conceituação, especificação, logística, validação, operação, documentação e treinamento.*

(...)

Ante ao exposto, anexamos aos autos propostas das seguintes instituições: Fundação de Apoio da Universidade do Rio Grande do Sul – FAURGS, Fundação CPqD e Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia – FDTE.

(...)” (grifos não contidos no original)

Durante a fase de instrução do processo, foram os seguintes os valores orçados por instituições consultadas pelo ME, conforme fls. 1162/1163:

1. Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas – Fundação Atech: R\$ 38.945.016,00
2. Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia - FDTE: R\$ 40.834.595,00
3. Fundação CPqD: R\$ 41.982.061,00
4. Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP: R\$ 42.886.800,00
5. Fundação Carlos Alberto Vanzolini: R\$ 44.824.230,00



6. Fundação de Apoio à Universidade Federal do Rio Grande do Sul - FAURGS: R\$ 45.570.529,82

7. Fundação Getúlio Vargas - FGV: R\$ 46.000.000,00

E, adiante, segue a manifestação do referido Assessor Técnico:

“(...)

Como já mencionado, todas as Fundações acima possuem condições de efetiva entrega daquilo que se especifica como necessidade da Administração, não apenas pelo reconhecidos serviços que prestam, mas, também, pelo disposto em suas propostas. Diante disso, vislumbra-se que a opção pelo menor preço dentre os apresentados é o que se impõe como critério mais adequado de julgamento e, também, corroborando a instrução anterior, a Fundação Aplicações de Tecnologias Críticas – FUNDAÇÃO ATECH foi a instituição que ofertou-o.” (grifos não contidos no original)

b) A fundamentação apresentada pela SNEAR/ME, ao asseverar a existência de 7 (sete) instituições igualmente aptas a prestar os serviços nas condições requeridas, indica a possibilidade de adoção de processo licitatório para a contratação, em face do que estabelece o Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão nº 1.257/2004 TCU-Plenário:

“9.6.1. restrinja as contratações por dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993, unicamente aos casos em que reste comprovado o nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado, observando sempre a razoabilidade do preço cotado, bem como a inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, devendo ser promovida, caso contrário, licitação para escolha da melhor proposta técnica, em obediência ao princípio constitucional da isonomia;” (grifos não contidos no original)

Destaque-se ainda o seguinte texto do relatório que originou o citado Acórdão:

“(...) 16. Ademais, as contratações aqui discutidas são análogas, em termos do embasamento legal utilizado para a dispensa de licitação, àquela considerada irregular pelo Tribunal por meio da [Decisão 252/1999 - Plenário](#), restando, conforme subitem 8.1 dessa deliberação, determinação à Subsecretaria de Assuntos Administrativos do então Ministério do Orçamento e Gestão no sentido de ser promovido o "competente processo licitatório para a contratação de serviços de informática e de consultoria administrativa, quando considerados necessários, ante a existência no mercado de diversas empresas habilitadas a prestar tais tipos de serviço" (grifo nosso).

17. Caso o Tribunal, de modo reiterado, considere o emprego irregular do citado dispositivo legal como uma mera falha do gestor, corre-se o risco - como já vem ocorrendo - de se afastar indevidamente processos licitatórios para contratações nas quais seria perfeitamente cabível a concorrência entre os possíveis interessados, visto estar o órgão de controle externo atuando com rigor insuficiente em situações que entendo ser de considerável gravidade, o que justifica o posicionamento que aqui manifesto. De se destacar que a licitação é a regra e a dispensa a exceção (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).”

De forma idêntica, do Acórdão nº 1.066/2004 TCU-Plenário extrai-se o texto a seguir:



*“22. Enfim, a contratação direta com base no art. 24, XIII, da Lei de Licitações para ser considerada regular não basta que a instituição contratada preencha os requisitos contidos no citado dispositivo legal, ou seja, ser brasileira, não possuir fins lucrativos, deter inquestionável reputação ético-profissional e ter como objetivo estatutário ou regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, **há de observar também que o objeto do correspondente contrato guarde estreita correlação com o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional além de deter reputação ético-profissional na específica área para a qual está sendo contratada.**”*

(...)

*27. Por fim, vale ressaltar quanto ao argumento de que a contratação nesses moldes não deve se pautar exclusivamente pelo princípio da vantajosidade financeira que, mesmo nessa situação, a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. **Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta** - ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos ao de menor preço.*

(...)

30.(...) No entanto, é mister que o objeto do contrato a ser executado esteja fartamente demonstrado e seja efetivamente relacionado com as áreas de pesquisa, de ensino ou de desenvolvimento institucional, aí residindo o núcleo da hipótese de dispensabilidade. O requisito 'desenvolvimento institucional' previsto no normativo também deve ser interpretado restritivamente, não podendo ser entendido como qualquer atividade que promova melhoria no desempenho das organizações.” (grifos não contidos no original)

c) De forma idêntica ao confronto com a jurisprudência do TCU, o procedimento adotado também contraria a doutrina existente, a exemplo do que expõe o jurista Marçal Justen Filho, em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 2004, página 255:

*“(...) a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. **Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquela que apresente a melhor proposta – ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do ‘menor preço’.** (...) a Administração não pode privilegiar certa instituição, de modo injustificado. Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas.” (grifos não contidos no original)*

Também os doutrinadores Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, em seu livro “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, 1994, página 59, entendem que:

*“se houver mais de uma instituição com semelhante e igual capacidade e reputação, **há que se proceder a licitação**”.* (grifos não contidos no original)

Verifica-se, portanto, que ao estabelecer, à sua discricionariedade, como fator de escolha, o menor preço entre as entidades consultadas, todas igualmente aptas a fornecer os serviços pretendidos, consoante fundamentação da própria área técnica da SNEAR, a contratação em análise, a partir de dispensa de licitação utilizou-se de regra não prevista na legislação pertinente, qual seja, a contratação pelo menor preço fornecido em simples



orçamentos preliminares das instituições consultadas, sem submetê-las ao processo formal de competitividade. Desta forma, abriu mão da possibilidade de contratar por um preço inferior ao efetivado, decorrente da potencial redução de preços que seria propiciada pela disputa.

d) Destaca-se o insuficiente detalhamento do objeto do contrato frente à exigência prevista na Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União como condição necessária ao enquadramento da contratação por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, conforme apontou o PARECER Nº 174/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU de 13/12/2012, quando da análise do presente processo:

“SÚMULA Nº 250

*A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexó efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o **objeto contratado**, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”*

Destaque-se que o art. 24 estabelece que é dispensável a licitação:

*“XIII - na contratação de instituição brasileira **incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional**, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;”*

O objeto da contratação não guarda relação com pesquisa ou ensino, sendo descrito na Cláusula Primeira do Contrato como *“Prestação de Serviços Técnicos Especializados de Apoio às Ações do Ministério do Esporte nas Instalações dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016”*.

Restaria, portanto, para o enquadramento legal da contratação por dispensa de licitação, com fundamento no Art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, que o foco preponderante do Contrato fosse efetivamente o desenvolvimento institucional. No presente caso, o que sobressai, a partir das justificativas motivadoras apresentadas pela SNEAR no Termo de Referência, é que a contratação visa suprir a deficiência de mão de obra do Ministério do Esporte (tratada também em outros itens deste Relatório), cuja necessidade, ressalte-se, já deveria ter sido prevista desde a escolha do Rio de Janeiro como cidade sede dos Jogos Olímpicos, em 02/10/2009, há mais de três anos, portanto.

Das fls. 40 e 41 dos autos, na Nota de Introdução produzida pela área técnica da SNEAR, em 12/12/2012, extrai-se o seguinte texto:

“(…)Com a extinção da Empresa Brasil 2016, e a conseqüente falta de provimento de serviços especializados, ora pretendidos, que seriam por ela executados, e aliado ao comprometimento da União em oferecer apoios institucional, técnico e financeiro objeto dos Acordos de Cooperação, constata-se a efetiva motivação técnica para a contratação destes serviços pela Administração Pública Federal.

(…)

Não há nos quadros do Ministério do Esporte e não se vislumbra dentro de outros órgãos da União, conjunto de profissionais capacitados e qualificados à execução do objeto pretendido, até porque se trata de serviço pontual e tecnicamente especializado,



típico de consultoria, voltado exclusivamente para as ações do Governo Federal na organização e realização dos Jogos 2016, o que, por evidente, também não justificaria a realização de concursos públicos para a contratação de quadros efetivos ou temporários.(...)” (grifos não contidos no original)

Destaca-se, contudo, que não se trata de um serviço pontual, como pretende a SNEAR e sim, de preparação de um evento cujas ações estendem-se de 2009 a 2018, nove anos, portanto, considerando a preparação e o legado pós-jogos, período suficiente para concluir que seria pertinente a avaliação quanto à oportunidade de prover com recursos humanos próprios e efetivos o Ministério do Esporte, responsável por coordenar as ações para a realização do evento, reduzindo a contratação de apoio às atividades a parte residual dos serviços a serem prestados.

Ainda, a proposta de criação da Empresa Brasil 2016 surgiu no âmbito de consultorias contratadas pela própria SNEAR, quando da modelagem da governança a ser estabelecida para o gerenciamento das ações relacionadas à Preparação dos Jogos Olímpicos Rio 2016, oportunidade em que também foi prevista a criação da Autoridade Pública Olímpica – APO e da agência anti-doping – ANAD (Agência Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD). Atribuir, unicamente, à extinção da referida Empresa a motivação de contratação recorrente de consultorias evidencia deficiências de gestão, por parte do Ministério do Esporte, em prover os recursos humanos de que necessita, em tempo hábil e com a qualificação necessária, para o caso em questão.

Quanto ao desenvolvimento institucional indicado pelo gestor, ressalva-se que tal fator somente poderia ser considerado requisito de conformidade ao Artigo 24, Inciso XIII da Lei nº 8.666/93 e à jurisprudência da Súmula nº 250 do TCU, caso houvesse no Termo de Referência e no Contrato, o detalhamento do desenvolvimento institucional almejado. O acesso aos Relatórios de Serviços Executados pela Fundação Atech não significa, absolutamente, a assimilação da “expertise” e o domínio dos processos que os produziram, conforme citado pelo Assessor Técnico da SNEAR na Manifestação produzida em 12/12/2012, no intuito de justificar a contratação da Fundação Atech, conforme consta nas fls. 1167 a 1176, parcialmente reproduzido a seguir:

“Com efeito, da leitura do termo de referência é fácil verificar que a contratação visa buscar a excelência na prestação do serviço público, com ferramenta que proporcionará à União Federal evidente ganho institucional, consistente na ampliação da eficiência para a satisfatória e tempestiva realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A avença, neste sentido, também gerará um desenvolvimento institucional altamente vantajoso, uma vez que haverá a transferência de um completo know how de gestão de projetos críticos, além de proporcionar, frise-se, uma eficiente organização metodológica dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, bem como de grandes eventos.

É importante ressaltar que o termo de referência estipula que a contratada deverá, mensalmente, efetuar a entrega provisória ao gestor designado pelo Ministério do Esporte do Relatório dos Serviços Executados – SER, com todos os registros da execução contratual, materializados em informações, planos, requisitos, especificações, processos, definições técnicas e relatórios.

Ficará, assim, como importante legado para esta Administração um acervo de gerenciamento de processos críticos de grande magnitude e os mecanismos de controle integrado e desenvolvidos para essa atividade.



Sem se falar, também, na capacitação 'in job' dos servidores do Ministério do Esporte que acompanharão, fiscalizarão e absorverão um completo mecanismo de administração de um produto complexo e crítico.”

No caso em análise, não há evidências no processo que comprovem a informação de que “(...) *A avença, neste sentido, também gerará um desenvolvimento institucional altamente vantajoso, uma vez que haverá a transferência de um completo know how de gestão de projetos críticos, (...)*”, ou que que haveria uma “(...) *capacitação 'in job' dos servidores do Ministério do Esporte que acompanharão, fiscalizarão e absorverão um completo mecanismo de administração de um produto complexo e crítico.*(...) (grifos não contido no original).

Tal afirmativa equivaleria à suposição de que toda a *expertise* e experiência eventualmente detidas pela contratada pudessem ser repassadas e assimiladas pelos gestores e servidores da SNEAR, apenas pelo acompanhamento e pela fiscalização da execução do contrato, após o qual estes supostamente estariam habilitados a gerir por si mesmos um evento similar, sem depender de contratações de amplo apoio de consultorias, como tem sido feito de forma recorrente pelo Ministério do Esporte, a partir de demanda da Secretaria Nacional de Alto Rendimento, desde os preparativos para os Jogos Panamericanos Rio 2007.

Uma vez que o escopo dos serviços a serem executados não prevê ações específicas de capacitação, de mudanças de processos e de melhoria de gestão de forma sistematizada e permanente, objetivando a melhoria da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento como um todo, mas sim objetivam, primordialmente, suprir mão de obra inexistente no ME, a suposta “capacitação *in job*”, citada pela SNEAR, se houver, dar-se-á apenas de forma eventual e subsidiária.

Ainda em contraposição às justificativas apresentadas pela manifestação da SNEAR, a respeito da eventual ampliação da eficiência para a realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, como fundamento à contratação, destaque-se o entendimento, em sentido contrário, contido no Acórdão nº 1.066/2004 TCU-Plenário, de onde se extrai o texto a seguir:

“30.(...) No entanto, é mister que o objeto do contrato a ser executado esteja fartamente demonstrado e seja efetivamente relacionado com as áreas de pesquisa, de ensino ou de desenvolvimento institucional, aí residindo o núcleo da hipótese de dispensabilidade. O requisito 'desenvolvimento institucional' previsto no normativo também deve ser interpretado restritivamente, não podendo ser entendido como qualquer atividade que promova melhoria no desempenho das organizações.”

Portanto, identifica-se a contratação da Fundação Atech com fulcro no Artigo 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, sem que tenha sido adequadamente caracterizado nos autos que se trata de ação de “desenvolvimento institucional”, ao passo que existem, no mínimo, sete (7) instituições em condições de executar os mesmos serviços, conforme levantamento efetuado pela própria Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Causa

Contratação por dispensa de licitação com fundamentação no inciso XIII da Lei nº 8.666/93, sem a adequada caracterização nos autos do desenvolvimento institucional,



levada a efeito a partir de Nota Técnica produzida por Assessor Técnico da SNEAR/ME, aprovada pelo Secretário Nacional da SNEAR/ME.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício N° 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/072013, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“Aduz a Auditoria da CGU que o Ministério do Esporte utilizou-se de maneira indevida da dispensa de licitação fundada no art. 24, caput, XIII, da Lei n° 8.666/1993. Nos termos esposados em seu relatório, tal desconformidade se dá em relação a dois pontos: (i) utilização indevida da dispensa de licitação, em vista da existência de diversas entidades aptas a prestar os serviços ao Ministério do Esporte agregados topicamente nos itens "a", "b" e "c"; e (ii) incongruência entre o objeto contratado e a previsão abstrata da norma - item d.

i) Em primeiro lugar, narra a Auditoria da CGU que na fase de instrução do processo administrativo n° 58701.004362-2012-02, o Ministério do Esporte orçou preços junto a sete instituições, escolhendo a Fundação Atech sob o fundamento de que "[...] a opção pelo menor preço dentre os apresentados é o que se impõem como critério mais adequado de julgamento". No entanto, pondera a CGU que "[...] ao asseverar a existência de 7 (sete) instituições igualmente aptas a prestar os serviços nas condições requeridas, tornou-se imperiosa a adoção do processo licitatório para a contratação". Para a Auditoria, a imperatividade da realização de licitação em casos que tais decorre não apenas da lei, mas também de posicionamento já consolidado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) - ex vi dos Acórdãos n° 1.257/2004 e n° 1.066/2004, ambos do Plenário daquela Corte de Contas - e também na doutrina. Desta maneira, conclui a CGU que o Ministério do Esporte operou de forma indevida a contratação da Fundação Atech por dispensa de licitação, já que utilizou de seu poder discricionário para frustrar o princípio da licitação e da competitividade, que poderia ter resultado na contratação de entidade por valor mais baixo do que aqueles que serão desembolsados para a contratada.

É certo que nos casos de dispensa de licitação elencados no art. 24 da Lei n° 8.666/93 a licitação é viável, diante da potencial existência de competição, mas o legislador considerou que não seria a solução mais adequada, em vista de determinadas circunstâncias peculiares. Em tais hipóteses, considerou que a realização do certame licitatório, embora teoricamente possível, não conduziria ao atendimento do interesse público.

Nessa linha de intelecção, ainda que presentes outras pessoas jurídicas capazes de ser inseridas nos requisitos do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93, houve autorização legislativa para a contratação direta caso presentes os seus pressupostos.

Sobre o tema, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹ afirma:

"O assunto merece detida reflexão: em primeiro plano, deve-se observar que as hipóteses de dispensa de licitação elencadas no art. 24, em exame, constituem, como exposto no capítulo III, o reconhecimento prévio, pelo legislador, do 'conflito' entre valores tutelados pelo Direito, os quais adredemente a lei resolveu, permitindo a contratação direta. Na inexigibilidade de licitação, ao contrário, o legislador partiu do fato de que seria inviável a competição, deixando ao prudente arbítrio do agente público o enquadramento dos fatos à norma. Corolário dessa assertiva é que, em quase todos os casos de dispensa, poderá o administrador promover a licitação se entender conveniente, embora o legislador lhe tenha permitido a contratação direta. Não há nisso, evidentemente, afronta ao princípio da isonomia, vez que a Constituição tutela outros princípios além do da igualdade.

(...)

Cabe obter temperar que a licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios da isonomia e da impessoalidade. Segundo, o legislador pátrio não pode abrir, ao seu talante,

¹ Contratação direta sem licitação. 4 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, págs: 323/327.



possibilidades de contratação direta sem acatamento ao princípio da licitação se não tiver a sustentá-lo outro princípio, também consignado na Constituição Federal.

Logo, mesmo existindo várias instituições com igualdade de condições – se forem exatamente iguais, o que é pouco provável –, a escolha pode ser feita por uma pesquisa de preços, por exemplo. (...)

É importante lembrar que a inviabilidade de competição só é requisito para a contratação direta por inexigibilidade, conforme expressamente estabelece o art. 25. Não se pode criar, pela via doutrinária, palavras que não existem na lei!

Em importante acórdão, o TCU firmou entendimento sobre essa questão e definiu que 'atendidos os demais requisitos postos em lei' (art. 24, XIII), enseja a dispensa de licitação, mesmo quando a competição se revela viável. " (grifou-se)

Acrescente-se, nesse mesmo sentido, que os dois acórdãos mencionados pela CGU para questionar a dispensa de licitação procedida pelo Ministério do Esporte não refletem as posições atuais do TCU quanto ao tema, que se mostram alinhados ao entendimento doutrinário exposto.

*Os precedentes citados no relatório revelam posicionamento **ultrapassado** do Tribunal de Contas sobre o assunto. Basta transcrever trecho do relatório constante do Acórdão nº 2060/2010- TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro:*

'31. Ademais, constatamos reiteração da mesma linha de julgamento no voto condutor e no acórdão prolatado no âmbito do TC 009.05112003-5 (Acórdão nº 1.257/2004 - Plenário) também de lavra do Ministro Ubiratan Aguiar:

'Voto do ministro relator

[...]

14. Mantenho meu entendimento, patente na Decisão nº 145/2002 Plenário - TCU, da qual fui Relator, quanto à necessidade de ser comprovada pelo gestor público, quando da dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, a inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, caso contrário, deve ser feita licitação entre essas entidades para escolha da melhor proposta técnica, em obediência ao princípio constitucional da isonomia.

[...]

32. Ou seja, verificamos que este Tribunal já fez determinações no sentido de que, existindo diversas entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, deve ser promovida a licitação com vistas a preservar o princípio da isonomia.

33. Todavia, entendemos ser mais adequada a posição de Marçal Justen Filho, ao afirmar que existindo diversas entidades aptas a desenvolver as atividades, torna-se imperioso que o gestor justifique a escolha de uma em especial, e caso esta justificativa não seja satisfatória o bastante para legitimar a preferência, deve o gestor promover processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas. Frise-se que o doutrinador não está fazendo referência a nenhuma das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, mas somente a processo seletivo que garanta o tratamento isonômico às entidades.'

No caso em tela, houve correspondência similar encaminhada a diversas instituições, sendo que por sugestão da CONJUR, outras entidades ainda foram instadas a apresentar proposta antes da escolha da contratada.

Ademais, sobreleva consignar que caso a inexistência de outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados fosse considerada pelo Tribunal de Contas da União como mais um requisito geral para a contratação direta, na forma do art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, deveria estar necessariamente contemplada na Súmula nº 250 do TCU, que estabelece:

"A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado. "

Ante o exposto, conclui-se que o simples fato de existir mais de uma instituição que preencha as condições estabelecidas no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, não se constitui em óbice à dispensa da licitação para a efetivação de contratos que guardem



sintonia com o preconizado naquela norma, e que o critério do menor preço utilizado pela Administração para a escolha da Fundação Atech (Ezute) é compatível com o princípio da isonomia, de sorte que, atendidos os demais requisitos postos no citado dispositivo, e não confrontados os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, entendemos como regular a contratação direta.

Além disto, é inegável reconhecer que ao optar pelo critério do menor preço, cumpridas todas as exigências legais e observado o entendimento sumulado do órgão de controle externo por meio da Súmula nº 250, os gestores do Ministério do Esporte agiram na estrita defesa do interesse público primário, materializado na observância do princípio constitucional da economicidade.

Com isso, se atendeu a recomendação do TCU sobre o tema:

"Consulte, nas contratações em que seja aplicável a hipótese de dispensa de licitação, o maior número de possível de propostas de potenciais interessados, de modo a aperfeiçoar parâmetros de comparação quanto a escolha do fornecedor, do objeto a ser executado e a razoabilidade dos preços cotados".

Acórdão 211/2006 - Segunda Câmara (destaques nossos)

Dessarte, não se pode censurar o processo decisório que levou à contratação da Fundação Atech pelo Ministério do Esporte.

ii) Em segundo lugar, argumenta a Auditoria da CGU que o objeto da contratação procedida pelo Ministério do Esporte não guardaria relação com o "desenvolvimento institucional" justificador da dispensa de licitação com fundamento no art. 24, caput, XIII, da Lei nº 8.666/1993. A dispensa seria indevida, fato que representaria uma falta de planejamento do Ministério do Esporte para realizar os jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

De fato, o conceito de desenvolvimento institucional não é unívoco. Para a CGU, conforme exposto no documento em comento, tal desenvolvimento não pode ser confundido com a mera contratação de prestação de serviços especializados, sem que a contratação se traduza na efetiva transferência do know how da contratada à Administração Pública.

No caso da presente contratação, porém, a atuação da contratada transcende a simples contratação de serviços especializados para fins de organização dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

A organização e realização de um evento esportivo da magnitude dos jogos olímpicos é uma tarefa complexa, que exige da Administração Pública uma atuação multidisciplinar e atípica. Isto porque, além dos prazos fatais para a conclusão das instalações esportivas - já que de nada vale uma instalação concluída após a realização dos jogos olímpicos - a realização dos jogos no Rio de Janeiro é fruto de uma ampla cooperação federativa.

Assim, além de gerenciar a relação com o Estado e o Município do Rio de Janeiro, em especial no que se refere à transferência de recursos inseridos no Programa de Aceleração do Crescimento, compete ao Ministério do Esporte, por meio da SNEAR, atuar junto a organizações internacionais (notadamente o Comitê Olímpico Internacional) e acompanhar a contratação e execução das instalações esportivas pelos Entes Federados. Tudo isso, repise-se, sob a premência do cronograma imposto pelo COI.

Percebe-se, portanto, que o objeto do contrato transcende a mera contratação de serviços especializados, adentrando-se em capacidades técnicas de mapeamento e gestão de processos críticos e complexos, os quais devem se pautar pelos requisitos pertinentes e pelo relevante alcance do interesse público envolvido. Neste aspecto, a Fundação Atech se apresenta como uma das instituições brasileiras sem fins lucrativos, voltadas à pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional, com maior expertise na gestão de processos críticos e complexos, com vocação amplamente reconhecida para realizar estudos, mapear e modelar processos operacionais e de negócios e desenvolver



soluções especializadas para melhoria da gestão e da eficácia das organizações responsáveis pela Administração Pública.

O art. 3º, inciso IV, do Estatuto da Fundação Atech, atual Ezute, prevê entre seus objetivos, a "melhoria da gestão e da eficácia das organizações responsáveis pela administração pública de modo a proporcionar o seu acesso ao conhecimento desenvolvido pela Atech nas áreas de sua atuação, especialmente na de sistemas para tomada de decisões (...)". Assim, fica evidente, que dentre os objetivos da fundação encontra-se a melhoria da eficiência da gestão pública.

Ressalte-se que essa matéria já foi objeto de análise por parte de nossa Consultoria Jurídica que firmou seu juízo quanto à legalidade da contratação reconhecendo a existência das características típicas do desenvolvimento institucional (para autorizar a incidência do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/93), Nesse sentido, vide parecer nº I 74/2012/CONJUR/ME/CGU/AGU.

Sem prejuízo da previsão de legados desse desenvolvimento institucional, o fato é que havia uma demanda inequívoca pelo desenvolvimento de soluções novas de gestão de processos. Mais do que uma oportunidade de transformação (mudanças de processos, sub-processos, sistemas, etc.) para evolução do modelo de gestão da SNEAR, essa transformação era imprescindível.

O desenvolvimento institucional, que busca como resultado alcançar evoluções de forma dinâmica e efetiva, com mais rapidez, eficiência e eficácia no cumprimento dos objetivos institucionais pode decorrer de decisão voltada a melhorar processos para cuidar de um objeto que já integra as rotinas da administração. Outra hipótese em que o desenvolvimento institucional se torna necessário é a de que haja um objeto novo e peculiar, exigindo processos diferenciados, a serem desenvolvidos, como é a hipótese dessa contratação.

Na primeira hipótese, o legado é condição para que se justifique a contratação de desenvolvimento institucional. Na segunda, é a própria característica do objeto que exige esse desenvolvimento.

No caso do contrato além do desenvolvimento "in job", a transferência de expertise da contratada para a contratante com o desiderato de promover o Desenvolvimento Institucional, dar-se-á, na prática, por meio do legado processualístico e metodológico resultante da atuação conjunta e complementar no processo de gestão das ações a cargo do Ministério do Esporte necessárias à realização dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos.

Exemplificando, a assertiva de que os conhecimentos acumulados pela Fundação Atech têm contribuído e contribuirão para o desenvolvimento institucional do Ministério do Esporte por meio do legado resultante da execução do contrato, destaca-se que a Fundação está desenvolvendo em conjunto com os técnicos da SNEAR a chamada "Plataforma de Gestão Integrada", ferramenta eletrônica que congloba todas as informações e processos relacionados aos jogos olímpicos do Rio de Janeiro.

Além desta Plataforma constituir importante instrumental para a tomada de decisões por parte da Secretaria, ela racionaliza os processos de troca de informações entre os diversos agentes envolvidos na realização dos jogos e simplifica o controle das ações de cada um deles, permitindo a gestão documental imprescindível à tempestiva e segura atuação do Ministério do Esporte no atendimento a eventuais demandas dos órgãos de controle e demais agentes legitimados para demandar informações e dados relativos à aplicação dos recursos públicos alocados.

Desta forma, observa-se que o objeto contratado é totalmente pertinente à hipótese de desenvolvimento institucional consagrado no art. 24, caput, XIII, da Lei nº 8.666/1993."

Análise do Controle Interno



Em análise às manifestações do Ministério do Esporte, verifica-se que as informações apresentadas não se mostram suficientes para elidir o fato apontado de não enquadramento da contratação por dispensa, face à existência de outras instituições aptas a prestar o serviço pretendido e a não caracterização inequívoca de que o objeto do contrato está relacionado ao desenvolvimento institucional da Unidade.

Inicialmente, observa-se que não procede a informação de que os acórdãos do TCU consignados no Relatório Preliminar contemplam entendimento ultrapassado.

Com relação ao próprio Acórdão nº 2060/2010- TCU-Plenário, registra-se que o teor a este atribuído, conforme citado na manifestação, não guarda relação com o teor pertinente ao Acórdão, conforme segue:

Da manifestação apresentada pela SNEAR:

“32. Ou seja, verificamos que este Tribunal já fez determinações no sentido de que, existindo diversas entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, deve ser promovida a licitação com vistas a preservar o princípio da isonomia.

33. Todavia, entendemos ser mais adequada a posição de Marçal Justen Filho, ao afirmar que existindo diversas entidades aptas a desenvolver as atividades, torna-se imperioso que o gestor justifique a escolha de uma em especial, e caso esta justificativa não seja satisfatória o bastante para legitimar a preferência, deve o gestor promover processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as interessadas. Frise-se que o doutrinador não está fazendo referência a nenhuma das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, mas somente a processo seletivo que garanta o tratamento isonômico às entidades.” (grifos não integrantes do texto original)

Do texto do Acórdão nº 2060/2010 - TCU-Plenário, extraído do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União:

(...) 32. Alega que, de acordo com a orientação acima, a contratação teria por base o Manual de Normas e Procedimentos de Compras e Bens do PNUD, não seria regida pela Lei nº 8.666/93, não estaria em conflito com essa lei e estaria amparada por acórdão do TCU.

33. Ora, de acordo com a orientação acima a dispensa de licitação estaria fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 que diz ser dispensável a licitação nos casos de contratação de "(...) instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.(...)"

A posição do doutrinador Marçal Justen Filho, atribuída pelo gestor ao Acórdão nº 2060/2010-TCU-Plenário, apenas reforça a necessidade de justificativa satisfatória para a escolha de uma entidade em detrimento de outras, fato que também não se configurou no caso presente, em face da afirmativa do próprio gestor na nota técnica inicial, de que todas as entidades consultadas eram aptas a prestar os serviços de forma satisfatória, conforme já referido anteriormente na presente análise.

Ainda, a posição do TCU, consolidada de forma clara na Súmula nº 250, contrapõe-se à pretensão do gestor, visto também não restar comprovado que o objeto da contratação possa ser considerado de forma preponderante e inequívoca como ação de



desenvolvimento institucional, conforme expresso anteriormente na presente constatação.

Reforça tal posição o fato de que o objeto da contratação vincula-se à realização de um evento único e de características peculiares, não se vislumbrando possibilidade de repetição em futuro próximo. E mesmo na hipótese de nova ocorrência, as condições seriam totalmente diversas, não sendo reaproveitáveis os produtos, métodos e sistemas criados no caso presente, tendo em vista as mudanças determinadas pelo próprio Comitê Olímpico Internacional e Federações Internacionais, de uma edição dos Jogos Olímpicos para outra.

As informações apresentadas pelo gestor, e os produtos citados como resultantes da presente contratação, a exemplo de uma *"Plataforma de Gestão Integrada"*, ferramenta eletrônica que congloba todas as informações e processos relacionados aos jogos olímpicos do Rio de Janeiro (...), e as afirmações de que: “ (...) desenvolvimento "in job", a transferência de expertise da contratada para a contratante com o desiderato de promover o Desenvolvimento Institucional, dar-se-á, na prática, por meio do legado processualístico e metodológico resultante da atuação conjunta e complementar no processo de gestão das ações a cargo do Ministério do Esporte necessárias à realização dos jogos Olímpicos e Paraolímpicos (...)”, não se mostram suficientes, por si só, para caracterizarem o objeto da contratação como desenvolvimento institucional, não sendo possível se mensurar em que grau e amplitude a contratação promoverá a melhoria como um todo, de forma sistemática e permanente, da capacidade de gestão do Ministério do Esporte, de forma integrada ao plano estratégico do órgão.

Ressalte-se que o posicionamento favorável da CONJUR-ME quanto ao enquadramento da contratação por dispensa de licitação fundamentada no inciso XIII, art. 24 da Lei nº 8.666/93, conforme Parecer nº 174/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 14/12/2012, no que tange à questão do nexa efetivo entre o mencionado dispositivo, os objetivos da instituição e o objeto do contrato, baseou-se tão somente nas informações e nos argumentos encaminhados pela área técnica da SNEAR, abstendo-se da análise fática da contratação e de sua repercussão no ambiente operacional da SNEAR.

Ademais, não restou comprovado o atendimento ao princípio da isonomia, pela simples consulta a várias entidades. Tal conformidade somente estaria plenamente atendida mediante processo licitatório, com atendimento a todas as etapas envolvidas, notadamente a possibilidade de as demais entidades poderem ofertar preços. Assim ocorre em licitações em geral, no contexto de uma disputa pública, onde se verifica significativas reduções de preços em função da possibilidade de competição, sem perda de qualidade, não havendo razão para supor que fosse diferente no caso presente. Assim, também não se acha comprovado o atendimento ao princípio da economicidade.

Diante do exposto, conclui-se pela manutenção do registro em tela, não obstante o entendimento de que o modelo de acompanhamento e de controle das ações voltadas à preparação das Olimpíadas e Paraolimpíadas Rio 2016 está sustentado no apoio de consultorias externas ao quadro do próprio Ministério do Esporte.

Recomendações:

Recomendação 1: Viabilizar mecanismos para dotar os quadros permanentes do Ministério do Esporte de servidores efetivos, evitando contratações recorrentes de consultorias para suprir deficiências de pessoal em sua atividade fim.



Recomendação 2: Em contratações futuras de serviços de consultoria, que não tenham sido suficientemente caracterizados como desenvolvimento institucional, ensino, ou pesquisa, abster-se de efetuar contratação com fundamento no inciso XIII do Art. 24 da Lei nº 8.666/93.

Recomendação 3: À luz do modelo implementado para o acompanhamento e o controle das ações voltadas à preparação das Olimpíadas e Paraolimpíadas Rio 2016, que conta, inclusive, com corpo técnico cedido pela Caixa Econômica Federal, redimensionar a real necessidade de apoio de consultorias externas no escopo do contrato em análise

1.2.1.4 CONSTATAÇÃO

Ligações societárias do principal administrador da Contratada com o grupo controlador de empresas a serem fiscalizadas no decorrer da execução contratual.

Fato

Configura-se, na análise presente, a constatação de que o diretor-presidente da entidade contratada, a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas – Fundação Atech, integra, também, na qualidade de Conselheiro de Administração, a empresa COPA Gestão em Defesa S.A, CNPJ 12.057.520/0001-10.

A empresa COPA, por sua vez, tem como acionista majoritária a empresa MECTRON Engenharia Indústria e Comércio S/A, CNPJ 65.481.012/0001-20, sendo que esta é controlada, desde 2011, pela empresa ODEBRECHT Defesa e Tecnologia S.A., CNPJ nº 13.688.755/0001-72, conforme consta no Balanço Geral desta, publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 12/04/2013, na página 49 do Diário Empresarial (http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_v4/index.asp?c=3&e=20130412&p=1).

O Grupo Odebrecht é controlador, também, da empresa Odebrecht Realizações Imobiliárias, integrante do Consórcio Rio Mais, que, juntamente com as empresas Andrade Gutierrez e Carvalho Hosken, foi vencedor da concorrência para execução de parte das obras e serviços destinados à realização das Olimpíadas Rio 2016, entre os quais a Vila Olímpica, que hospedará os atletas, além dos diversos equipamentos onde se desenvolverão as competições, treinamentos, centros de imprensa, e obras de infraestrutura.

Tais obras estarão entre aquelas que deverão ser fiscalizadas pela Contratada, como parte do objeto da contratação em tela. Entre as atribuições da Contratada, constantes no Termo de Referência, destacam-se, de forma não exaustiva, as descritas a seguir:

“3 – ESCOPO E PRODUTOS (fls. 70)

“(...) Cabe lembrar que a obrigação da contratada se estende também no acompanhamento da elaboração de estudos de plano diretor e de gestão e operação de instalações que tem impacto nas intervenções objeto deste Termo de Referência.

Para a execução das atividades, o Ministério do Esporte considera como premissa a interação constante da contratada com diversas organizações, de forma a garantir o sucesso dos Jogos dentro dos requisitos de custo, prazo, qualidade e sustentabilidade, conforme esquema adiante apresentado (sujeito a modificações)(...)”.



3.1. GESTÃO DAS AQUISIÇÕES / Apoio a definições técnicas nos processos (fls. 71)

“(...)Tem a finalidade de apoiar o Ministério do Esporte e entidades conveniadas na busca da melhor forma de empreender as contratações necessárias ao cumprimento de seus compromissos no programa olímpico Rio 2016, zelando pelo investimento público.

Para constuição dos convênios e contratos de repasse, todas as vertentes técnicas, institucionais e financeiras deverão ser estudadas e avaliadas pela contratada, assim como um planejamento prévio de todas as atividades e interfaces aplicáveis nas tarefas.(...)”

3.1.1 Atividades (fls. 72)

- *“(...) Apoiar a definição de modelagens para determinação da forma mais adequada de aquisições para cada intervenção.*
- *Apoiar a descrição dos procedimentos preparatórios para a realização das contratações;*
- *Produzir pareceres e relatórios com esclarecimentos sobre as opções técnicas e critérios de seleção adotados nos documentos licitatórios;*
- *(...)*
- *Propor dimensionamento de níveis de serviço para a operação e manutenção das instalações, bem como para o modo legado(...)”*

3.2 GESTÃO DAS AQUISIÇÕES / Apoio à análise e determinação dos custos de referência (fls. 73/74)

“Esses serviços compreendem o apoio à orçamentação de todos os projetos e obras objetos deste termo de referência, em três níveis de abordagem, relacionadas com o grau de detalhamento disponível no momento.

O primeiro nível de abordagem se aplica quando tão-somente se dispõe de esboços, memoriais padronizados e projetos básicos das intervenções. Nesta condição a precificação deverá ser feita a partir de índices de mercado, níveis de serviços e preços unitários sobre quantitativos estimados.

Quando há um projeto executivo e memorial descritivo detalhado, passa-se ao segundo nível de abordagem, que possibilita o emprego do estado-da-arte do ferramental de orçamento que se conhece, com apropriação precisa de quantidades e composições de custos de serviços.

O terceiro e último nível ocorre para atender à precificação de alterações ocorridas após o início das intervenções (aditamentos ou supressões).

Deverão ser utilizadas as cotações de insumos e composições de serviços elaboradas pelo sistema de referência de preços do Ministério do Esporte, com o qual deverá ser estabelecido ambiente de estreita cooperação.

Todo o trabalho realizado neste item apoiará o Ministério do Esporte no balizamento das contratações de projetistas e construtoras pelas entidades conveniadas.(...)”
(grifos não contidos no original)

3.2.1 Atividades (fls. 74/75)

- *“Fazer o levantamento documental junto às diversas entidades competentes, das especificações, anteprojetos, projetos básicos e executivos existentes de cada intervenção;*
- *(...)*



- **Convencionar junto aos responsáveis pela manutenção do sistema de referência de preços do Ministério do Esporte as premissas e as técnicas a serem utilizadas por eles no processo de precificação dos insumos e composições de custos de serviços destas instalações, fornecendo as especificações de projeto necessárias;**
- **Efetuar as quantificações físicas cabíveis e determinar os custos de referência para cada instalação, obra de infraestrutura e serviços associados, conforme a respectiva fase de desenvolvimento;**
- **Manter e catalogar todas as memórias de cálculo;**

Consolidar no plano orçamentário os custos e variações para cada intervenção, oferecendo, quando necessário, subsídios para aferição dos valores calculados.(...)
(grifos não contidos no original)

3.5. GESTÃO DE REQUISITOS / Apoio no acompanhamento e comissionamento dos projetos e obras (fls. 78/80)

“(...)A contratada promoverá de partida a estruturação de um processo eficiente de controle do progresso das intervenções, sob a ótica da qualidade, operacionalidade e adequação dos serviços e instalações.

Na medida em que estas intervenções avancem, será essencial o apoio técnico para verificação de conformidade do executado com relação aos requisitos olímpicos e paralímpicos, assim como o atendimento às Normas Técnicas Brasileiras e à legislação pertinente. (...)”

3.5.1 Atividades

- **“Apoiar a concepção e validação do processo de controle do progresso das intervenções, especificamente no que diz respeito às premissas de qualidade, operacionalidade e adequação dos serviços e instalações;**
- **Apoiar o controle do progresso real físico-financeiro das intervenções, considerando o atendimento aos padrões de qualidade e conformidade, bem como constantes análises de tendências de prazo e custo, a partir de informações obtidas de vistorias in loco;**
- **Apoiar a verificação da aplicação das Normas Técnicas nos trabalhos das executoras, atinentes às informações coligidas sobre as técnicas de engenharia construtiva e de montagem de obras e de ensaios de controle tecnológico e de qualidade dos materiais de construção utilizados;**
- **Apoiar tecnicamente o Ministério do Esporte nos eventos-teste, recebimento e comissionamento das intervenções, bem como na transição olímpica/paralímpica.”**
(grifos não contidos no original)

4. METODOLOGIA E CONDIÇÕES GERAIS (fls. 84)

“Trata dos caminhos, instrumentos e passos que o trabalho de consultoria deverá realizar para responder às necessidades. (...)”

Apoio a definições técnicas nos processos (fls. 87/88)

Deverão estar claramente descritos nos instrumentos a serem firmados, os custos globais, os prazos de execução, a adequação aos requisitos olímpicos e paralímpicos, os testes operacionais e o recebimento destas instalações.



Nos estudos de alternativas de incorporação, deverão ser avaliados: definição do objeto do contrato; valor contratual e/ou valor dos investimentos, estrutura obrigacional correspondente ao modelo adotado; mecanismos de pagamento e/ou arrecadação tarifária; mecanismos de revisão do objeto do contrato; prazo contratual; possibilidades de prorrogação do prazo contratual; critérios de avaliação do desempenho contratual pelo contratado; mecanismos de fiscalização do desempenho do contratado; estrutura da penalização pelo inadimplemento contratual; estrutura de garantia do desempenho contratual, estrutura da garantia da contraprestação do poder público; garantias do financiador, transferibilidade de obrigações e direitos; distribuição dos riscos entre os contratantes (matriz de risco); mecanismos de extinção contratual, instrumentos de arbitragem de conflitos; e mecanismos de transferência e avocação das obrigações contratuais do contratado.

• *Para suportar os processos de aquisição a serem realizados pelos executores, deverão ser formulados critérios de avaliação de concorrentes, considerando os aspectos técnicos (competências mínimas exigidas para seleção da empresa); comerciais (avaliação orçamentária); administrativos (competência para atendimento aos prazos e requisitos de fornecimento).” (grifos não contidos no original)*

Do retro exposto, extraído do Termo de Referência, evidencia-se o significativo grau de interferência possibilitada à Contratada, em todas as etapas dos processos de gestão das ações ligadas a projetos e construções de várias das obras e equipamentos destinadas aos Jogos Olímpicos Rio 2016. Tal atribuição significa poder opinar e estabelecer ou validar parâmetros ligados a:

- aferição de custos e quantitativos de obras;
- opções técnicas e critérios de seleção adotados nos documentos licitatórios;
- balizamento das contratações de projetistas e construtoras pelas entidades conveniadas;
- fiscalizar e validar a execução dos trabalhos e das obras sob o ponto de vista técnico e normativo;
- comissionamento de obras; e
- regras de incorporação e transferência, inclusive com critérios de avaliação de concorrentes.

Assim, a constatação de que a entidade contratada, a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas – Fundação Atech, tem o seu principal dirigente, Diretor-Presidente, ligado por laços societários a uma das empresas que compõe o Consórcio Rio Mais, responsável pela execução de parcela das obras de infraestrutura relacionadas aos equipamentos olímpicos pode impactar no desempenho das atividades sob responsabilidade da contratada. Tal ligação dá-se por intermédio da empresa COPA Gestão em Defesa S.A., CNPJ 12.057.520/0001-10, empresa controlada pelo Grupo Odebrecht, o qual já atua na execução de algumas das principais obras previstas para os Jogos Olímpicos Rio 2016, por meio da controlada Odebrecht Realizações Imobiliárias, integrante do Consórcio Rio Mais, e que terá suas ações fiscalizadas pela Contratada do Ministério do Esporte (Fundação Atech), conforme previsto no Termo de Referência da contratação em análise.



Adicionalmente, há que se considerar a possibilidade de impactos provenientes de decisões, eventualmente tomadas pelo Ministério do Esporte, decorrentes de parâmetros apresentados pela consultoria contratada, não só nas obras já previstas no âmbito da PPP criada para o Parque Olímpico (centro de mídia, e três halls, com arenas de judô, lutas e basquete), mas também de outras obras que ainda deverão ser contratadas e executadas, tanto no Parque Olímpico da Barra, como no complexo de Deodoro, as quais poderão ter alguma empresa do Grupo Odebrecht como participante.

Causa

Contratação de empresa em relação à qual se identifica vinculação societária entre dirigente da Fundação contratada e empresa responsável pela realização de obras voltadas à infraestrutura para os Jogos Olímpicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício N° 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“A auditoria da CGU aponta no Registro 1.2.1.4. para a existência de suposto conflito de interesses entre a atuação fiscalizatória e demais ações a cargo da Fundação Atech, nos termos estabelecidos no contrato firmado com o Ministério do Esporte, e a participação da companhia Odebrecht Realizações Imobiliárias no consórcio vencedor da licitação promovida pela Prefeitura do Rio de Janeiro (“Consórcio Rio Mais”) para a construção do Parque Olímpico, incluindo a Vila olímpica.

Segundo informado no tópico anterior, foi apurado que o Diretor presidente da Fundação Atech é Conselheiro de Administração de uma empresa remotamente ligada ao Grupo Odebrecht, holding que congloba, dentre outras empresas, a Odebrecht Realizações Imobiliárias, que, além de ser integrante do “Consórcio Rio Mais” já contratado para realização de obras no Parque Olímpico, poderia eventualmente ter interesse em participar de licitações para a construção de equipamentos olímpicos subsidiados com recursos da União.

Destaca-se que os procedimentos legais que regulamentam a licitação pública não incluem a obrigatoriedade de verificação pelo gestor do fato assinalado pela CGU. No exercício de suas atribuições funcionais, o gestor público federal não dispõe, assim como a CGU, de instrumentos de pesquisa que permitam detectar eventuais participações em conselho de administração de outras empresas, de dirigentes de entidades partícipes de licitações públicas sob sua responsabilidade.

Em função desse apontamento, foi encaminhado ofício à Fundação contratada, solicitando que a mesma prestasse esclarecimentos. Segundo informações prestadas pela contratada, o Sr. T.T.M integrou o Conselho de Administração da empresa Copa Gestão em Defesa S/A em função da Atech - Negócios em Tecnologia S/A ser titular de ações da empresa COPA.

Todavia em data bastante anterior ao processo de contratação a empresa ATECH renunciou à propriedade das ações detidas no capital do COPA, renunciando ainda a “ todos os direitos a elas afetos”.

Isso ocorreu em dezembro de 2010 e fez com que aos 11 de abril de 2011 fosse lavrado o Termo de Transferência das ações antes detidas pela ATECH a uma acionista remanescente.

Assim, (1) a cronologia dos fatos (dando conta do fim do vínculo muito antes da assinatura do contrato); e (2) o objeto do contrato firmado com o Ministério do Esporte (que não versa sobre nenhuma obra executada pelo COPA ou por empresa a ela



coligada enquanto a ATECH detinha ações do COPA) conduzem à conclusão de que não havia conflito de interesses que impedisse a Fundação ATECH, atual Ezute, de desempenhar, com presumida isenção, as atribuições previstas no contrato.

Não obstante essa conclusão, atendendo à recomendação desta CGU no âmbito do relatório preliminar, a questão será submetida à CONJUR deste Ministério.”

Análise do Controle Interno

A partir das informações prestadas pelo gestor, fez-se nova verificação na base de dados do CNPJ, em 24/07/2013, constatando-se que o diretor da Atech/Ezute, anteriormente referido, ainda consta como Conselheiro de Administração da empresa Copa Gestão em Defesa S/A, juntamente com vários executivos ligados ao Grupo Odebrecht, o que torna inconsistentes aquelas informações.

Assim, mantém-se as constatações anteriormente apontadas no Relatório Preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1: Certificar-se da inexistência de eventual prejuízo ao Erário, presente ou futuro, em função de serviços executados pela contratada até o momento, face à presente constatação.

Recomendação 2: Avaliar, junto à CONJUR/ME, eventuais implicações do envolvimento da entidade contratada, direta ou indiretamente, na execução da prestação dos serviços objeto do contrato, em qualquer das obras e/ou serviços a cargo de empresas do Grupo Odebrecht, bem como de suas coligadas/associadas, relativas às ações dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, já em andamento ou ainda a licitar/contratar.

Recomendação 3: Em eventual definição pela impossibilidade de participação da contratada no acompanhamento de intervenções em que suas coligadas/associadas atuem, avaliar, junto à CONJUR/ME, a pertinência de readequação de valores e de condições contratuais em face de impedimento de execução, pela contratada, de serviços inicialmente previstos.

1.2.1.5 CONSTATAÇÃO

Inconsistência na validação dos preços apresentados pela Fundação Atech, em vista da desconformidade dos preços de homem.hora, em relação a outros contratos da própria Fundação Atech. Inconsistências na metodologia de cálculo para atesto dos preços de homem.hora orçados pela Fundação Atech.

Fato

Constata-se na análise presente, que o cálculo constante da Nota Técnica elaborada pela SNEAR (fls. 1019 a 1034), aprovada por despacho do Secretário da SNEAR/ME - Substituto em exercício (fl. 1035) é inconsistente, uma vez que não considera no cálculo do valor de h.h os custos de despesas de apoio, viagens e outros custos diretos, de R\$ 5.493.816,00, que representam 16,1% do total da proposta de preços apresentada.



Ao invés de considerar o total da proposta, de R\$ 38.945.016,00, a área técnica descontou deste total o valor dos custos diretos, chegando ao seguinte valor de h.h, para um total de 210.240 h.h:

$$Vh.h = (R\$ 38.945.016,00 - 5.493.816,00) / 210.240 \text{ h.h} = R\$ 159,11/h.h$$

Uma vez que os referidos custos integram o contrato, não se pode desconsiderá-los na execução do contrato, e, portanto, o preço efetivo de homem.hora a ser considerado será de:

$$Vh.h = R\$ 38.945.016,00 / 210.240 \text{ h.h} = \mathbf{R\$ 185,24/h.h}$$

Há, portanto, uma sub avaliação de 16,42% no preço do h.h. utilizado pela SNEAR.

Deve-se destacar que, para justificar a conformidade dos preços a serem pagos à Fundação Atech, o Assessor Técnico da SNEAR/ ME, produziu a Nota Técnica autuada às fls. 1020 a 1034, onde se verifica, às fls. 1028, o seguinte texto:

“(...) A Fundação Atech atendeu as solicitações do Ministério do Esporte, apresentando diversos documentos que se encontram encartados neste processo administrativo, os quais consideramos para efeito de justificativa e demonstração da compatibilidade dos preços ofertados com os praticados em outros contratos junto à administração pública.(...)”

O referido Assessor, porém, não elencou os contratos nos quais se baseou para tal conclusão.

Contrapõe-se à sua assertiva, **a existência nos autos de contratos da Fundação Atech com outros órgãos e entidades da Administração Pública** que demonstram a desconformidade dos preços daqueles contratos em relação aos preços cobrados ao Ministério do Esporte, como segue:

1. Censipam/Sipam – PR – (fls. 539 a 552) – Contrato nº 014/2004 - 370.000 h.h – Valor R\$ 27.532.923,00 – executado de 18/02/2004 a 18/02/2005 (R\$ 74,41/h.h). Corrigindo tal preço pelo INPC, de fev/2004 a jul/2012, num percentual acumulado de 56,04%, tem-se um valor atualizado de **R\$ 116,10/h.h;**
2. Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria de Saúde – (fls. 655 a 662) – Contrato nº 2003-0.211.442-0 – 120.000 h.h – Valor R\$ 12.963.637,00 – executado de 05/01/2004 a 05/04/2005 – (R\$ 108,02/h.h). Aplicando o INPC acumulado de 56,04%, tem-se um valor atualizado de **R\$ 168,55/h.h;**
3. INMET/MAPA – (fls. 742 a 746) – 11.700 horas técnicas – Valor R\$ 839.700,00 – executado de 10/11/2005 a 10/01/2008 – (R\$ 71,76/h.h). Aplicando a correção pelo INPC, de 39,65%, de nov/2005 a jul/2012, tem-se um valor atualizado de **R\$ 100,08/h.h;** e
4. CTA Centro Técnico Aeroespacial – Contrato nº 006/03 – 65.000 h.h – Valor R\$ 6.798.789,81 – executado de dezembro/2003 a dezembro/2006 – (R\$ 104,59/h.h). Corrigindo-se pelo INPC de dez/2003 a jul/2012, de 58,18%, tem-se um valor atualizado de **R\$ 165,44/h.h.**



Fazendo-se a média dos valores anteriormente citados, chega-se ao preço médio de **R\$ 137,54/h.h** que, frente ao valor efetivo de **R\$ 185,24/hxh**, para a contratação, representa um valor superior em 34,68% em relação a preços médios de outros contratos da Fundação Atech juntados ao processo.

Causa

Utilização de metodologia, pelo Assessor Técnico da SNEAR/ME, na produção de Nota Técnica, devidamente aprovada pelo Secretário Nacional da SNEAR/ME, que desconsidera custos de despesas de apoio, viagens e outros custos diretos para atestar a conformidade dos preços contratados, mediante exclusão de parcela do valor do contrato no cálculo de homem.hora, bem como não consideração de contratos da entidade, integrantes do processo, com outros órgãos públicos, que apontavam valores menores que aqueles do contrato presente.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício N° 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“A auditoria apresenta no Registro 1.2.1.5., alguns fatos que levariam supostamente à conclusão de que houve inconsistência na validação pelo Ministério do Esporte dos preços apresentados pela Fundação Atech em razão: (i) da metodologia de cálculo adotada, que desconsiderou os custos indiretos para o cálculo homem/hora; bem como (i) da comparação dos valores desta contratação com outros contratos da Fundação com outros órgãos e entidades públicos.

Antes, porém, de detalhar os aspectos que envolvem os preços apresentados e a aceitabilidade do critério adotado pelo Ministério do Esporte para contratação da Fundação, importa esclarecer sinteticamente algumas características do formato de contratação por dispensa, tendo em vista a existência de premissas, decorrentes do modelo contratual adotado, que são incompatíveis com os questionamentos suscitados pela CGU.

Conforme anteriormente detalhado, trata-se de uma contratação por meio de dispensa de licitação fundada no art. 24, caput, XIII, da Lei nº 8.666/1993, que autoriza a dispensa para: "contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos."

Percebe-se que, considerando tão somente o critério estabelecido na Lei nº 8.666/93, bastaria que a justificativa para a dispensa de licitação fosse acompanhada das seguintes comprovações: (i) vinculação estatutária da entidade a algum dos escopos mencionados, dentre os quais se destaca o desenvolvimento institucional; (ii) inquestionável reputação ético-profissional; e (iii) ausência de finalidade lucrativa.

Buscando garantir que a opção da Administração pela dispensa não deixasse de considerar outros elementos relevantes, o TCU editou a já mencionada Súmula nº 250/2007, mencionada pela CGU em seus questionamentos, segundo a qual: "A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivos entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado".

Assim, além dos requisitos legais mencionados, o TCU descreveu mais elementos para demonstrar a vinculação estatutária da instituição (nexo entre o dispositivo, a natureza



da instituição e o objeto contrato) e incluiu a necessidade de comprovar a compatibilidade com os preços de mercado.

O entendimento em questão prevê a necessidade de demonstração da compatibilidade com os preços de mercado.

Os assessores técnicos da SNEAR buscaram justificar a contratação da Fundação Atech a partir de critérios objetivos e deram início a uma seleção de propostas, julgando a técnica e o preço apresentado por entidades que tinham características semelhantes.

Questiona a CGU, no entanto, que o valor por homem/hora utilizado para identificar a Fundação Atech como o menor preço desconsiderou os custos indiretos, fazendo com que a proposta aumentasse de R\$ 159,101 para R\$ 185,26.

A partir da análise do procedimento administrativo referente à contratação em tela, não é possível identificar em todas as propostas apresentadas pelas demais entidades quais seriam os custos indiretos, fato que leva à conclusão de que tais custos não foram tratados em todas as propostas de maneira uniforme. Ora, se há uma discriminação de atividades e custos dentre as quais não há segregação dos custos indiretos, não há como pressupor que estes custos estivessem embutidos nos produtos.

Esta seria razão suficiente a justificar a metodologia adotada pelo Ministério do Esporte. Entretanto, a análise da justificativa acostada às fls. 1029 do processo administrativo em tela permite concluir que, **mesmo considerando o valor total da proposta da Fundação Atech para o cômputo do valor hora, sua proposta permaneceu sendo mais vantajosa, já que a proposta das demais entidades (Fundação Getúlio Vargas = R\$185,98 e Fundação Escola e Sociologia de São Paulo = R\$186,72) permanecem acima do valor proposto pela Fundação Atech, com a inclusão dos custos indiretos (R\$185,24).**

Cumpra salientar, ainda, que a comparação pura e simples entre preços previstos em contratos firmados pela Fundação Atech com outros órgãos e entidades da Administração Pública para prestação de serviços especializados tomados sem a necessária cautela, não autoriza que se possa presumir a compatibilidade e similaridade entre os contratos.

O preço é uma variável dinâmica na economia e sua composição depende de inúmeros fatores, que se alterados impactam nos preços. Por meio de uma breve exposição dos contratos mencionados pela CGU fica evidenciado que são contratações que apresentam escopos diferentes, complexidades diversas, números distintos de homens/hora, diferentes perfis dos profissionais e insumos alocados, bem como prazos diversos:

	Descrição do escopo	Quantidade de horas	Valor Total	Duração
Atestado de Capacidade Técnica (Secretaria Municipal da Saúde)	Elaboração e Construção de um sistema integrado e distribuído voltado a permitir a implantação da Regulação do Atendimento em Saúde, bem como o Registro do Atendimento	120.000 (h/h)	R\$ 12.963.637,00	Início: 05 de janeiro de 2004 15 meses
Atestado de Capacidade Técnica (INMET e MAPA)	Definição e implantação do CCIM – Centro de Controle Integrado de Operações, Comunicações e Informações Meteorológicas do INMET	11.700 (h/h)	R\$ 839.700,00	Início: 10 de novembro de 2004 26 meses
Atestado de Capacidade Técnica (CREA)	Prestação de serviços de engenharia para a elaboração de Estudos Técnicos visando à Geração das Especificações Técnicas de Satélite Brasileiro (SGB), abrangendo coordenação de atividades de engenharia de sistemas, garantia de qualidade, levantamento de demanda futura das	65.000 (h/h)	R\$ 6.978.789,81	Início: dezembro de 2003 a abril 2007 Período: 3 anos e 4 meses



<i>necessidades de comunicações via satélite dos órgãos do Ministério de Defesa.</i>				
Atestado de Capacitação Técnica (CENSIPAN)	<i>Os serviços especializados de Suporte Técnico à Administração e Operação dos Sistemas de Telecomunicações, no âmbito do SIPAM, envolvendo centrais PABX, estações de comunicações via satélite (HUB e Vsat), multiplexadores de canais de dados, roteadores, concentradores de comunicações, redes locais dos demais Centros Técnicos e Operacionais do SIPAM, com serviços públicos de dados e circuitos de acesso à internet.</i>	46.000 (h/h)	R\$ 27.532.923,00	<i>Período de execução: 18.02.04 até 18.02.2005</i>

Fica então evidenciado que, em virtude da natureza do objeto contratado o preço final é uma composição dos diferentes insumos alocados pelas licitantes tais como, no caso concreto: perfil dos profissionais e recursos tecnológicos alocados, quantidade de horas trabalhadas, remuneração compatível com o perfil profissional pretendido e a prática de mercado, etc.

Do arranjo ótimo destas variáveis resulta o preço final ofertado, estimulando-se desta forma a observância, pelos proponentes, dos princípios da eficiência e economicidade. Em face destas considerações pode-se asseverar, com a segurança necessária, que não ocorreu a subavaliação mencionada no documento produzido pela CGU, uma vez que o critério final que balizou a escolha da melhor proposta para a Administração Pública não foi o preço do homem/hora tomado isoladamente e sim o de menor preço que além de contemplar o preço do homem/hora, considera as demais variáveis que compõem o preço final da proposta e por via de consequência do contrato avençado.

*É importante consignar também que a Solicitação de Auditoria parte de uma premissa do valor **MÉDIO** de homem hora. Isso, por si só, impede qualquer comparação.*

Ocorre que uma análise que colha de vários contratos, com objetos e níveis de complexidade diferentes, o resultado da divisão entre o valor total do contrato e o número de horas utilizadas em sua elaboração, irá desconsiderar (i) a diferença de complexidade que existe entre os contratos e; (ii) a diferença de custos operacionais e indiretos envolvidos em cada contrato.

Uma análise pontual, ainda que breve, de cada contrato demonstra as diferenças nos perfis de formação dos profissionais envolvidos na execução de cada um deles.

O contrato Censipam/Sipam inclui apenas o serviço de suporte à rede de equipamentos de computação e telecomunicações, bem como ao help-desk do projeto. Veja-se que não há, naquele contrato, previsão sequer de análise da integridade dos dados obtidos na rede administrada pela Atech, senão vejamos o que consta da proposta técnica do contrato que se pretende comparar:

"Não está prevista nesta proposta a simulação, ingestão ou correção de tais dados, caso os mesmos apresentem problemas de qualidade ou não estejam disponíveis."

Há, portanto, com relação a este contrato uma disparidade na qualificação técnica dos profissionais alocados que justifica a diferença do valor de homem hora em relação ao contrato sob análise.

No que atine ao contrato firmado com a Prefeitura do Município de São Paulo a realidade é rigorosamente a mesma.



O contrato assinado tinha por objeto a criação e instalação de um sistema computacional de atendimento para a secretaria de saúde de São Paulo, a partir de dois softwares já desenvolvidos e oferecidos à secretaria de saúde.

Ocorre que tais softwares utilizavam conceitos e tecnologia semelhantes, mas possuíam redundâncias e inconsistências importantes que precisavam ser resolvidas. Daí a menor complexidade daquele se comparado ao contrato firmado com o Ministério do Esporte fazendo com que não seja válida a comparação pretendida pelo relatório preliminar de auditoria da CGU (que supõe similitude nas características dos profissionais envolvidos).

O mesmo raciocínio vale para a contratação junto ao INMET/MAPA.

Deve-se consignar também que a Solicitação de auditoria promoveu atualização de preços, para fins de comparação, por meio da aplicação do INPC dos períodos dos contratos. Ocorre que para contratos muito distantes no tempo (como é o caso do contrato firmado junto à CTA), a simples atualização não fornece elementos fidedignos para confirmar qual o valor praticado à época (mesmo que não se tratasse de contratos com objetos distintos).

Questiona-se o uso pela CGU do INPC como o indicador apto para atualização dos custos em questão, podendo se mencionar, a título de exemplo, que acaso fosse utilizado o IGP-DI a variação seria superior.

Por fim, pode-se asseverar que ao optar pela proposta de menor preço, os gestores do ME observaram rigorosamente o princípio constitucional da economicidade e agirem na estrita defesa dos interesses públicos primários.

Em outras palavras, mais do que a comparação com outros contratos de objetos distintos, a ausência de sobrepreço se extrai da comparação com as demais propostas encaminhadas ao Ministério do Esporte.

Nesse ponto, a Secretaria remete a considerações feitas mais adiante a respeito dos questionamentos quanto ao valor do homem hora no contrato firmado junto à Fundação Getúlio Vargas, enfatizando a necessidade de prestígio ao princípio da economicidade.”

Análise do Controle Interno

Em exame às manifestações do gestor, registra-se, inicialmente, que a apresentação da descrição dos objetos dos contratos citados (Censipam, MAPA, Prefeitura de São Paulo, etc.), a partir dos quais o mesmo conclui serem de menor complexidade que o atual, o que, segundo seu entendimento, justificaria o maior preço unitário de homem.hora cobrado ao ME, não foi acompanhada de fundamentação técnica.

Não foram apresentadas as planilhas de formação de custos, conforme exigido no Anexo III da IN SLTI/MPOG nº 02/2008, que descrevessem minimamente os tipos e perfis de formação dos profissionais e demais custos envolvidos na execução, a partir da qual se pudesse avaliar com maior segurança a conformidade dos custos envolvidos naqueles casos e no presente.

Também não foi esclarecido devidamente pelo gestor o motivo da exclusão de custos de despesas de apoio, viagens e outros custos diretos, do cálculo do preço de homem.hora, a partir do qual chegou-se a um preço subdimensionado, resultando na validação indevida da conformidade de tal preço unitário.

Quanto ao questionamento a respeito da utilização, por esta CGU, de atualização de preços mediante a aplicação do INPC, registra-se que na própria SNEAR emprega-se esta metodologia, com recorrência, em análises técnicas de preços de contratação de



consultorias, as quais são devidamente aprovadas pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento. Tal metodologia tem por base recomendação feita pelo TCU em análise a um contrato assinado pela Casa da Moeda.

Comprovam tal fato, a título de exemplificação não exaustiva, o próprio contrato ora em análise, além do Contrato Administrativo nº 37/2012 (Processo nº 58701.004158/2012-83), firmado com a Fundação Getúlio Vargas, para contratação de consultoria em apoio às ações necessárias à construção e operação do novo autódromo do Rio de Janeiro em Deodoro.

Do contrato presente (fls. 1031/1033), extrai-se parcialmente, o texto a seguir, relativo à justificativa feita pela SNEAR/ME quanto ao preço a ser pago na contratação:

“(...) Em relação aos preços, o TCU analisou que o valor do homem/hora de consultoria cobrado pela empresa vencedora, a Planear Assessoria e Consultoria Ltda., teve aumento de 40% em apenas 13 meses. Enquanto que, no contrato anterior, foi pago R\$ 140,00/hora, o preço exigido nesse contrato foi de R\$ 200,00/hora.

Por fim, o relatório do Tribunal de Contas da União recomenda que a Casa da Moeda pratique o valor do homem/hora de consultoria de R\$ 156,59 (R\$ 140,00 corrigidos pela variação do INPC entre dezembro/2003 e dezembro/2005 para realizar os pagamentos à Planear.(...)” (grifos não contidos no original)

Do contrato com a FGV, retro citado, extrai-se parcialmente, a partir das fls. 414/417 do processo referido, o seguinte texto:

“(...) Aplicando-se o INPC do período de 2006 a 2011 sobre aquele valor que o Tribunal de Contas da União – TCU considerou adequado para a contratação da consultoria, temos uma variação de 31,08% (vide tabela abaixo), ou seja, chegaríamos a um preço de R\$ 205,26 por homem/hora, portanto, muito superior ao proposto no presente caso.(...)” (grifos não contidos no original)

Assim, face à ausência de justificativas tecnicamente fundamentadas, mantém-se a constatação de inconsistência na validação dos preços apresentados pela Fundação Atech.

Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar os preços de homem.hora pagos à Fundação Atech, mediante a verificação de planilhas de formação de preços da contratada, em face das inconsistências no cálculo do valor de homem.hora.

Recomendação 2: Em caso de não comprovação da conformidade dos preços contratuais, promover a glosa de eventuais valores indevidamente pagos à contratada.

1.2.1.6 CONSTATAÇÃO

Inexistência de definição e de especificações claras sobre a forma de aferir a conformidade e a integridade dos produtos a serem entregues.

Fato



Verificou-se na análise presente que não há, no Termo de Referência e no Contrato, definição ou especificação sobre a forma de se aferir a conformidade dos produtos a serem entregues.

A entrega dos produtos será feita apenas por “Relatórios de Serviços Executados”. As tabelas constantes nas fls. 1026 a 1028 não relacionam as horas e as categorias de profissionais a serem utilizados para os diversos serviços, de maneira tal que não será possível verificar-se a conformidade da utilização do número de horas e de profissionais das diversas especialidades na produção dos serviços que constarão dos relatórios a serem entregues.

Causa

Fragilidades nos controles internos e administrativos, ausência de regras claras para comprovação de conformidade da utilização da mão de obra prevista, que serviu de base para a formação do preço do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício N° 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17 de julho de 2013, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“A auditoria questiona no Registro 1.2.1.6. a suposta "inexistência de definição e de especificações claras sobre a forma de aferir a conformidade e integridade dos produtos a serem entregues, bem como da comprovação de utilização da mão de obra, em quantitativos de homem/hora prevista em relação à executada.

O questionamento é formulado (i) por ausência, no termo de referência e no contrato, de definição ou especificação sobre a forma de aferir a conformidade dos produtos a serem entregues; (ii) porque a entrega de produtos seria feita apenas por relatórios de serviços executados e; (iii) que as tabelas de fls. 1026 a 1028 do processo de contratação não relacionam as horas e as categorias de profissionais a serem utilizados.

Esclareceremos que os fundamentos não se sustentam.

No que tange aos pontos (i) e (ii) é importante informar que, por meio do Primeiro Termo Aditivo procedeu-se a alterações no cronograma de desembolso, que implicaram a alteração (melhor detalhamento) da definição dos produtos. Esse aditivo permite, atualmente, uma melhor aferição da conformidade dos produtos entregues.

Desse modo, a informação original do contrato que gerou a observação da CGU já não condiz mais com a realidade atual em que o controle do contrato se dá de modo mais eficaz e efetivo.

A primeira foi a desvinculação temporal, ou seja: o pagamento somente se efetua por meio de entrega do produto, não tendo mais trintídios como marcos de adimplemento.

A segunda foi a deslinearidade dos pagamentos que deixaram de ser iguais e sucessivos para passar a refletir o objeto de cada produto, sendo que o novo cronograma foi mais favorável à SNEAR, já que o valor acumulado, mês a mês, é invariavelmente inferior ao acumulado mês a mês na redação original do contrato (que previa parcelas fixas mensais).

Desse modo, a dinâmica de liquidação atual, diversamente do originalmente previsto, permite a verificação da conformidade da utilização das diversas especialidades por



meio da associação entre o controle dos produtos e as comprovações que a contratada deve providenciar para receber os pagamentos por estes produtos.

Com essas informações, entendemos que a preocupação manifestada no Relatório Preliminar resta superada a partir da assinatura do Termo Aditivo. Esta Secretaria, por outro lado, recebeu a SA 201301149-002, dessa Controladoria e comunica que direcionou os pleitos às contratadas por meio dos Ofícios nº 464 e 465/2013/SNEAR/GABAR/ME. Tão logo receba respostas as encaminhará à CGU.”

Análise do Controle Interno

A despeito das informações prestadas pelo gestor, o mesmo não fez anexar os documentos relativos às providências adotadas, mantendo-se o posicionamento da análise inicial da presente constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Exigir mensalmente à contratada a demonstração da conformidade dos valores dos produtos entregues, a partir da verificação da conformidade da mão de obra profissional utilizada na execução dos serviços contratados, pela apresentação de documentos que evidenciem: a) relação dos profissionais alocados na execução dos serviços, com nome, CPF, formação profissional e comprovação de registro na entidade de classe respectiva; b) forma de vinculação dos profissionais à entidade, com a comprovação dos salários ou honorários pagos; e c) comprovação de recolhimento das contribuições sociais correspondentes.

Recomendação 2: Certificar-se de que integrem o produto a ser entregue mensalmente, além da descrição dos serviços executados, todos os documentos produzidos, tais como memórias de cálculos, certificados, pareceres e relatórios, conforme descrito no Termo de Referência.

1.2.1.7 CONSTATAÇÃO

Inconsistências na formação dos preços de homem.hora. Ausência de planilha de custos para comprovação da conformidade dos preços pagos à FGV.

Fato

Em decorrência das análises feitas, foram constatadas inconsistências na metodologia de cálculo utilizada pela SNEAR/ME para comprovar a conformidade dos preços pagos à FGV, assim como na sua adequação a preços de mercado e a contratos da entidade com outros órgãos da Administração Pública Federal, conforme se expõe a seguir:

a) Conforme consta nas fls. 92 a 102 dos autos, o Ministério do Esporte solicitou propostas de preços a cinco entidades para execução dos serviços a serem contratados, uma das quais declinou. O resultado da pesquisa de preços realizada e as justificativas para a escolha da Fundação Getúlio Vargas foram expressos na Nota Técnica autuada às fls. 471 a 484, produzida pelo Assessor Técnico da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.



Destaque-se que o Termo de Referência previa que todos os custos decorrentes da execução dos serviços deveriam estar incluídos no valor do Contrato, conforme consta nas fls. 89/90 do Processo, donde se extraem os textos seguintes:

“(…) Para a execução das ações previstas, deverão ser adotados parâmetros de mercado e comparação com indicadores de preços por homem-hora que nortearam os planos de trabalhos e/ou contratações anteriores com a Administração Pública.

Todo e qualquer custo pertinente à execução dos serviços dispostos neste Termo de Referência deverá estar contemplado na proposta.

(…)

Condições de Pagamento

Os pagamentos serão liberados contra a entrega de produtos e neles deverão estar incluídos todos os encargos sociais e trabalhistas, tributos, impostos e taxas, despesas administrativas, viagens, hospedagens, alimentação e outras despesas operacionais, tendo como base o mês de junho de 2012.”

No entanto, diferentemente do que consta no Termo de Referência, tal previsão não foi levada em consideração pelo próprio gestor no estabelecimento dos preços unitários de homem.hora, utilizados como parâmetro de comparação entre as entidades pesquisadas, uma vez que nos seus cálculos, o mesmo excluiu, sem justificativa fundamentada, os valores referentes a serviços de apoio e viagem e outros custos diretos, no caso das propostas apresentadas pela FGV e pela Atech, como se tais custos não integrassem o preço total do projeto. Destaca-se que a mesma situação foi identificada no processo de contratação da Fundação Atech, por meio de dispensa de licitação e que deu origem ao contrato nº 50/2012, conforme tratado em item específico deste Relatório.

A metodologia adotada pelo ME leva à interpretação equivocada de que, entre os valores orçados pelas entidades consultadas, o da FGV seria o mais vantajoso, uma vez que apresentaria o menor preço global, além do menor custo unitário de homem.hora, sendo que este último foi desvirtuado, face à exclusão de parcela significativa do preço, superior a um quarto do valor total.

O quadro a seguir demonstra os preços unitários que efetivamente deveriam ser considerados, obtidos a partir dos valores totais orçados e da quantidade de homem.hora a ser empregada pelas entidades consultadas, apontando também a distorção causada por não se considerar os valores dos serviços de apoio e viagens no cálculo do preço unitário efetuado pelo ME:

Quadro 2. Preços pesquisados pelo ME

Instituição	Valor total (R\$)	Serv. Apoio (R\$)	Qt. hxx	Preço hxx (R\$)	
				(1)	(2)
Fundação Trompowsky (fls. 128)	34.200.000,00	-	n/d	-	-
Fundação Atech (fls. 186)	32.550.000,00	1.968.000,00	134.640	227,14	241,75
Fundação FESPSP (fls. 269)	24.591.600,00	incluso	134.640	-	182,65
Fundação Getúlio Vargas (fl. 237)	21.985.000,00	5.612.200,00	93.312	175,46	235,61

(1) Sem inclusão de serviços de apoio e viagens. (2) Com inclusão dos serviços de apoio e viagens.

Assim, tomando-se **todos** os custos do projeto, conforme estabelecido no Termo de Referência, verifica-se que o preço real unitário de homem.hora (h.h) a ser pago à FGV não é de R\$ 175,46, como apresentado pelo gestor, mas sim de R\$ 235,61, numa diferença a maior de 34,2%.



Portanto, comparado ao preço de R\$ 182,65 da FESPSP, evidencia-se que o preço unitário efetivo da FGV é 29% maior.

b) Além da constatação de que o preço unitário orçado pela FGV não é o de menor custo unitário entre os preços pesquisados, verifica-se, ainda, que, no intuito de comprovar a conformidade dos preços praticados pela entidade com outros órgãos da Administração Federal, o ME incluiu nos autos dois contratos da Contratada, de nº 029/2011 com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (fls. 510/546), e de nº 051/2011 com a Agência Nacional de Águas – ANA (fls. 551/596). O quadro a seguir demonstra que os preços unitários do contrato objeto do presente Relatório são maiores dos que os preços unitários dos contratos com o MPOG e com a ANA, como segue:

Quadro 3. Contratos da FGV com outros órgãos da Administração Pública Federal

Instituição	Valor total (R\$)	Serv. Apoio (R\$)	Qt. hxx	Preço hxx (R\$)
				(1)
MPOG – Contrato nº 029/2011	7.410.000,00	735.120,00	36.720	201,80
ANA – Contrato nº 051/2011	1.940.080,00	116.640,00	8.832	208,33
Contrato em pauta com o ME – Contrato nº 52/2012	21.985.000,00	5.612.200,00	93.312	235,61

(1) Com inclusão dos serviços de apoio e viagens.

Evidencia-se assim que, mediante a inclusão dos preços de serviços de apoio e viagens, conforme previsto no Termo de Referência, o preço de homem.hora pago pelo ME à FGV, no contrato em tela, é superior ao preço pago pelo MPOG em 16,7% (R\$ 235,61 / R\$ 201,80) e pela ANA em 13,1% (R\$ 235,61 / R\$ 208,33).

Tal constatação torna insubsistente a justificativa apresentada pela SNEAR/ME, de que os preços pagos à FGV estariam em conformidade com preços praticados pela mesma com outros órgãos da Administração Pública, conforme consta na manifestação do gestor, autuada às fls. 607/609 do processo:

“(…)Dos quatro órgãos consultados dois, ANA e MPOG, encaminharam seus instrumentos jurídicos firmados com a FGV, bem como suas respectivas propostas. Ao se fazer o referido cotejamento, verificou-se a compatibilidade dos profissionais alocados naqueles projetos, com os previstos para este, outrossim, verificou-se que os valores aplicados naquelas contratações (fls. 543 e 593), estão superiores aos ofertados a esta Pasta, portanto, condizentes com os praticados no mercado.”

c) O valor do item “serviços de apoio e viagens” foi estabelecido sem detalhamento ou parâmetro que possa validá-lo, destacando-se o fato de que o mesmo representa 25,5% do custo total do projeto, no caso da proposta da FGV, e apenas 6% no caso da proposta da Fundação Atech. Não se vislumbra justificativa para diferença de tal magnitude, para custos assemelhados para ambas as entidades, não só em função da similaridade das mesmas, mas também para o mesmo tipo de serviço.

Na análise presente, tem-se, portanto, que os valores orçados pelas entidades referidas para “total do contrato” e para “serviços de apoio e viagens” e seus percentuais em relação ao total são, respectivamente:

- Fundação Atech: R\$ 32.550.000,00 – R\$ 1.968.000,00 – 6%
- FGV: R\$ 21.985.000,00 – R\$ 5.612.200,00 – 25,5%.



Deve-se destacar a existência de uma “inversão da equação”, em relação à contratação da Fundação Atech, CNPJ 01.710.917/0001-42, formalizada no Processo nº 58701.004362/2012-02, por intermédio do Contrato nº 50/2012, firmado em 27/12/2012 pelo Ministério do Esporte com aquela entidade, igualmente relativa à contratação de serviços de apoio técnico ligado às ações dos Jogos Olímpicos Rio 2016. Naquele Processo verificou-se que, para serviços assemelhados aos da presente análise, foram os seguintes os valores para “total do contrato” e para “serviços de apoio e viagens” e seus percentuais respectivos, que se constata como inversos em relação ao contrato da análise presente:

- Fundação Atech: R\$ 38.945.016,00 – R\$ 5.493.816,00 – 14,1%;
- FGV: 46.000.000,00 – R\$ 1.878.400,00 – 4,0%.

Note-se, ainda, que no contrato nº 50/2012, a proposta da FGV foi de R\$ 46.000.000,00, para um total de 237.240 h.h, o que resulta num preço de R\$ 193,90/h.h, o que torna o preço unitário de h.h da presente contratação 21,5% maior.

E note-se, ainda, que no contrato presente, a proposta apresentada pela Fundação Atech, no valor de R\$ 32.550.000,00, para um total de 134.640 h.h, resulta no preço de R\$ 241,75/h.h, o que torna o valor unitário de h.h 30,5% maior do que naquele contrato, sem que seja possível vislumbrar justificativa técnica para tal discrepância.

Assim, a ausência de fundamentação técnica, baseada em planilhas de formação de preços, exigidas pela Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02, de 30/04/2008, em seu Art. 15, inciso XII, para verificação da conformidade dos preços de homem.hora, aliada ao fato de que, para itens assemelhados, a FGV apresentou percentuais díspares significativos nos contratos referidos, de 4% para 25,5%, o que pode representar inconsistência dos preços unitários pagos pelo Ministério do Esporte para execução dos serviços contratados.

Fundamenta tal constatação o fato de que nos contratos com o MPOG e com a ANA, anteriormente referidos no Quadro 2, os percentuais do item “serviços de apoio e viagens” representam 9,9% e 6,0% do total do contrato, respectivamente, como segue:

- MPOG – Contrato nº 029/2011 - R\$ 7.410.000,00 – R\$ 735.120,00 – 9,9%
- ANA – Contrato nº 051/2011 - 1.940.080,00 – R\$ 116.640,00 – 6,0%

Assim é que, em face do desvio resultante do estabelecimento do percentual de 25,5%, para o item “serviços de apoio e viagens”, significativamente acima da média observada nos outros contratos e cotações analisadas, aliada à indevida desconsideração do mesmo no cálculo do valor unitário de homem.hora, posto que em desacordo com o previsto no Termo de Referência, pode ter induzido o Ministério do Esporte a concluir que o preço da FGV seria o menor entre os pesquisados, bem como que seria também inferior aos praticados pela entidade com outros órgãos da Administração Pública Federal, o que, como exposto, não corresponde à realidade, contrapondo-se à assertiva da SNEAR/ME, constante nas fls. 483/484 do processo, onde sua área técnica se manifesta nos seguintes termos:

“(…) Por todo exposto, conclui-se que a contratação para prestação de serviços previsto nos presentes autos poderá ser executado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, uma vez que a proposta apresentada atende tecnicamente às expectativas expostas nos autos e o valor proposto é compatível com aqueles praticados no mercado, além de possuir o menor preço entre as demais propostas obtidas.(…)”

Destaque-se que foram identificadas falhas na autuação do Processo, visto não estarem numeradas as fls. entre 04 e 46. Também verifica-se erro de numeração a partir da fl. 609, da qual passou-se para a fl. 700, inexistindo, assim, as fls. de nº 610 a 699.

A Nota de Introdução, constante no processo sem a devida numeração de autuação, entre as fls. 04 e 46, e o Termo de Referência, autuado às fls. 57/91, foram produzidos pelo Assessor Técnico da SNEAR/ ME. O Termo de Referência foi aprovado pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, conforme fls. 91 do Processo.

A Nota Técnica com parecer sobre a conformidade de preços para contratação da FGV, conforme fls. 471/484, foi produzida pelo Assessor Técnico da SNEAR/ME. A aprovação da Nota Técnica e o seu encaminhamento à Secretaria Executiva solicitando a contratação, foram feitos pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento – Substituto, por despacho autuado às fls. 486. O encaminhamento à Diretoria de Gestão Interna, solicitando a adoção das providências cabíveis foi feito por despacho da Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva – Substituta, conforme fls. 486-verso.

O Parecer nº 126/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU de 28/11/2012, autuado às fls. 494/500, foi aprovado pelo Consultor Jurídico do Ministério do Esporte, conforme despacho às fls. 500. O referido Parecer opinou pela impertinência da contratação por dispensa de licitação com fundamento no inciso XIII do Art. 24 da Lei nº 8.666/93, por entender não se configurar, no caso, enquadramento dos serviços sob a categoria de “desenvolvimento institucional”, recomendando a contratação por inexigibilidade, o que veio a ser acolhido pela Secretaria Nacional de Alto Rendimento.

Ao parecer da CONJUR/ME, a SNEAR/ME produziu a Manifestação autuada às fls. 607/609, onde, entre outros apontamentos, reitera a conformidade dos preços da FGV para a contratação. O documento foi produzido pelo Assessor Técnico da SNEAR/ ME e aprovado pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, conforme fls. 607/609 do Processo.

A tramitação e demais providências relativas à certificação orçamentária, inclusive cancelamento parcial de empenho relativo ao contrato do autódromo e empenho parcial para o presente contrato, conforme fls. 503/504 e 704/707, foram efetuadas pela Diretoria de Gestão Interna, sob responsabilidade do Diretor de Gestão Interna.

A autorização para contratação por meio de dispensa de licitação e a posterior assinatura do Contrato nº 52/2012, foram feitas pelo Ministro de Estado do Esporte – Interino, conforme fls. 707 e 716 a 724, respectivamente. Destaca-se, contudo, que apesar de ter sido autorizada a contratação por meio de dispensa de licitação, a publicação efetuada no Diário Oficial da União faz referência a contratação por Inexigibilidade de Licitação, conforme fora sugerido no Parecer da CONJUR/ME.

Pela FGV, assinou o Contrato o Vice-Presidente do Conselho Diretor da Entidade.

Causa

Produção e aprovação de Nota Técnica para comprovação de conformidade de preços com utilização de metodologia em que se identifica a exclusão injustificada de parcela significativa do valor do contrato no cálculo de valores unitários de homem.hora, atestando indevidamente adequabilidade de preços unitários não só em relação ao



presente contrato, mas também em relação a contratos da FGV com outros órgãos públicos.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício N° 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, o gestor manifestou-se nos seguintes termos:

“De fato, o contrato celebrado entre a União Federal e a Fundação Getúlio Vargas, no valor global de R\$ 21.985.000,00 (vinte e um milhões novecentos e oitenta e cinco mil reais), passou pela análise do Ministério do Esporte, inclusive o valor contratado, nada obstante tratar-se de instituição sem fins lucrativos, isto é, sem atuar de forma mercantil visando o lucro da operação, pressupondo-se, a rigor, que o preço ofertado pela entidade fundacional é fidedigno à prestação dos serviços, foi comparado com outras instituições, que igualmente não possuem fins lucrativos.

Na realidade, a tabela que ilustra os preços praticados na pesquisa de mercado no âmbito da presente contratação, exposta às fls. 27 do Relatório Preliminar de auditoria, leva a uma primeira conclusão de que o preço ofertado pela FGV não seria o de menor valor global, tendo em vista que constam em dois campos diferentes, dois valores, quais sejam, R\$ 21.985.000,00 e R\$ 5.612.200,00.

Entretanto, o valor contratado pelo Ministério do Esporte não representa a soma de tais valores, como pode parecer em uma primeira leitura, mas, simplesmente, o valor constante do primeiro campo, no valor de R\$ 21.985.000,00, sendo que o valor de R\$ 5.612.200,00 espelha somente uma parcela do valor total, que foi segmentado do valor total apenas para a realização das análises da auditoria, não representando, assim, um valor adicional ao contrato inicialmente entabulado.

Delimitada esta premissa, verifica-se que ao se realizar o resultado da classificação de preços apresentados nas propostas das fundações consultadas, que deveriam, segundo o Termo de Referência, contemplar "todo e qualquer custo referente à prestação dos serviços", que a proposta da FGV foi a que apresentou o menor preço global no importe de R\$ 21.985.000,00, seguida da Fundação FESSP, no valor de R\$ 24.591.600,00.

Comparando-se o valor consignado no contrato de prestação de serviços regularmente assinado com a FGV, com as demais propostas, confirma-se que foi contratada a proposta de menor preço global, sendo este o critério eleito pelo Ministério do Esporte quando planejou a contratação dos serviços.

Mesmo tratando-se de um processo de inexigibilidade de licitação, o critério que a Administração Pública utilizou foi buscar a instituição, dentre as notoriamente especializadas, que oferecesse o menor preço.

Em verdade, o gestor, em um primeiro momento, concluiu que o objeto contratado enquadrava-se na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso XIII, da Lei n° 8.666/1993.

Ocorre, contudo, que a Consultoria Jurídica vinculada ao Ministério do Esporte, em substancial parecer, não vislumbrou a hipótese de contratação com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n° 8.666/1993, opinando pela contratação por inexigibilidade licitação, na forma do art. 25, II, da Lei n° 8.666/1993.

Na realidade, o critério utilizado na presente auditoria, para apontar possíveis distorções nos preços contratados, centra-se na análise do custo do homem/hora e na comparação entre contratos paralelos, contudo, a relevância necessária ao critério principal de escolha, que foi o valor global do produto.

É certo, também, que no presente caso não se contrata mão de obra ou postos de trabalho, a serem mensurados pela métrica da "hora", mas sim um serviço de natureza



singular, por preço global, com a entrega de produtos, consubstanciando uma obrigação de resultado.

Com efeito, a Nota Técnica encartada aos autos, especificamente às fls. 476, registrou o seguinte:

"O preço global da contratação pretendida, conforme estipulado no Termo de Referência, foi apresentado em todos os casos por produto, seguindo orientação do Tribunal de Contas da União para serviços desta natureza (vide Acórdãos nº 0304/2006-Plenário, nº 0667/2005-Plenário e nº 2.075/2008 – 1ª Câmara). (. ..)"

Como se vê, o foco da justificativa de preços da contratação reside no menor preço global não obstante terem sido apresentados os preços por produto, conforme orientação do Tribunal de Contas da União, e não obstante terem sido também apresentados os valores por homem hora de distintos perfis profissionais.

O fato, porém, é que atendendo ao que o próprio TCU recomenda, a dinâmica e a formalização da contratação não contempla a hipótese de se efetuar pagamentos em proporção e a partir de medições do volume exato de homens hora trabalhados. Relembre-se a propósito, o item 9.4.5 do já citado Acórdão 304/2006-Plenário, por meio do qual o TCU **determinou** que se adotasse "metodologia de mensuração de serviço de consultoria que privilegie a remuneração das contratadas mediante a mensuração dos resultados e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas trabalhadas, conforme entendimento exposto no Acórdão TCU 667-2005-Plenário".

Diante desse posicionamento do TCU, não é cabível apurar-se a existência ou não de prejuízo ao erário a partir do acompanhamento de relatórios de homem hora dedicados à execução contratual. Se esse acompanhamento fosse legítimo para a apuração da justa remuneração do contratado, a contratação se daria por posto de serviço ou homem hora, o que é rechaçado pelo TCU.

Se não se justifica o acompanhamento individual dos profissionais dedicados à execução contratual, com a avaliação de sua dedicação (homem hora), igualmente não se justifica que, para os fins indicados no relatório de auditoria, seja exigido do contratado a apresentação da relação de todos os profissionais envolvidos a cada etapa do processo de liquidação e pagamento da despesa.

Se o Ministério do Esporte for reavaliar os preços de homem/hora da contratada, conforme recomendado pelo relatório preliminar desta CGU, poderá, em tese, subverter a essência da contratação, que é a entrega de produtos determinados, com valor definido para a empreitada, com desembolso realizado segundo o cronograma de execução, e não por preço unitário (o que justificaria a revolvimento do preço deste item que compõe o valor total).

Inclusive, a legislação e a jurisprudência vêm avançando, para que eventuais preços unitários maiores que os praticado nas tabelas oficiais, ou com aqueles praticados no mercado, não sejam motivo para descarte da proposta, prestigiando o valor global, desde que não haja, ao longo da contratação, majoração de quantitativos do item em descompasso com o mercado.

O § 6º do artigo 125 da Lei nº 12.465/2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012, versa que:

"Art. 125. O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos da União será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, à tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.



§6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no caput deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º desse artigo, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso;"

Tal dispositivo permite a existência de preços unitários superiores aos preços unitários de referência, desde que o preço global e o preço de cada etapa estejam abaixo dos referenciais. Ou seja, é permitida a existência de preços unitários acima dos de referência, desde que sejam compensados por outros abaixo dos de referência, de forma que o preço global e o preço de cada etapa estejam abaixo dos referenciais.

Veja-se que esta previsão da LDO/2012 já encontrava ressonância no âmbito do Egrégio Tribunal de Contas da União. Note-se excerto do Acórdão nº 77512007 – 2ª Câmara, in verbis:

"Acrescente-se, ainda, que a licitação era do tipo menor preço global, portanto **mais importante** do que avaliar se cada um dos itens que compunha o objeto correspondia a valores de mercado, era **verificar se o preço global do objeto estava adequado ao mercado e à estimativa de preço realizada**. Além do que, caso a proposta mais vantajosa, mostrando-se adequada quanto ao preço global, estabelecesse valores unitários em desconformidade com o mercado, seria obrigação legal do contratado assumir o compromisso nos termos estabelecidos, haja vista que o contrato resultante está vinculado não só ao edital, mas também à proposta do licitante vencedor, conforme art. 55, inciso XI, da Lei nº 8.666/1993."

De conseguinte, verifica-se a robustez desse entendimento quando se lê a Decisão nº 111/2002, do Plenário da Corte de Contas da União, que tratou, objetivamente, da adequação dos custos em contratações por preço global, que é o critério utilizado no presente caso, verbis:

"Assiste razão aos defendentes quando argumentam que, numa licitação por preço global, a adequação dos custos do empreendimento deve ser examinada **tendo em conta a totalidade do objeto contratado, e não itens específicos do projeto tomados isoladamente**. Essa, aliás, **tem sido a posição reiteradamente adotada por esta Corte, como evidenciam, entre outras, as Decisões nºs 033/1997 (ata nº 04), 469/1999 (ata nº 32), 170/2000 (ata nº 10) e 1028/2001 Plenário (ata nº 53), todas do Plenário.**"

Assim, muito mais importante do que extrair o homem/hora de cada contratação, é verificar o preço global. E, no caso, foi contratada a proposta que apresentou o menor preço global.

Cumpra trazer a baila, também, a prestigiada jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que enfrentou casos idênticos, verbis:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO TIPO MENOR PREÇO GLOBAL.

1. O art. 44, 930, da Lei 8.666/93, veda apenas a apresentação de proposta que apresente preços global ou unitários irrisórios, não servindo de fundamento à desclassificação de proposta que, a despeito de ter cotado o adicional noturno em valor superior aos 40% estipulados na Convenção Coletiva de Trabalho, **apresentou preço global mais vantajoso para a Administração.**

2. Agravo de instrumento ao qual se nega provimento." (Agravo de Instrumento nº 200401000093112, ReI. Des. DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA ISABEL GALLOTTI RODRIGUES, DJ. de 4/10/2004)



"ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. MENOR PREÇO. ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO ASSIM BASEADA. ARGÜIÇÃO DE PROPOSTA INEXEQUÍVEL. DESCABIMENTO. VALIDADE DO CERTAME.

1. Estabelecendo o edital que a licitação seria na modalidade pregão, tipo menor preço global, está a Administração adstrita a tal padrão, devendo manter a ordem de classificação assim apurada.

2. A mera alegação unilateral da impetrante de descumprimento do edital ou de proposta inexecutável, por parte da empresa vencedora, não é suficiente a desfazer a adjudicação e a contratação firmada, eis que indispensável prova técnica a tanto, não efetivada na espécie.

3. Segurança conhecida, mas denegada." (MS nº 200201000393010, Rel. Des. JOÃO BATISTA MOREIRA, DJ de 02/06/2003)

Nessa conformidade, a conclusão da CGU que detectou que "o preço unitário de homem.hora (h.h) a ser pago à FGV não é de R\$ 175,46, como apresentado pelo gestor, mas, sim, R\$ 235,61, numa diferença a maior de 34,2%", não pode repercutir no valor global da proposta de menor preço, em contratação por empreitada global.

Veja que esta Controladoria mesmo fazendo o apontamento de que o valor homem/hora da FGV, com a inclusão do serviço de apoio e de viagens, seria de R\$ 235,61, enquanto o valor da FESPSP seria de R\$ 182,65, mesmo assim o valor global apresentado pela FGV apresentou-se mais vantajoso.

Obtemperese que, enquanto a FGV tem vantagens competitivas em determinadas parcelas do contrato, a exemplo da produtividade e gerenciamento da mão-de-obra especializada, a FESPSP possui em outras áreas da contratação.

A proposta de cada licitante é fruto de sua experiência e organização interna, existindo variáveis que se apresentam individualmente para cada uma, a saber: gerenciamento e rotatividade de pessoal, políticas de remuneração profissional, faltas, ausências, licenças, efetividade de avisos prévios, além de fatores como época do ano, categoria profissional, regionalidade, gerência da empresa e outros.

O preço final deriva, neste norte, de uma composição dos diferentes insumos tais como, no caso concreto: perfil dos profissionais e recursos tecnológicos alocados, quantidade de horas trabalhadas, remuneração compatível com o perfil profissional pretendido e a prática de mercado, etc..

Além disso, a metodologia, expertise, experiência, qualificação de seus profissionais, dentre outras, são peculiaridades e características distintas, que variam de instituição a instituição, o que culmina, obviamente, em formulação de propostas e preços variados.

De outro modo, o princípio constitucional da economicidade **precisa inafastavelmente ser considerado.**

Segundo o professor MARÇAL JUSTEN FILHO (in Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8º ed., 2000, p.73) "a economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são extremamente escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público. Ele tem o dever de buscar todas as informações pertinentes ao problema enfrentado. Como regra, a seleção da alternativa far-se-á em face dos benefícios potenciais de natureza econômica e dos riscos envolvidos. **Quanto maior os benefícios econômicos que poderão advir de uma certa solução, tanto mais será o dever de adotá-la.**"

Em face destas considerações pode-se asseverar, com a segurança necessária, que não ocorreu a subavaliação mencionada no documento produzido pela CGU, uma vez que o critério final que balizou a escolha da melhor proposta para a Administração Pública não foi o preço do homem/hora tomado isoladamente, e sim o de menor preço global



que, além de contemplar o preço do homem/hora, considera as demais variáveis que compõem o preço final da proposta e, por via de consequência, do contrato avençado.

Desta forma, os cálculos demonstrados por essa Controladoria Geral da União, no sentido de evidenciar inconsistências na formação dos preços de homem/hora se considerados isoladamente, poderiam levar a Administração a contratar instituição que apresentou maior valor global, resultando em uma contratação antieconômica para o Erário.

Verifica-se, então, que as considerações apresentadas pela CGU no quadro a seguir, se levadas a efeito pelos gestores do ME, poderiam resultar num dispêndio adicional de valor superior a R\$ 2.500.000,00. Destarte, a decisão adotada no procedimento de contratação em referência implicou uma economia ao erário de igual valor:

Instituição	Valor total (R\$)	Serv. Apoio (R\$)	Qt. hxx	Preço hxx (R\$)	
				(1)	(2)
Fundação Trompowsky (fls. 128)	34.200.000,00	-	n/d	-	-
Fundação Atech (fls. 186)	32.550.000,00	1.968.000,00	134.640	227,14	241,75
Fundação FESPSP (fls. 269)	24.591.600,00	incluso	134.640	-	182,65
Fundação Getúlio Vargas (fl. 237)	21.985.000,00	5.612.200,00	93.312	175,46	235,61

Portanto, esta Secretaria entende que não há inconsistências de metodologia nos cálculos apresentados pela área técnica do Ministério do Esporte.

Abre-se um parêntese para registrar que a extração do homem/horas e a comparação dos valores encontrados com outros contratos, foi realizada pelo gestor com vistas a mensurar o panorama da contratação sob diversos ângulos, não tendo o condão de subverter o critério utilizado, que é menor preço global do produto.

Outrossim, o princípio da economicidade não seria prestigiado caso fosse contemplada a proposta que, a despeito de ter oferecido preço unitário menor, ofereceu valor global maior.

Note-se, a propósito, a advertência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1180/2003 - 2a C., Rel. Min. ADYLLSON MOTTA, DOU de 06/08/2003) de que "os administradores devem obedecer ao princípio da economicidade, e, têm, por isso, a obrigação de examinar todas as opções para a solução de suas necessidades, escolhendo sempre aquela mais vantajosa, sob todos os aspectos, para a Administração."

Já no que diz respeito ao comparativo feito pela CGU entre a contratação da FGV nos contratos com o MPOG, com a ANA e com o ME, esta Secretaria entende que tal comparação não se mostra possível, já que a contratação deste Ministério reveste-se de características específicas, dificilmente reproduzidas nos demais contratos.

Não há razões para se presumir que os cenários sejam rigorosamente os mesmos para permitir a comparação pretendida.

A Administração Pública serviu-se do método de analisar os valores nos demais contratos apenas para comparar os valores estipulados para os perfis de profissionais utilizados pela FGV, em todos os contratos.

Esta Secretaria entende que não se mostra possível padronizar valor de "serviços de apoio", já que cada demanda carece de necessidades específicas. Complexidades e especificidades devem ser analisadas caso a caso, a fim de que se possa melhor aquilatar as propostas e contratações.

Portanto, pelas considerações até aqui expendidas, fica demonstrada a lisura do processo de contratação conduzido pelo Ministério do Esporte.

"c) O valor do item "serviços de apoio e viagens" foi estabelecido sem detalhamento ou parâmetro que possa validá-lo, destacando-se o fato de que o mesmo representa 25,5% do custo total do projeto, no caso da proposta da FGV, e apenas 6% no caso da



proposta da Fundação Atech. Não se vislumbra justificativa para diferença de tal magnitude, para custos assemelhados para ambas as entidades, não só em função da similaridade das mesmas, mas também para o mesmo tipo de serviço."

Nesta abordagem específica, foi realizada comparação de valores de "serviços de apoio e viagens" entre as contratações da FGV e da Fundação Atech com o Ministério do Esporte.

O Ministério do Esporte ao verticalizar a análise do assunto, verificou que os valores estipulados para as categorias de profissionais constantes da planilha a seguir **são utilizados pela FGV como padrão para toda contratação junto à Administração Pública**, sendo que os demais componentes (quantidade de pessoas, número de meses, hora/mês) são variáveis.

Esta Secretaria reitera que em ambos os contratos acabou selecionando a proposta que apresentou o menor preço global. Em face disso, a análise segmentada dos valores previstos a título de "serviços de apoio e viagens" se mostrava irrelevante durante o processo de escolha, permanecendo irrelevante no presente momento.

Outro aspecto a ser considerado é que este Ministério não colheu apenas propostas destas duas instituições. O universo de proponentes foi bastante superior, fornecendo com isso premissas seguras quanto à representatividade e fidedignidade das propostas apresentadas aos preços de mercado, no que toca ao seu preço global.

Por fim, esta Secretaria também considera não ser possível simplesmente comparar os serviços de apoio e viagens nas propostas de diferentes fundações, pois os critérios de formação de preços internos refogem à competência do contratante, uma vez evidenciadas as condições necessárias à entrega do produto ou dos serviços pretendidos na conformidade dos Termos de Referência."

Análise do Controle Interno

Inicialmente, deve-se ressaltar que o § 6º do artigo 125 da Lei nº 12.465/2011 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012, que versa sobre contratação de obras e serviços de engenharia, sem qualquer relação com o caso presente, que trata de contratação de serviços de consultoria, onde o item preponderante da formação do preço é a mão de obra dos profissionais utilizados na execução.

Destaca-se a recomendação do TCU de que seja feito pagamento por produto na contratação de serviços de consultoria, na forma dos Acórdãos citados pelo gestor, não afasta a necessidade de verificação da conformidade dos preços cobrados, não só na formação dos mesmos, por ocasião da contratação, mas também durante o período de execução.

Ressalte-se que a necessidade de tal verificação, a exemplo de outras licitações, se deve ao fato de que o preço global do contrato é obtido a partir do cômputo da mão de obra profissional a ser utilizada, acrescida dos demais custos e encargos previdenciários, tributários, dos demais custos e da remuneração do prestador do serviço, conforme prevê a IN/SLTI/MPOG nº 02/2008, em cujo anexo III é detalhada a planilha de formação de preços.

A comparação de preços de homem.hora da própria contratada com outras instituições não pode ser, por si só, considerada referencial de preço de mercado, nem garantia de economicidade do ajuste, se não houver comprovação de conformidade dos custos reais incorridos pela contratada, de forma a se verificar, entre outras, a adequação dos preços praticados.



Durante a execução, é necessário que se verifique se estão sendo mantidas as condições iniciais da contratação, mesmo em se fazendo pagamentos por produto, conforme a recomendação do TCU. Tal procedimento visa justamente à aferição da economicidade do contrato, mediante o exame da documentação que deve ser entregue pela contratada juntamente com os produtos especificados.

Esse procedimento, porém, não tem sido observado pelo Ministério do Esporte na contratação das consultorias ora analisadas, onde não foram identificadas as necessárias planilhas de formação dos custos da contratação. Ao contrário, os preços das contratações têm sido validados mediante cálculos e processos sem fundamentação técnica em planilhas de preços, baseadas em preços anteriores das próprias contratadas, cuja conformidade e economicidade também não é possível comprovar.

Dessa forma, diante da ausência de fundamentação técnica nas justificativas do gestor, mantém-se as constatações de inconsistências na formação dos preços de homem.hora, de ausência de planilha de custos, e de não comprovação da conformidade dos preços pagos à FGV.

Recomendações:

Recomendação 1: Reavaliar os preços de homem.hora, mediante análise de planilhas de formação de preços da contratada, em face das inconsistências no cálculo do valor de homem.hora apontadas.

Recomendação 2: Em caso de não comprovação da conformidade dos preços contratuais, promover o ressarcimento dos eventuais valores indevidamente pagos.

1.2.1.8 CONSTATAÇÃO

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.

Fato

Verificou-se no processo em análise que a contratação da Fundação Getúlio Vargas deu-se de forma direta, por inexigibilidade de licitação, mediante o enquadramento no Art. 25, inciso II da Lei nº 8.666/93. No entanto, não foi identificada a suficiente comprovação de requisitos destacados pela CONJUR/ME, em vista do que se expõe a seguir:

a) Inicialmente, o Assessor Técnico da SNEAR/ME, justificou a necessidade da contratação, conforme Termo de Referência autuado às fls. 57/91, dos quais se extrai, parcialmente, os seguintes textos:

“(...) O momento de alavancagem que o esporte brasileiro está passando com vistas à realização de dois grandes eventos esportivos, a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, impactarão diretamente na atuação do Ministério do Esporte que será responsável por boa parte dos preparativos necessários sob responsabilidade do governo federal.



A experiência do Ministério do Esporte com instalações esportivas será aproveitada nos Jogos de 2016, em regime de execução indireta. A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento promoverá o acompanhamento do programa com vistas à garantia da qualidade e dos legados de conhecimento e do uso pós-jogos para projetos e obras de determinadas instalações esportivas, através de convênios e contratos de repasse aos entes executores, mormente o Governo do Estado e a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, (...)

(...) Estes programas, portanto, seja na capacitação de atletas ou implantação da infraestrutura necessária, requerem a constante atualização de informações de preços dos insumos diversos envolvidos, assim como a realização de estudos e análises dos processos em tempo hábil de forma a não prejudicar os demandantes.

Para poder realizar a análise acurada a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento precisará de uma estrutura de apoio à realização deste trabalho, bem como para implementação e manutenção de uma base de dados de preços unitários para materiais, equipamentos e serviços que não constem em bases já existentes (SINPAI/SICRO), de forma a balizar as contratações e licitações, facilitando o processo de transparência e auditoria, com redução do retrabalho e aumento da eficiência.

Para solucionar o problema, entende-se necessária a contratação de instituição especializada em estudos, pesquisas e apoio técnico nas tarefas anteriormente elencadas. (...)

Na Manifestação inicial, constante no processo sem numeração de autuação, entre as fls.04 e 64 do processo, constam os seguintes textos:

“(...) No início de 2012, decidiu-se fazer a execução indireta das obras do Complexo Esportivo de Deodoro e do Parque Olímpico através de instrumentos próprios com o Estado e o Município do Rio de Janeiro. Em maio do corrente ano foram celebrados dois acordos de cooperação técnica:

Em ambos os instrumentos a União compromete-se a oferecer apoio institucional, técnico e financeiro referente aos custos dos projetos e das obras relacionadas, respectivamente, com o Complexo de Deodoro e do Parque Olímpico. Ficou acordado, também que os valores dos recursos a serem disponibilizados pela União serão apurados em projetos necessários para execução das intervenções.

Com a extinção da Empresa Brasil 2016, e a conseqüente falta de provimento de serviços especializados, ora pretendidos, que seriam por ela executados, e aliado ao comprometimento da União em oferecer apoios institucional, técnico e financeiro objeto dos Acordos de Cooperação, constata-se a efetiva motivação técnica para a contratação destes serviços pela Administração Pública Federal.(...)

(...)

Não há nos quadros do Ministério do Esporte e não se vislumbra dentro de outros órgãos da União, conjunto de profissionais capacitados e qualificados à execução do objeto pretendido, até porque se trata de serviço pontual e tecnicamente especializado, típico de consultoria, voltado exclusivamente para as ações do Governo Federal na organização e realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, o que, por evidente, também não justificaria a realização de concursos públicos para a contratação de quadros efetivos ou temporários.” (grifos não contidos no original)

Destaca-se que os textos grifados são os mesmos utilizados como fundamento e motivação para a contratação relacionada ao Contrato nº 50/2012, firmado em 27/12/2012 pelo Ministério do Esporte com a Fundação Atech, CNPJ 01.710.917/0001-



42, a partir de dispensa de licitação, conforme processo nº 58701.004362/2012-02, para apoio às ações do ME ligadas à organização e realização do Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016. Tais textos estão expressos nas fls. 40/41 dos autos daquele processo, na Nota de Introdução produzida pela área técnica da SNEAR/ME, em 12/12/2012.

A exemplo do que foi apontado em item específico deste Relatório de Auditoria, referente à análise do processo de contratação da Fundação Atech, deve-se ressaltar que não se trata de um serviço pontual, como pretende a SNEAR e sim, de preparação de um evento cujas ações estendem-se de 2009 a 2018, considerando a preparação e o legado pós-jogos.

Ainda, a proposta de criação da Empresa Brasil 2016 surgiu no âmbito de consultorias contratadas pela própria SNEAR, quando da modelagem da governança a ser estabelecida para o gerenciamento das ações relacionadas à Preparação dos Jogos Olímpicos Rio 2016, oportunidade em que também foi prevista a criação da Autoridade Pública Olímpica – APO e da agência anti-doping – ANAD (Agência Brasileira de Controle de Dopagem – ABCD). Atribuir, unicamente, à extinção da referida Empresa a motivação de contratação recorrente de consultorias evidencia deficiências de gestão por parte do Ministério do Esporte, em prover os recursos humanos de que necessita, em tempo hábil e com a qualificação necessária, para o caso em questão.

b) Na Nota Técnica autuada às fls. 471/484, o Assessor Técnico da SNEAR/ME justificou da seguinte forma a opção inicial pela contratação direta, por dispensa de licitação, a qual viria a recair posteriormente sobre a Fundação Getúlio Vargas – FGV, com fundamento no inciso XIII do Art. 24 da Lei nº 8.666/93, conforme fls. 473/474:

“(…) Não obstante o preenchimento dos requisitos supra, que, certamente, podem ser atingidos por algumas centenas de instituições brasileiras, entendemos que, até mesmo em face a experiência obtida nos processos de auditorias realizados pelos órgãos de controle em outras contratações, a instituição deverá possuir experiência técnica comprovada na execução de serviços semelhantes aqueles que serão executados, além de demonstrar cabalmente que os valores propostos estão em conformidade com as práticas do mercado e com contratações celebradas pela mesma instituição com outros órgãos da Administração.

(…)

Atendendo determinação do Senhor Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, esta assessoria técnica procurou junto a instituições aquelas que, na visão da Administração, pudessem executar os serviços de consultoria pretendidos, com qualidade e segurança.(…)”

Após elencar as entidades consultadas e os respectivos preços apresentados, a SNEAR/ME manifestou sua preferência pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, fundamentando sua opção no fato de que a entidade possuía grande experiência em contratações de grande complexidade com o poder público, e os produtos resultantes da contratação seriam inéditos, não possuindo similares em termos de complexidade e quantidade.

No entanto, a fundamentação pretendida pela SNEAR/ME não foi acolhida pela CONJUR/ME, a qual, a partir das informações apresentadas pelo gestor, entendeu não tratar-se de dispensa de licitação com base no inciso XIII do Artigo 24 da Lei nº 8.666/93, visto não se poder enquadrar a contratação em pauta como relativa a “ensino,



pesquisa ou desenvolvimento institucional”, como exigido pelo comando da norma, mas sim inexigibilidade de licitação.

Assim se manifestou a CONJUR/ME, nas fls. 496-v do processo:

“(…) 16. No caso em tela, em que pesem os esclarecimentos quanto à natureza e capacidade da fundação a ser contratada, resta injustificada, com esteio no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, a inclusão no contrato de serviços que não guardam relação direta com atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

17. É o que se depreende da análise do objeto constando do Termo de Referência acostado às fls. 58/91, de onde se extrai:

‘1. OBJETO

Contratação de serviços especializados de apoio ao Ministério do Esporte – ME em materiais, obras e serviços a serem contratados ou conveniados, na:

- Aplicação e manutenção de base de preços unitários de insumos;*
- Determinações de composições de custos unitários;*
- Estimativas de preços de instalações; e*
- Apoio à análise dos processo de solicitação de convênios e contratos junto à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR/ME.’*

18. Vê-se, portanto, a existência de objetos que não satisfazem plenamente os requisitos exigidos pelo art. 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, vez que boa parte destes não se relacionam diretamente com pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, o que não lhes permite, portanto, serem celebrados com o privilégio da dispensa de licitação.

Logo, o pleito da SNEAR mais se adequaria à hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II do art. 25, c/c o art. 13 da Lei 8.666/93.(…)”

(…)

20. Ainda que não esteja presente a inviabilidade jurídica da competição, por conta da potencial existência de outras empresas em condições de prestar o serviços, o que justifica a não realização da licitação nessa hipótese é a natureza do serviço, a capacidade técnica do prestador do serviço a ser selecionado e as peculiaridades do serviço, que está a exigir a contratação da Fundação Getúlio Vargas. É o que se depreende dos ensinamentos do professor Lucas Rocha Furtado:

‘Assim, é de se concluir que nessa hipótese de contratação inexigível, relativa à contratação de serviços técnico-profissionais especializados prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, não necessariamente deverá existir apenas uma empresa ou profissional em condições de prestar o serviço. O que justifica, nessa hipótese, a não realização da licitação é a natureza do serviço, a capacidade técnica do prestador do serviço a ser selecionado, e as peculiaridades do serviço que está a exigir a contratação de referida empresa ou profissional. Não é a singularidade – leia-se, a existência de um único interessado – do prestador do serviço que justifica a não realização de licitação. A singularidade a que se refere o dispositivo legal está relacionada às peculiaridades do serviço a ser executado, e não ao número de empresas em condições de prestar o serviço.’

(…)

22. Pois bem, da dicção legal, extraem-se os seguintes requisitos: a) tratar-se de serviço técnico enumerado no art. 13 da Lei 8.666/93; b) o serviço ser de natureza singular; e c) a notória especialização do profissional/empresa.

23. Tais condições foram consignadas na Súmula 252 do Tribunal de Contas da União: ‘A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o

inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado’.”

24. Nesse contexto, cumpre-nos verificar o adimplemento dos citados requisitos.

25. As hipóteses previstas nos incisos I a III do art. 13 da Lei de Licitações coincidem com o objeto do contrato e obrigações da contratada. Não há que se questionar, portanto, seu enquadramento como serviço técnico especializado enumerado no art. 13 da Lei 8.666/93.

26. Quanto à singularidade do objeto e à notória especialização da Fundação Getúlio Vargas, a **Nota Técnica de fls. 471/484 informa, em síntese, que os produtos são inéditos e não possuem similares em termos de complexidade e quantidade**, e que a entidade a ser contratada traz um grande conjunto de experiências em outras contratações de alta complexidade realizada pelo Poder Público, atuando fortemente no apoio à implementação de políticas de Estado em áreas críticas como a criação e produção dos principais índices da economia brasileira, planos de desenvolvimento econômico regional, monitoramento de políticas públicas, análises e estudos legais, dentre outras. Afirma ainda, que dentre as cinco instituições consultadas e das quatro propostas escolhidas, aquela apresentada pela FGV é a que melhor atende às necessidades do Ministério do Esporte, que descreveu com qualidade e clareza como pretende executar os serviços objeto do Termo de Referência, além de o valor proposto ser compatível com o praticado no mercado e menor dentre as demais propostas obtidas. (grifos não contidos no original)

(...)

29. Por oportuno, vale lembrar que o Tribunal de Contas da União determina (Acórdão 876/2004-Plenário), 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 dos preços, neste último caso com efetiva comparação com os preços de mercado e sempre com a juntada de parecer técnico responsável atestando tanto a inexigibilidade quanto a adequação dos preços (...)’(grifou-se)

30. Quanto à razão para a escolha, já fora abordada acima, quando dos argumentos sobre a notória especialização e a singularidade do serviço.

31. Quanto à justificativa de preço, percebe-se que também foi objeto de manifestação no expediente de fls. 471/484, que concluiu que o valor proposto é compatível com aqueles praticados no mercado, além de possuir o menor preço dentre as demais propostas obtidas.

32. Vale destacar que foram colhidos pela SNEAR preços de outras instituições que prestam o mesmo serviço ou serviços semelhantes e comparados com a proposta da FGV, considerada, ainda, a compatibilidade com contratações anteriores pelo ME e de contratação no âmbito da ANEEL.

33. **Atestou-se ainda a compatibilidade dos preços ofertados pela FGV com os praticados pela instituição em outros contratos junto à Administração Pública, mas, nesse ponto, os valores não foram cotejados pela área técnica, o que recomenda demonstração expressa.**” (grifos integrantes do texto original)

c) Destaca-se que, das condicionantes estabelecidas na Súmula 252 do Tribunal de Contas da União, quais sejam: “A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”, além do comando do Acórdão nº 876/2004 –



TCU/Plenário: “ii) seja circunstanciadamente justificada a escolha do fornecedor, bem como demonstrada a adequabilidade dos preços, neste último caso com efetiva comparação com os preços de mercado, e sempre com a juntada de parecer técnico responsável atestando tanto a inexigibilidade quanto a adequação dos preços”, duas destas condicionantes não foram devidamente atendidas, como se expõe a seguir:

c.1). Em relação à demonstração da adequabilidade de preços, já foi evidenciado, na Constatação 1.2.1.7 do presente Relatório de Auditoria, a inconsistência dos cálculos em que a SNEAR/ME atesta a conformidade de tais preços a preços de mercado e também em relação a contratos da FGV com outros órgãos da Administração Pública, o que só foi possível pela retirada, no cálculo do preço unitário de homem.hora, de parcela significativa, equivalente a 25,5% do valor total do contrato, relativa a despesas com serviços de apoio e viagens.

c.2) Relativamente aos requisitos estabelecidos na Súmula 252 do TCU, verifica-se que os serviços contratados não são passíveis de enquadramento no conceito de “natureza singular”, visto não serem produtos inéditos, que não possuem similares em termos de complexidade e quantidade, conforme informado pelo gestor na Nota Técnica acostada às fls. 471/484, e que fundamentou o Parecer da CONJUR/ME em sua opinião pelo enquadramento da contratação por inexigibilidade, com fundamento numa suposta singularidade do objeto, não suficientemente demonstrada, em realidade, conforme será exposto adiante.

Destaca-se, antes, que, no caso em pauta, a CONJUR/ME apontou, certamente, a impossibilidade de contratação por dispensa de licitação com fundamento no art. 24, inciso XIII da Lei de Licitações, visto não tratar-se o serviço objeto do contrato de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

Registra-se, a propósito, que semelhantes contratações de consultorias têm sido feitas de forma recorrente pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento sob tal fundamento, com a finalidade primordial de suprir deficiências crônicas de pessoal capacitado em seus quadros, deficiências estas motivadas por dificuldades administrativas, falhas de planejamento e de gestão, conforme registrado ao longo deste Relatório.

Assim, considera-se não suficientemente fundamentada a natureza singular do objeto a ser contratado, por supostamente serem inéditos, sem similares em termos de complexidade e de quantidade. Para tanto, basta que se observe a descrição de tais serviços no item “Objeto” do Termo de Referência, acostado às fls. 58/91:

“Contratação de serviços especializados de apoio ao Ministério do Esporte – ME em materiais, obras e serviços a serem contratados ou conveniados, na:

- *Aplicação e manutenção de base de preços unitários de insumos;*
- *Determinações de composições de custos unitários;*
- *Estimativas de preços de instalações; e*
- *Apoio à análise dos processos de solicitação de convênios e contratos junto à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento – SNEAR/ME.”*



Pretende o gestor, ao atribuir aos produtos a serem obtidos da contratação, a condição de “singularidade”, sob a justificativa de serem “produtos inéditos e sem similaridade em termos de complexidade e quantidade”, atributo não suficientemente caracterizado no caso em análise, conforme exposto anteriormente.

Causa

Elaboração de Termo de Referência e de Nota Técnica para justificativa e aprovação de contratação, atribuindo ao objeto da contratação a condição de singularidade, sem o necessário detalhamento dessa situação.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento se manifestou como se segue:

“Criada em 1944, com a missão de promover o desenvolvimento social e econômico do país, a Fundação Getúlio Vargas tem uma trajetória que se confunde, nos últimos sessenta anos, com a própria história do Brasil. Da formação acadêmica à pesquisa, da assessoria técnica e administrativa à criação de produtos e serviços que orientam a tomada de decisão de entidades públicas e privadas, sua importância no cenário nacional tem a medida exata da qualidade e do prestígio de sua marca. Não é demais lembrar que, desde 1947, a Fundação é responsável pela elaboração dos principais indicadores econômicos do país. A competência, confiabilidade, postura ética e espírito de vanguarda que sempre caracterizaram a FGV fazem com que a Fundação seja hoje referência nas áreas de Administração (Pública e de Empresas), Economia, Documentação, Pesquisa Histórica e Direito.

Em que pese ser uma única e indivisível Instituição, a Fundação Getúlio Vargas é composta por várias unidades, cada qual portadora da expertise no ramo de conhecimento ao qual se destina. Algumas delas são a GVconsult, a FGV Consulting (hoje em dia denominada FGV Projetos), a Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP e a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas EBAPE, todas elas com notoriedade em suas áreas de atuação.

A GVconsult e a FGV Projetos (FGV Consulting) são as unidades responsáveis pela prestação de serviços de consultoria, atividade esta calcada tecnicamente nas internamente designadas ‘academias’, dentre outras, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo - EAESP, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE.

Nos últimos anos, as áreas de consultoria, com sólidos embasamentos acadêmicos, expandiram sua atuação de forma crescente, contribuindo significativamente para o desenvolvimento dos setores público e privado no país, tendo sido contratadas para a prestação de serviços em quase todos os estados da federação e em todos os níveis, municipal, estadual e federal, sem se falar na ilibada reputação técnica que possuem junto à iniciativa privada.

A missão da FGV Projetos é contribuir para a excelência das organizações públicas e privadas, bem como para o desenvolvimento do país – através da disseminação do conhecimento acumulado pelas unidades acadêmicas da própria Fundação Getúlio Vargas - mediante a prestação de serviços de consultoria, realizados por profissionais altamente qualificados, que utilizam as melhores práticas para cada projeto, harmonizando de forma diferenciada.

Portanto, é evidente a notória especialização da FGV para o objeto contratado, preenchendo a exaustão os requisitos previstos no artigo 25, inciso II da Lei de Licitações, como se verá.



Cumpra frisar que tal medida adotada se deu por orientação da CONJUR/ME, nos termos do Parecer n° 126/2012, nos moldes citados.

Para Marçal Justen Filho, a propósito:

‘(...) a decisão acerca do particular a ser contratado refletirá uma avaliação das necessidades, das características da prestação a ser realizada, da identidade e das condições propostas pelo particular. Essa avaliação deverá fazer-se segundo o critério de razoabilidade, ainda quando as peculiaridades do caso concreto impeçam a formulação de juízo dotado de certeza científica.

(...)

Quando a Administração seleciona alternativa tecnicamente adequada e que reúne condições de ser qualificada como a melhor, não se caracteriza infração ao princípio da isonomia - pelos mesmos motivos pelos quais não se pode imputar infração ao princípio da República. Os mesmos argumentos que validam a escolha sob o ângulo da satisfação dos fins buscados pelo Estado também se prestam a imuniza-la em face do princípio da isonomia. A impossibilidade de afirmar que aquela escolha não é a melhor conduz à impossibilidade de reconhecer a infração ao princípio da isonomia. ‘

Ora, a realização de uma licitação somente é admissível se esta for a via mais adequada à satisfação do interesse público buscado.

No caso em tela, o Ministério do Esporte, motivadamente, com esteio no parecer da CONJUR, fiando-se na notoriedade da FGV, na necessidade do serviço e na singularidade acima realçada do objeto, amparou-se no permissivo legal, exercendo seu poder discricionário.

A FGV é contratada para execução de serviços similares para a Caixa Econômica Federal (citada no relatório em que supostamente teria profissionais gabaritados para tal), DNIT e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Portanto, houve e há, aqui, motivado e fundamentado exercício de discricionariedade administrativa, cristalizado na escolha de entidade dotada de notória capacidade, capaz de executar, com eficiência e excelência, objeto singular, necessário à satisfação do interesse público.

Importante destacar que, à guisa de exemplo, o Tribunal de Contas de São Paulo considerou legítimas contratações diretas da FGV, bem como da possibilidade de ser a mesma contratada para auxiliar o desenvolvimento do poder público sem realização de prévia licitação.

Assim sendo, não há que se falar em qualquer mácula na contratação direta da FGV por meio da inexigibilidade.

É cediço que para a contratação direta por inexigibilidade, é imperativo a observância do dispositivo legal, qual seja, art. 25,11, da Lei n° 8.666/93, que determina:

‘Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)



Neste entendimento, assim versa o artigo 13 da Lei de Licitações:

'Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei n^o 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei n^o 8.883, de 1994).'

Ainda trazemos a lume a súmula 252 do TCU:

'A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n^o 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado'

É certo que não há, por parte da CGU, qualquer discussão acerca do enquadramento da FGV nos serviços técnicos especializados, prescritos pelo art. 13, da Lei 8.666/93, nem da notoriedade da mesma.

Portanto, o relato apega-se basicamente na premissa de que os serviços técnicos especializados contratados pelo ME não apresentariam singularidade.

Para Marçal Justen Filho:

'Segundo a fórmula legal, a inexigibilidades de licitação deriva da inviabilidade de competição (...).

A expressão 'inviabilidade de competição' indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.'

Ora, o objeto do contrato em debate - prestação de serviços técnicos especializados de apoio à implementação e manutenção de base de preços unitários e composição de estimativas de preços de projetos - impede seja estabelecido critério de escolha objetiva de melhor proposta.

Afinal, não se pode estabelecer critérios objetivos de avaliação destas medidas, nem das metodologias propostas, nem das etapas a serem executadas, nem da qualificação técnica da FGV, muito menos do modus operandi próprio de cada entidade.

Como medir, com objetividade, qual a metodologia mais eficaz?



Resta assim demonstrado o encaixe da situação em comento ao disposto no art. 25, II, da Lei n^o 8.666/93 - exatamente como entendeu a CONJUR/ME.

Releia-se o que anota Marçal Justen Filho:

‘É difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição. (...) As causas de inviabilidade de competição podem ser reunidas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. (...) a segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado.

(..)

Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz a necessidade estatal. O problema da inviabilidade não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à profissão desempenhada. Não é viável a competição porque as características do objeto funcionam como causas impeditivas.’

Avança o doutrinador, sobre a impossibilidade de escolha a partir de crivos objetivos:

‘Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício, ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração serão relativamente imponderáveis.

Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.’

Ainda continua:

‘Não é possível definir natureza singular de modo mais preciso até porque as atividades contidas no âmbito do art. 13 são muito diversas entre si. Tal como apontado nos comentários ao dispositivo, estão abrangidas tanto atividades teóricas como práticas. Algumas se relacionam com ciências exatas (tal como a elaboração de projeto executivo), outras com ciências sociais (tais como o fornecimento de pareceres em geral). Há aquelas que apresentam cunho artístico (é o que ocorre com a restauração). Podem existir situações de habilidade técnica, como se passa com o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.’

Portanto, é indiscutível, com a devida vênia, o enquadramento da contratação por inexigibilidade.

Trata-se aqui de contratação de serviços de forte natureza intelectual, que demandam capacidade qualificada (inclusive pela vasta experiência): (i) de compreensão da estrutura burocrática estatal; (ii) de identificação de problemas; (iii) de apontamento de soluções e de formas de aperfeiçoamento de rotinas e processos; (iv) de confecção de planos e estratégias que permitam tornar exequíveis tais soluções e propostas de aperfeiçoamento; (v) de implementação destes planos e estratégias, inclusive no que diz respeito a acompanhamento da execução, implantação de rotinas, aperfeiçoamento imediato do que fora proposto e treinamento de pessoal; (vi) cotação de preços relacionados às especificidades e exigências de cada evento; (vii) capacidade de análise de viabilidades de projetos, vindo estes a serem um legado ao patrimônio público; (viii) experiências anteriores com a Administração Pública para o



planejamento e execução de grandes eventos esportivos, desde 2004, inclusive com o próprio ME.

É impossível a comparação objetiva entre as formas de trabalho, metodologia, tecnologia, experiência, etc., das poucas entidades existentes com qualificação, história e porte que as habilitem a atender ao Estado.

José de Menezes Niebuhr, a propósito, faz anotar a jurisprudência:

'O art. 25, II da lei de Licitações não autoriza a contratação direta com base no simples fato de o serviço ser técnico e pressupor conhecimentos específicos por parte do prestador (pessoa física ou jurídica). É imprescindível que o serviço tenha natureza singular, o qual, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, é aquele que se individualiza 'por um estilo ou por uma orientação pessoal (. . .), que as diferenças advindas da singularidade de cada qual repercutam de maneira a autorizar a presunção de que o serviço de um é mais indicado do que o serviço de outro'. Prossegue o autor (Curso de direito administrativo, 24ª edição, Malheiros Editores Ltda., SP, 2007, p. 526-536): a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.' (STJ, REsp nº 942.412/SP 2006/0152916-1, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, Julg. 9.3.2009).

Eis a patente singularidade do objeto do contrato: a FGV detém, e isto é notório, expertise e domínio de ferramentas eficazes na elaboração, implantação e execução de projetos de levantamento de indicadores.

A FGV desenvolve e domina metodologias próprias, e a execução dos serviços pretendidos pelo ME, no caso em comento, certamente se dará não só de maneira indiscutivelmente eficaz como, e calha o friso, se desenvolverá de forma singular, única, incomparável com a forma de trabalho de qualquer outra entidade que possa - e pouquíssimas podem - prestar os mesmos serviços.

Nesta esteira, a FGV é reconhecidamente altamente especializada na coleta e publicação de preços para os mais diversos órgãos do Brasil, sendo, atualmente a geradora de tabelas de preços de referência nacionais utilizadas pelos órgãos públicos nas suas contratações, como por exemplo, o SICRO do DNIT e a EMOP do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Estas tabelas de referência são, inclusive, reconhecidamente aprovadas pelo TCU como norte para precificações de contratos públicos.

Também são gerados pela FGV-IBRE, através destas pesquisas de preços, e baseados nestas metodologias e planejamentos, índices nacionais e regionalizados, notadamente reconhecidos e utilizados oficialmente por órgãos de governo, tais como IPC - Índice de Preços ao Consumidor, INCC - Índice Nacional de Construção Civil, IGP - Índice Geral de Preços.

Os especialistas do Instituto Brasileiro de Economia, da área econômica da Escola de Pós-graduação em Economia, produzem análises sobre conjuntura econômica nacional e internacional, surveys empresariais e assuntos específicos, como avaliação de riscos de crédito, finanças estaduais e municipais, mercado internacional, agronegócios, entre outros. Esses serviços permitem a elaboração de cenários para que empresas e governos balizem sua atuação e fixem estratégias e objetivos de médio e longo prazo.

Os índices setoriais, que refletem o comportamento dos custos de determinado segmento da economia, são uma tradicional ferramenta econômica desenvolvida pela FGV. Hoje, sua elaboração atende também a solicitações específicas de organizações, como base para a formulação de políticas de preços.



Com efeito, todos os trabalhos realizados no contrato em epígrafe se utilizaram de metodologias similares às utilizadas para as gerações dos índices supracitados, adaptados ao contexto necessário ao cumprimento do objeto contratado pelo Ministério do Esporte.

Com isso, se faz importante a explicação da metodologia singular do trabalho desenvolvido pela FGV, conforme delimitado abaixo:

Princípios Básicos

A todo item de serviço (preço), deve estar associada uma especificação técnica de serviço e materiais empregados;

Busca de semelhanças:

*Quando um item de serviço existir com a mesma natureza no Sistema de Custos Rodoviários - Sistema **SICRO**, fornecido pelo DNIT - ou Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - **SINAPI**, fornecido pela Caixa Econômica Federal - CEF / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - porém, com especificação técnica de serviço ou material distinta, deverá ser caracterizada como especificação particular, indicando-se as diferenciações particulares entre as especificações, tais como:*

Insumos utilizados e taxas de consumo;

Métodos e condições construtivas; e

Padrões de qualidade exigidos e controle tecnológico entre outros.

Deverão ser compostos preços, utilizando-se, preferencialmente, elementos de composição do SICRO e SINAPI e elementos adicionais a pesquisar, resultando uma composição de preço.

Quando um item de serviço não existir nos Sistemas SICRO ou SINAPI, deverá ser composto um preço específico, caracterizado como composição de preço.

Quando um item de serviço existir com a mesma natureza nos Sistemas SICRO ou SINAPI e não houver nenhuma particularidade de especificação para construção de eventos esportivos que justifique adequação de preço, prevalece o preço SICRO ou SINAPI; e

Caso exista diferença entre os preços informados no SICRO e no SINAPI terá prevalência o preço do SINAPI, sendo informados ambos os órgãos para que seja feita a compatibilização.

Sistema de Composição de Preços SINAPI

Preços Básicos de Equipamentos

A relação de equipamentos engloba todos os equipamentos do SICRO e SINAPI e mais os peculiares referentes às composições Particulares e Complementares; e

Os custos produtivos e improdutivos serão os considerados nos Sistemas SICRO e SINAPI, acrescentando-se os referentes aos equipamentos e serviços peculiares, Particulares e Complementares, com a mesma metodologia de cálculo.

Produção das Equipes Mecânicas



Serão utilizadas as produções de equipes mecânicas dos Sistemas SICRO e SINAPI e serão determinados para as composições Particulares e Complementares os valores com a mesma metodologia, considerando os ciclos operacionais adequados às especificações dos serviços de eventos.

Preços Básicos da Mão-de-obra:

A relação de mão de obra engloba todas as funções do SICRO e SINAPI e mais categorias peculiares às composições Particulares e Complementares; e

Os custos de mão-de-obra serão os mesmos dos Sistemas SICRO e SINAPI, acrescentando-se os referentes às categorias peculiares, Particulares e Complementares, com a mesma metodologia de pesquisa, regionalização e composição.

Preços Básicos dos Materiais

A relação de materiais engloba todos os insumos do SICRO e SINAPI e mais os materiais peculiares às composições Particulares e Complementares; e

Os custos de materiais serão os mesmos dos Sistemas SICRO e SINAPI acrescentando-se os materiais peculiares, Particulares e Complementares, com a mesma metodologia de pesquisa, regionalização e composição.

Lucro e Despesas Indiretas (LDI)

Os critérios adotados para o SINAPI para Eventos serão os aplicados nas composições do SICRO e SINAPI, adaptando-se às condições da obra específica para as parcelas referentes ao seguro de risco de engenharia e diferença de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, entre outros; Serão levados em conta, também, os limites determinados pelo Acórdão W325/2007 do Tribunal de Contas da União - TCU de 14/3/2007, e ainda eventuais documentações subsequentes; e Isto posto, esta taxa deverá ser definida para cada Obra/Projeto.

Montagem das Composições de Preço Unitário

As composições de preço unitário SINAPI terão o lançamento do índice LDI, quando da orçamentação da Obra/Projeto;

As composições de preço unitário SINAPI serão montadas segundo padronização dos Sistemas SICRO ou SINAPI.

Para as composições de preço unitário com a mesma natureza e especificações do SICRO e SINAPI, serão adotados os mesmos critérios sem;

Para os itens de serviços caracterizados como composições de Eventos Particulares e Complementares, as mesmas serão montadas sem LDI, segundo parâmetros adaptados com elementos do SICRO e SINAPI e alteradas para as condições particulares de eventos ou complementadas da mesma forma;

As composições de preço unitário do SINAPI serão regionalizadas, conforme critério adotado nos sistemas SICRO e SINAPI.

Serviços por Apontamento e Custeio



Deverá ser definida uma Norma Geral de Medição e Pagamento. Nesta norma, deverá ser estabelecido o critério para definição dos serviços a serem pagos por preço unitário e os casos excepcionais possíveis de pagamento por apontamento e custeio. Serão considerados pertencentes a este grupo, de caráter excepcional, aqueles serviços que não possam ter previamente sua solução definitiva projetada ou que seja apontamento dos meios técnicos empregados;

Havendo necessidade, alguns destes princípios poderão ser redefinidos ao longo dos serviços, desde que não se comprometa o cronograma firmado, e que esteja em comum acordo entre o Ministério do Esporte e a FGV; e

Qualquer serviço novo detectado que fuja a esta regra deverá ser objeto de composição de preço unitário.

A singularidade do serviço, assim, também se apresenta:

Consolidação das Especificações, com os objetivos de:

Estudar e considerar os ensinamentos e experiências da base de conhecimento legada dos Jogos Pan-Americanos, tomando como base os contratos e convênios firmados para este fim;

Destacar, dentre as especificações técnicas e de materiais do Ministério do Esporte, aquelas que apresentem particularidades ou que sejam complementares às especificações técnicas que compõem os sistemas SICRO e SINAPI;

Identificar, nas especificações técnicas e de materiais com especificidades ou que sejam complementares, os itens peculiares para embasar as pesquisas de mercado desses elementos; e

Fazer a análise das especificações técnicas e de materiais particulares e complementares, realizando a consolidação da sistemática das mesmas com as especificações constantes no banco de dados do SICRO e SINAPI.

Pesquisa de Preços, com os objetivos de:

Elaborar as pesquisas dos insumos (materiais, equipamentos e mão de obra) peculiares das composições Particulares e Complementares, obedecendo às mesmas regiões adotadas no SICRO e SINAPI; e

Compor o Banco de Dados Geral de Preços dos Insumos Básicos (materiais, equipamentos e mão-de-obra) Particulares e Complementares, agregando, a estes, os preços dos insumos dos sistemas SICRO e SINAPI.

Pesquisa de Preços: Principais Conceitos Metodológicos

Uma pesquisa de preço não tem um fim em si mesmo, e é utilizada sempre como um meio. Portanto, deve ser direcionada para que se atinja algum objetivo. Sempre que se propõe iniciar uma nova pesquisa, deve-se vinculá-la ao objetivo final entre os quais podemos listar:

- *Acompanhar, periodicamente, a evolução dos preços da cesta média de consumo das famílias e, assim, calcular um índice de inflação aos consumidores;*
- *Acompanhar, periodicamente, a evolução dos preços dos produtos produzidos no país, de forma calcular um índice de inflação aos produtores;*



- Acompanhar, periodicamente, a evolução dos insumos de um projeto contratado e, assim, servir como índice de reajustamento;
- Servir de base para ornamentação de obras ou serviços;
- Acompanhar o preço médio de uma cesta de produtos para servir como referência a departamentos e órgãos de controle de custos.

Principais Conceitos em uma Pesquisa de Preços

Para qualquer pesquisa de preços, deseja-se que os resultados reflitam apenas os movimentos dos preços transacionados. Além disso, espera-se que a amostra da pesquisa seja estatisticamente robusta, para que inferências possam ser efetivamente realizadas. Para que os objetivos da pesquisa de preço sejam cumpridos, os seguintes conceitos devem ser observados:

- Representatividade do Informante,
- Preço coletado efetivamente transacionado,
- Representatividade do Item pesquisado,
- Manutenção da periodicidade da coleta, e
- Manutenção da especificação produto coletado.

Técnicas de Pesquisa

Nessa sessão, apresentaremos as mais relevantes técnicas que possibilitam que os objetivos da pesquisa descritos anteriormente sejam satisfeitos.

- **Processos de Amostragem**

A meta principal deste processo é alcançar uma amostra representativa que apresente a estatística mais provável de refletir a verdadeira estatística da população. Em geral, o processo utilizado é o de amostragem em duas fases, que usa seleção de probabilidade proporcional ao tamanho (PPS).

- **Definição do Tamanho da Amostra**

Para definir probabilisticamente o tamanho da amostra ideal para a realização da pesquisa preços², utiliza-se a seguinte equação para se encontrar a média da população:

$$n = \frac{Z^2 \sigma^2}{e^2}$$

Onde:

n = Tamanho da amostra

Z_{∞} = Valor crítico do grau de confiança desejado.

σ = Desvio-padrão populacional da variável

² Para população infinita.



E = Erro máximo da estimativa, ou seja, a diferença máxima entre a média amostral e a verdadeira média populacional.

- **Tipos de Preço**

Existem diversos tipos de preços encontrados no mercado, e a pesquisa deve ser conduzida de forma a extrair os tipos para os quais ela pretende abranger.

Os seguintes tipos de preços são observados no mercado, sendo relevante destacar que nem todos são passíveis de observação em uma pesquisa típica de preços:

- Preço de mercado à vista;
- Preço de contrato;
- Preço de tabela;
- Preço de tabela com ajustes; e
- Preço negociado.

- **Políticas de Ajuste de Preços**

Primeiramente, é preciso distinguir entre as duas categorias básicas de ajustes - ágios e descontos. Ágios são cobranças adicionais ao preço de tabela para cobrir despesas do produtor ou condições de mercado adversas ao comprador. As cobranças adicionais mais frequentemente são as multa por atraso no pagamento e encargos de frete. Menos frequente, mas extremamente relevantes, são as elevações de preços causadas por um acréscimo momentâneo inesperado na demanda, que abre um espaço para elevar o poder de barganha do vendedor.

Já os descontos são reduções no preço de tabela em benefício do comprador.

Os seguintes tipos diferentes de descontos são encontrados no mercado:

- Desconto para pagamento à vista;
- Desconto competitivo;
- Desconto sazonal;
- Desconto comercial;
- Desconto de quantidade; e
- Desconto de volume cumulativo.

- **Especificações dos Produtos Pesquisados**

A especificação do produto é de extrema relevância em uma pesquisa de preços, pois, em geral, há uma elevada variação de preços entre produtos aparentemente similares. É comum haver distorções nas médias de preços pesquisadas, caso certas características do produto seja negligenciada.

Desta forma, a descrição do item deve conter todas as características que impactam na diferenciação de preços para um produto. Essas características são específicas e precisam ser definidas para cada produto.



No caso de automóveis, por exemplo, a simples modificação da cor já é impactante no nível de preços. Portanto, uma pesquisa de preço de automóvel bem estruturada deve segmentar os veículos entre grupos de cores distintas. Esse procedimento deve garantir que apenas fatores econômicos sejam responsáveis pelas diferenças de preços e não as diferenças de especificações do produto pesquisado.

As características que, em geral, uma pesquisa de preços deve levar em consideração para garantir a homogeneidade na especificação do produto pesquisado são:

- · Nomes de comercialização;
 - · Nome técnico;
 - · Especificações técnicas;
 - · Certificações de qualidade atribuídas;
 - · Marca;
 - · Unidades de medidas (largura, volume, etc.);
 - · Composição do material; e
 - · Tipo de embalagem.
-
- **Composições de Preço Unitário, com os objetivos de:**

Elaborar as Composições de Preço Unitário dos serviços SINAPI; e

Elaborar o Manual de Composição de Preços Unitários do Ministério do Esporte estabelecendo a Norma Geral de Critério de Medição e Pagamento em que serão distinguidas as situações de pagamento de preços unitários e as situações de pagamento por apontamento e custeio.

Assim, um processo de pesquisa de preço e criação de composições é um procedimento contínuo composto por várias etapas, seguindo uma metodologia. Dentre elas, podemos citar: especificação do produto, localização do informante, definição da amostra, coleta de preço e outras, com objetivo de obter uma informação confiável.

No processo de contratação evidenciou-se ser a contratação da FGV a melhor alternativa para o Estado, além da mais barata, mormente diante da inviabilidade de ser realizada licitação, uma vez que ausentes quaisquer critérios objetivos de solução segura de melhor proposta, como já demonstrado.”

Análise do Controle Interno

Considerando as manifestações apresentadas, destaque-se que não foi evidenciada, nas justificativas do gestor, nenhuma hipótese consistente de que não fosse possível atender aos interesses do Estado mediante a contratação de qualquer outra das empresas pesquisadas. Tal constatação é reforçada pela própria pesquisa feita entre várias entidades, as quais, por suposto, estariam, a exemplo da contratada, consideradas aptas a executar os serviços.

Evidencia o fato a contratação pelo Ministério do Esporte, da Fundação Atech, também objeto de análise no presente Relatório, para execução de serviços igualmente ligados a ações dos Jogos Rio 2016, contratação esta, porém, por dispensa de licitação, sob a justificativa de ser a mesma uma entidade altamente capacitada em processos críticos e



complexos, o que leva à conclusão lógica de que a referida entidade também teria os pressupostos necessários para executar os serviços pretendidos no contrato atual.

Complementarmente, cite-se a respeito a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, proferida no Acórdão nº 146/2007 - Primeira Câmara:

*“(...) 17. Consoante o dispositivo acima, a hipótese excepcional de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços requer o preenchimento dos seguintes requisitos: **a) que haja inviabilidade de competição**; b) que o executor possua notória especialização. Não sendo atendido algum desses pressupostos, incabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação.*

*18. **É cediço que a essência da inexigibilidade de disputa é a inviabilidade de competição, e isso não ficou demonstrado nos autos, ao revés, a própria entidade, ao oferecer suas justificativas ao controle interno concernente à questão, trouxe informações de que o processo de contratação foi precedido de ampla pesquisa e consulta a vários escritórios que atuavam no seguimento almejado (fl. 250, v.p., e 290, vol. 1).**(...) (grifos não contidos no original)*

Observe-se a semelhança no caso presente, no qual, a exemplo do caso citado no Acórdão, houve também pesquisa com outras entidades aptas, o que permite caracterizar a ausência de inviabilidade de competição, e que, por sua vez, no entender do Tribunal, descaracteriza a essência da inexigibilidade.

Acrescente-se o entendimento do jurista Marçal Justen Filho, em Artigo denominado “*Ainda a Inviabilidade de Competição para contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados*”

(Fonte: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>).

“Deverá cotejar-se peculiaridade do interesse público a ser satisfeito com as características de prestações a serem oferecidas pelos sujeitos disponíveis no mercado, titulares de especialização e de notoriedade.

Para esse fim não é determinante a existência de uma pluralidade de sujeitos disponíveis para prestar o serviço para o Estado. Como reconhece toda a doutrina, a inviolabilidade de competição na hipótese do inc. II do art. 25 não se relaciona com a existência de mais de um particular em condições de prestar o serviço.

A inviolabilidade de competição na hipótese, configura-se em primeiro lugar pela peculiaridade do interesse público a ser satisfeito, que não exige atuação criativa de uma pessoa física ou de um conjunto de pessoas, capacitadas a transformar o conhecimento teórico em soluções práticas.

***A particularidade da situação, para caracterizar a inviolabilidade de competição, pressupõe que essa habilidade, derivada diretamente da personalidade e capacidade criativa, não esteja difundida entre os profissionais, mesmo especializados.**(...)”*
(grifos não contidos no original)

Tal particularidade não se acha presente, no caso em análise, por não restar comprovado que os conhecimentos e capacidades técnicas necessárias para a execução dos serviços contratados sejam detidos exclusivamente pela entidade em comento, tendo em vista tratar-se o objeto da contratação, em sua essência, da elaboração e da atualização de um



banco de dados relativos a preços de itens de serviços e produtos de obras e engenharia, a despeito da complexidade envolvida.

Reitere-se que o parecer da CONJUR/ME com autorização da contratação, no enquadramento legal em tela, fundamentou-se nas informações prestadas pelo próprio gestor, abstendo-se de análise fática da contratação e de sua repercussão no ambiente operacional da SNEAR.

Ressalte-se que a presente contratação trata-se de serviços essencialmente técnicos, cujo produto será obtido a partir de métodos e processos que dependem das capacitações técnicas, e não de habilidades derivadas diretamente da personalidade e capacidade criativa, não difundidas entre outros profissionais e entidades, mesmo especializados, conforme Marçal Justen Filho.

Não resta caracterizada, desta forma, a pretendida singularidade do objeto, e, portanto, conclui-se pelo não enquadramento do processo em inexigibilidade de licitação.

Recomendações:

Recomendação 1: Por ocasião da realização de contratações diretas, seja por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, observar a necessidade de detalhar de forma suficiente o objeto da contratação, de forma a possibilitar o seu adequado enquadramento, como dispensa de licitação ou como inexigibilidade de licitação.

Recomendação 2: Viabilizar mecanismos para dotar os quadros permanentes do Ministério do Esporte de servidores efetivos, evitando contratações recorrentes de consultorias para suprir deficiências de pessoal em sua atividade fim.

Recomendação 3: À luz do modelo implementado para o acompanhamento e o controle das ações voltadas à preparação das Olimpíadas e Paraolimpíadas Rio 2016, que conta, inclusive, com corpo técnico cedido pela Caixa Econômica Federal, redimensionar a real necessidade de apoio de consultorias externas no escopo do contrato em análise

1.2.1.9 CONSTATAÇÃO

Inobservância das recomendações da CONJUR/ME quanto à necessidade de empenho do valor total do contrato, como condição de admissibilidade para a contratação.

Fato

Verificou-se, a partir da análise dos autos, que a formalização do contrato deu-se sem o atendimento do Parecer nº 126/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, no que diz respeito ao seu item 36, que apontou:

“36. Vale ponderar que a vigência do contrato poderá ultrapassar o exercício financeiro, desde que as despesas referentes à contratação sejam integralmente empenhadas até 31 de dezembro, para fins de inscrição em restos a pagar, conforme Orientação Normativa AGU nº 39, de 13/12/2011.”

No entanto, não se identificou nos autos a comprovação documental de que tal providência tenha sido adotada, conforme item “vii)” do citado Parecer, como condição



de admissibilidade à contratação. Ao contrário, depreende-se dos autos que o empenho foi de R\$ 4.000.000,00, conforme fls. 712, sendo que no Contrato, às fls. 719, consta que o empenho foi feito pelo valor integral de R\$ 21.985.269,86.

Verifica-se às fls. 504 do processo que o Assessor Técnico da SNEAR/ME, solicitou empenho no valor de R\$ 7.000.000,00, ao que a Coordenação de Orçamento e Finanças do ME informou a insuficiência de limite orçamentário para atendimento ao pleito, conforme despacho no verso das fls. 504.

Posteriormente, o citado Assessor Técnico solicitou o cancelamento da Nota de Empenho do contrato com a FGV relativo ao autódromo, para empenho no contrato presente, conforme mensagens autuadas às fls. 705/706 do Processo, o que materializou-se na certificação orçamentária às fls. 704, com despacho do Coordenador Geral de Orçamento e Finanças – Substituto, com prosseguimento do trâmite processual.

Assim, considerando que o contrato foi assinado em 31/12/2012, e, salvo comprovação em contrário, o empenho efetivamente feito foi parcial, e não pelo valor integral do Contrato, conforme orientação do Parecer da CONJUR/ME.

Causa

Formalização do contrato sem o atendimento ao Parecer nº 126/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, descumprindo a Orientação Normativa AGU nº 39, de 13/12/2011.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento se manifestou como se segue:

A assinatura do contrato administrativo nº 52/2012 foi realizada no dia 31 de dezembro de 2012, tendo sua execução sido iniciada apenas no exercício de 2013, de maneira que não caberia ser efetivado um empenho do valor total no exercício de 2012, já que os restos a pagar alcançariam a ordem de 100% do valor total do contrato. Neste caso específico, deve-se levar em consideração que o contrato firmado por este Ministério com a FGV tem vigência de dezenove meses, estando previsto no Plano Plurianual da União, na forma estabelecida pelo art. 167, S 1º, da Constituição Federal. Desta maneira, não há de se aventar o mal ferimento às regras de direito financeiro no que compete ao orçamento da União nos exercícios financeiros de 2013 e 2014, uma vez que já que há previsibilidade orçamentária para o cumprimento das obrigações assumidas.

Por fim, vale apontar que em Reunião de Busca Conjunta das Soluções realizada no dia 5 de julho de 2013, entre os membros da CGU, da SNEAR/ME, da CONJUR/ME e da AECIIME, foi amplamente discutido este tema. Nesta ocasião, esta Secretaria se comprometeu a submeter formalmente à CONJUR/ME o processo administrativo de contratação da FGV para que seja reavaliada a aderência desta contratação com a Orientação Normativa AGU nº 39, de 12.12.2011.

Análise do Controle Interno

A despeito das informações apresentadas pelo gestor, os apontamentos feitos referem-se ao descumprimento por parte do ME, da Orientação Normativa AGU nº 39, sem adentrar ao mérito da mesma. As justificativas apresentadas não afastam a



impropriedade decorrente do ato irregular cometido, a despeito da clara recomendação da CONJUR/ME, mantendo-se o apontamento anteriormente feito.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, nos casos pertinentes, a necessidade do atendimento da Orientação Normativa AGU nº 39, de 13/12/2011, apontada no Parecer nº 126/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU.

Recomendação 2: Dar conhecimento do fato apontado na presente constatação à Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, obtendo orientação acerca das providências a serem adotadas para a regularização da situação.

1.2.2 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

1.2.2.1 CONSTATAÇÃO

Atuação não efetiva da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento no acompanhamento e na fiscalização do Convênio nº 751712/2010 celebrado com o Comitê Olímpico Brasileiro - COB.

Fato

Trata-se de registro acerca da análise da atuação da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento em relação ao acompanhamento e à fiscalização de convênio firmado pela Unidade com o Comitê Olímpico Brasileiro.

O convênio nº 751712/2010 foi firmado com o objetivo de custear as diárias e passagens aéreas para atletas e oficiais, possibilitando a participação da Equipe Brasileira de Vela em competições de nível internacional dentro e fora do país, visando à preparação para o Pan-americano de Guadalajara 2011, os Jogos Olímpicos de Londres 2012 e Rio 2016. O Convênio nº 751712/2010 foi assinado em 30/12/2010, cujo valor total era de R\$ 2.390.963,94, tendo como contrapartida o valor de R\$ 51.250,00, com vigência de 31/12/2010 até 10/01/2014.

Por intermédio do Ofício nº 1177/2012/PSOR/vg, de 26/06/2012, o Gerente Geral de Relações Governamentais do COB solicitou ao Diretor do Departamento de Gestão Interna do Ministério do Esporte a autorização para a realização de *“lançamentos no Sistema SICONV dos valores debitados a favor do Cartão de Crédito AMEX-EBTA, sob a bandeira do Banco Bradesco, patrocinador oficial dos Jogos Olímpicos Rio 2016, de titularidade do Comitê Olímpico Brasileiro, especificamente destinado ao presente Convênio de nº 751712/2012, atrelado à conta bancária igualmente específica”*.

Por meio do Ofício nº 028-2013/SNEAR/ME, de 04/02/2013, o Coordenador-Geral do Bolsa-Atleta³ do Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento da SNEAR encaminhou à Controladoria Geral da União, por orientação da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, esclarecimentos e providências adotadas com relação à solicitação do COB.

³A identificação do cargo do Coordenador-Geral foi obtida por intermédio de consulta ao Organograma disponibilizado pela SNEAR por meio do Ofício nº 353/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 13/05/2013.



A partir da análise da documentação encaminhada e de informações disponíveis no SICONV, foram identificadas as situações a seguir apresentadas, as quais indicam deficiências na atuação da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento no acompanhamento e na fiscalização do ajuste:

a) Necessária autorização prévia da autoridade máxima do concedente, segundo disposto no inciso III, §3º, artigo 10, do Decreto nº 6.170/2007

Segundo a legislação dispõe, toda a movimentação dos recursos transferidos deve ser feita exclusivamente por intermédio de instituição financeira controlada pela União, em conta específica criada para cada ajuste, e os pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços.

Dessa forma, *a priori*, não se justificaria a utilização de cartões de crédito para pagamentos no âmbito da execução dos convênios. No entanto, o Decreto em referência prevê excepcionalmente a dispensa da obrigatoriedade de que os pagamentos sejam realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, desde que haja autorização da autoridade máxima do órgão concedente.

Contudo, conforme ressalvado pela própria Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte, tal autorização deve ser prévia e não *a posteriori*, como solicitado no caso concreto em comento.

Destarte, não se vislumbra a possibilidade de aprovação de pagamentos realizados em desacordo com o disposto na legislação de referência.

b) Movimentação dos recursos em conta diversa da conta específica do convênio

Consta do Ofício nº 28/2013/SNEAR/ME, de 04/02/2013, a informação de que os lançamentos debitados a favor do cartão de crédito ocorrem a partir de conta específica a este atrelada, de titularidade do próprio COB, mantida no Banco Bradesco, a despeito da conta específica aberta pelo concedente junto à Caixa Econômica Federal.

Observa-se, dessa forma, que, além da questão dos pagamentos com cartão de crédito, o COB prescinde de movimentar os recursos exclusivamente na conta bancária específica do convênio, mantida na Caixa Econômica Federal, em descumprimento ao disposto no artigo 10 do Decreto nº 6.170/2007.

Conforme contido no §3º do referido artigo, verifica-se que a possibilidade de dispensa pela autoridade máxima do concedente não contempla a questão da conta específica, que, segundo o caput do artigo 10, deve ser mantida em instituição financeira controlada pela União.

A obrigatoriedade de manutenção dos recursos nesta conta está contida também na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507/2011:

“Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:



I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores;

(...)

Art. 64. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

(...)

§ 2º Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o caput serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação mediante conta bancária específica para cada convênio;

II - pagamentos realizados mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços, facultada a dispensa deste procedimento nos seguintes casos, em que o crédito poderá ser realizado em conta bancária de titularidade do próprio convenente, devendo ser registrado no SICONV o beneficiário final da despesa:

a) por ato da autoridade máxima do concedente;

b) na execução do objeto pelo convenente por regime direto; e

c) no ressarcimento ao convenente por pagamentos realizados às próprias custas decorrentes de atrasos na liberação de recursos pelo concedente e em valores além da contrapartida pactuada.

III - transferência das informações relativas à movimentação da conta bancária, a que se refere o inciso I deste parágrafo, ao SIAFI e ao SICONV, em meio magnético, a ser providenciada pelas instituições financeiras a que se refere o § 1º do art. 54 desta Portaria. (grifos não contidos no original)

A movimentação de recursos em conta de titularidade do convenente, diversa da específica registrada no SICONV, em banco privado, constitui óbice ao acompanhamento e controle da execução do convênio pelo concedente, assim como pelos órgãos de controle. Ademais, não se mostra justificada a necessidade da abertura de conta além da prevista legalmente.

Registre-se que, conforme informado pelo próprio COB, a entidade firma ajustes diversos com órgãos de diferentes esferas governamentais, de forma que, ao retirar os recursos da conta passível de controle pelo concedente, resta facilitada eventual ocorrência de utilização indevida destes recursos, em objetos estranhos ao respectivo convênio.

Registre-se, ainda, que já foram verificados problemas desta natureza, conforme apontamento contido no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244754 (relacionado às contas do exercício de 2009), onde foram analisados os convênios firmados pelo Ministério do Esporte com o COB para ações voltadas à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016:

2.2.3.39 CONSTATAÇÃO: (065)



Cumprir destacar que constatação desta natureza só se mostra possível quando o concedente e os órgãos de controle têm acesso ao extrato com todas as movimentações realizadas com os recursos do convênio, no caso, mantidos na conta específica aberta para este fim.

Destarte, uma vez que o conveniente retira da conta específica oficial os recursos, e os movimenta em conta de sua titularidade como se próprios esses fossem, prejudicando o acompanhamento da execução do ajuste, não há que se falar em aprovação de prestação de contas sem, no mínimo, a disponibilização dos extratos bancários de todo o período, contemplando a movimentação da totalidade dos recursos repassados. Destaca-se, contudo, que o acompanhamento da execução do convênio concomitante à sua execução resta prejudicado.

c) Ausência de comprovação do não pagamento de taxas

Dos apontamentos contidos no Ofício nº 28/2013/SNEAR/ME, de 04/02/2013, não restou comprovada a isenção do pagamento de taxas pela utilização dos cartões de crédito e das contas correntes de titularidade do COB.

Deve-se verificar eventual acréscimo dos valores dessas taxas nos preços das passagens a serem pagas por este meio. Cumprir registrar que as operadoras de cartão de crédito auferem rendimentos não só provenientes das taxas de anuidade, como também provenientes de taxas cobradas das empresas, sob a forma de percentual sobre o valor das vendas. Neste caso, há que se atentar para a possibilidade do repasse desse percentual ao COB, ensejando o pagamento indevido de taxas com recursos dos convênios.

Ressalte-se que exclusivamente declaração do COB não se mostra suficiente para comprovação de que não são utilizados recursos dos convênios para pagamento indevido de taxas.

Acerca do tema, registra-se apontamento no referido Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244754:

2.2.3.34 CONSTATAÇÃO: (060)

Pagamentos indevidos de juros, IOF, multas e tarifas bancárias no valor de R\$ 13.998,93 verificados em 4 (quatro) convênios celebrados com o Comitê Olímpico Brasileiro.

Portanto, evidencia-se a importância da disponibilização dos extratos bancários de todo o período, contemplando a totalidade dos recursos repassados, assim como de toda a documentação pertinente aos pagamentos realizados, como condição mínima para análise e aprovação da respectiva prestação de contas.



d) Necessidade de verificação do contrato firmado pelo COB com a empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda., no que se refere a cláusulas condicionantes do repasse do desconto à forma de pagamento

Em adição ao apontamento sobre a ausência de comprovação do não pagamento de taxas, registra-se que, conforme apontado no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244754, foi verificado que o contrato firmado à época com a empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda. continha cláusulas que desobrigavam a empresa de repassar os descontos obtidos nos preços das passagens junto às companhias aéreas, no caso de utilização de cartão de crédito:

2.2.3.42 CONSTATAÇÃO: (068)

Ausência do repasse para o conveniente de desconto previsto no contrato com a empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda em 4 (quatro) convênios celebrados com o Comitê Olímpico Brasileiro.

O Comitê Olímpico Brasileiro – COB, tem contrato de fornecimento de passagens aéreas, reservas de hotéis, locação de veículos e demais itens pertinentes, com a empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda., CNPJ 31.391.881/0001-42, decorrente da Concorrência Conjunta COB/CO-RIO nº 001/2005, conforme cópia do contrato constante às fls. 315 a 322 do processo. O item 1.1 da Cláusula Primeira informa que os serviços prestados serão cobrados observando-se sempre o percentual de desconto proposto no processo licitatório, de 6% (seis por cento). Entretanto, a Cláusula Quarta, item 4, do citado Contrato, estabelece uma exceção, ao prever textualmente que:

“Os preços dos serviços objeto deste Contrato não poderão exceder os preços praticados pelo mercado, devidamente decrescidos do percentual de desconto de 6% e serão faturados ao CONTRATANTE e por ele pagos mensalmente à CONTRATADA mediante apresentação de Requerimento, Nota Fiscal, Fatura ou Duplicata, exceto nos casos de utilização de cartão de crédito.”

De forma idêntica, a Cláusula Terceira, item “n” estabelece que a Contratada deverá *“utilizar, independentemente do desconto de 6% e sempre que legalmente permitido, tarifas promocionais, repassando ao CONTRATANTE todo e qualquer valor de desconto decorrente de promoção ou outra negociação, exceto nos casos de utilização de cartão de crédito.”*

De fato, constatou-se na ocasião a ocorrência de prejuízo em diversos convênios, já que as passagens foram compradas com valores mais altos, e em alguns casos, não só não houve repasse do desconto, como foi cobrada pela agência uma taxa extra em decorrência da utilização do cartão de crédito.

Considerando, dessa forma, a ausência de comprovação do não pagamento de taxas pela utilização dos cartões de crédito, assim como a constatação ora apresentada, é imprescindível que seja exigida pela SNEAR a apresentação pelo COB do contrato vigente com a empresa Tamoyo Agência de Viagens e Turismo Ltda. à época de cada um dos convênios, assim como toda a documentação pertinente aos pagamentos realizados à empresa, como condição mínima para análise e aprovação das respectivas prestações de contas.



e) Fatura do cartão desacompanhada da respectiva documentação não constitui documento hábil para prestação de contas do convênio, especialmente de passagens aéreas

Conforme Ofício nº 1177/2012/PSOR/vg, de 26/06/2012, o COB argumenta que:

“8. O extrato da Conta AMEX-EBTA (Enhanced Business TravelAccount) proporciona uma planilha de gerenciamento que aponta todos os dados e itens referentes aos nomes dos usuários concernentes às passagens aéreas adquiridas, por Companhia Aérea, com indicação de itinerários, além do valor de cada bilhete, facilitando a análise por parte do analista da área de Prestação de Contas do Ministério do Esporte. Trata-se de um extrato muito bem discriminado;

9. No Anexo 1 apresentamos uma cópia, como exemplo, de um Extrato de Conta – EBTA, que é bem detalhado, claro e totalmente transparente, além de ser anexado (escaneado) ao processo de prestação de contas. A coordenação e o controle é maior e altamente proficiente. Proporciona um único lançamento contábil, incluindo a operação no SICONV;”

A despeito do entendimento do conveniente, deve-se ressaltar que apenas o extrato do cartão de crédito não consiste em documento hábil e suficiente para a adequada comprovação de despesas.

Acerca do tema, assim dispõe a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507/2011:

“Art. 74. A prestação de contas será composta, além dos documentos e informações apresentados pelo conveniente no SICONV, do seguinte:

I - Relatório de Cumprimento do Objeto;

II - Notas e comprovantes fiscais, quanto aos seguintes aspectos: data do documento, compatibilidade entre o emissor e os pagamentos registrados no SICONV, valor, aposição de dados do conveniente, programa e número do convênio;

III - Relatório de prestação de contas aprovado e registrado no SICONV;

IV - declaração de realização dos objetivos a que se propunha o instrumento;

V - relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso;

VI - a relação de treinados ou capacitados, quando for o caso;

VII - a relação dos serviços prestados, quando for o caso;

VIII - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, quando houver; e

IX - termo de compromisso por meio do qual o conveniente será obrigado a manter os documentos relacionados ao convênio, nos termos do § 3º do art. 3º desta Portaria.” (grifos não contidos no original)

Em análise à cópia de extrato de conta EBTA, encaminhada anexada ao Ofício nº 028-2013/SNEAR/ME, verifica-se que não há identificação do programa e do número do



convênio, de forma que possibilita eventual utilização de uma mesma fatura como documentação para comprovação de despesas de mais de um ajuste.

Dessa forma, resta evidente que a fatura do cartão de crédito, por si só, não atende à legislação de referência como documento hábil para prestação de contas.

Registre-se, tendo em vista o Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 244754, a criticidade da questão de comprovação de gastos com passagens aéreas em convênios firmados pelo Ministério do Esporte com o COB, conforme constatações a seguir:

2.2.3.4 CONSTATAÇÃO: (030)

Evidências de fraude em documentos apresentados para comprovação de utilização de passagens aéreas na execução do convênio 700820.

2.2.3.5 CONSTATAÇÃO: (031)

Pagamento de passagens aéreas e hospedagem em desacordo com o previsto no Projeto Básico do convênio 700820, e para beneficiários com endereço residencial no Rio de Janeiro, para participação em evento a se realizar na mesma cidade.

2.2.3.12 CONSTATAÇÃO: (038)

Apresentação de dois bilhetes no nome da mesma beneficiária, no mesmo dia, para trechos diferentes no convênio n.º 700820.

2.2.3.15 CONSTATAÇÃO: (041)

Ausência de comprovação da concessão do benefício de passagens aéreas gratuitas pela empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo, a cada 15 bilhetes emitidos para o mesmo trecho, conforme contrato firmado.

2.2.3.17 CONSTATAÇÃO: (043)

Despesas de hospedagens e passagens incluídas simultaneamente na relação de pagamentos de 3 (três) convênios celebrados com o Comitê Olímpico Brasileiro.

2.2.3.23 CONSTATAÇÃO: (049)

Compra de passagens aéreas através da empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda., sem a apresentação das cotações de preços no convênio nº 632059.

2.2.3.24 CONSTATAÇÃO: (050)

Apresentação de despesas com a emissão de bilhetes aéreos em quantidade inconsistente com o período dos voos - Gastos com passagens aéreas sem comprovação no convênio n.º 632059.

2.2.3.32 CONSTATAÇÃO: (058)

Aquisição de passagens aéreas e contratação de hotel para hospedagem de consultores sem a devida cotação de preços no convênio n.º 701627.

2.2.3.38 CONSTATAÇÃO: (064)

Duplicatas da empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda., CNPJ 31.391.881/0001-42, sem valor comercial, apresentadas para prestação de contas – não apresentação de documento válido no convênio nº 633628.

2.2.3.41 CONSTATAÇÃO: (067)



Insuficiência de comprovação das despesas relativas a passagens aéreas, hospedagens e diárias de viagens em 5 (cinco) convênios celebrado com Comitê Olímpico Brasileiro.

2.2.3.43 CONSTATAÇÃO: (069)

Discrepâncias entre as despesas relativas a passagens aéreas, hospedagem, transporte operacional e diárias de viagem apresentadas no relatório de execução e os documentos comprobatórios de 5 (cinco) convênios celebrados com o Comitê Olímpico Brasileiro.

2.2.3.44 CONSTATAÇÃO: (070)

Realização de despesas com passagens aéreas, hospedagem e diárias não previstas no Plano de Trabalho de 2 (dois) convênios celebrados com o Comitê Olímpico Brasileiro.

Cumprе ressaltar que, relativamente a gastos com passagens aéreas, são considerados documentos hábeis somente os canhotos dos cartões de embarque utilizados, não se prestando ao propósito de comprovação documentos pertinentes às reservas de bilhetes, nem faturas da agência de viagens ou extratos do cartão de crédito.

f) Necessidade de aplicação dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade

Segundo disposto na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507/2011:

“Art. 54. A liberação de recursos obedecerá ao cronograma de desembolso previsto no Plano de Trabalho e guardará consonância com as metas e fases ou etapas de execução do objeto do instrumento.

§ 1º Os recursos serão depositados e geridos na conta bancária específica do convênio exclusivamente em instituições financeiras controladas pela União e, enquanto não empregados na sua finalidade, serão obrigatoriamente aplicados:

I - em caderneta de poupança de instituição financeira pública federal, se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês; e

II - em fundo de aplicação financeira de curto prazo, ou operação de mercado aberto lastreada em título da dívida pública, quando sua utilização estiver prevista para prazos menores;

§ 2º Os rendimentos das aplicações financeiras somente poderão ser aplicados no objeto do convênio, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos.

§ 3º As receitas oriundas dos rendimentos da aplicação no mercado financeiro não poderão ser computadas como contrapartida devida pelo convenente.

§ 4º As contas referidas no § 1º serão isentas da cobrança de tarifas bancárias” (grifo não contido no original)

Da leitura da referida Portaria, considerando que os pagamentos não sejam feitos por crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e de prestadores de serviços, mas sim por cartões de crédito, resultando em prazo maior para pagamento, e considerando, ainda, que os recursos se encontram em conta de titularidade do COB, é



necessário que o Ministério do Esporte verifique se estes estão sendo aplicados conforme prescrito na referida legislação.

Cumpra registrar que, na cópia de extrato de conta EBTA, encaminhada anexada ao Ofício nº 028-2013/SNEAR/ME, observa-se que da fatura com vencimento em 21/05/2012 constam passagens com datas de emissão de 22 e 23/03/2012, computando praticamente 2 meses de diferença entre a emissão dos bilhetes e a data de vencimento do cartão, comprovando a necessidade de aplicação dos recursos correspondentes ao pagamento dessas passagens.

g) Ausência de registros no SICONV, referentes ao Convênio nº 751712/2010 e acompanhamento deficiente da execução do ajuste pelo Ministério do Esporte

Segundo consta da NOTA Nº 505/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 17/09/2012, disponível no Sistema SICONV, foi verificada a ausência de registros no referido Sistema, referentes ao Convênio nº 751712/2010:

“21. Acresce-se a isso o fato de que o COB está omissa com a obrigação de inserir tais informações e documentos atualizados no SICONV. Dessa forma, entende-se que o conveniente cometeu irregularidades que devem ser sanadas, sob pena de rescisão do convênio.

(...)

25. Ressalte-se, ainda, a necessidade de que todos os atos referentes ao presente convênio, sejam inseridos no SICONV, em especial o registro do beneficiário final da despesa.” (grifo não contido no original)

No entanto, apesar de a referida Nota ter sido emitida em 17/09/2012, em consulta ao SICONV, em 20/06/2013, 9 meses depois, constatou-se que a situação irregular ainda não foi elidida.

Registre-se que, segundo a Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507/2011:

“Art. 64. Os recursos deverão ser mantidos na conta bancária específica do convênio e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas constantes do Plano de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, nas hipóteses previstas em lei ou nesta Portaria.

(...)

§ 3º Antes da realização de cada pagamento, o conveniente incluirá no SICONV, no mínimo, as seguintes informações:

I - a destinação do recurso;

II - o nome e CNPJ ou CPF do fornecedor, quando for o caso;

III - o contrato a que se refere o pagamento realizado;

IV - a meta, etapa ou fase do Plano de Trabalho relativa ao pagamento; e

V - a comprovação do recebimento definitivo do objeto do convênio, mediante inclusão no Sistema das notas fiscais ou documentos contábeis.”



Diante dos fatos apontados, verifica-se que permanece a situação irregular do convênio em tela, tendo em vista o descumprimento, pelo conveniente, do disposto na legislação de referência, não tendo sido observados os registros nesse sentido efetuados por meio da NOTA Nº 505/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, de 17/09/2012.

Por outro lado, resta caracterizado o deficiente acompanhamento do convênio em tela pelo Ministério do Esporte, uma vez que o ajuste teve prorrogada sua vigência de 30/03/2013 para 10/01/2014, a despeito da sua situação irregular, que, segundo a NOTA Nº 505/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU, poderia ensejar sua rescisão.

Diante do exposto, conclui-se que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte tem atuado de maneira deficiente no acompanhamento e na fiscalização do Convênio nº 751712/2010, celebrado com o Comitê Olímpico Brasileiro. Tal fato coloca em risco o adequado acompanhamento quanto à regular aplicação dos recursos públicos destinados à execução dos objetivos pactuados, favorecendo a ocorrência de impropriedades em sua execução.

Causa

Deficiência nos controles internos administrativos para acompanhamento e fiscalização de convênios celebrados pela Unidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio do Ofício No 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, foram encaminhados os seguintes esclarecimentos:

“A Secretaria Nacional de Alto Rendimento iniciou o levantamento dos procedimentos hoje existentes e realizados por cada área relativos à gestão de transferências voluntárias com a finalidade de estabelecer rotinas visando a estruturação necessária para atuação no acompanhamento e na fiscalização dos seus convênios.

A atuação da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte no caso concreto relacionado ao Convênio nº 751712/2010 tem sido realizadas de forma preventiva, mediante monitoramento e acompanhamento via Sistema de Convênios do Governo Federal – SIONV, como pode ser comprovado pelas emissões ao Conveniente dos Ofícios nº 234/2011/SNEAR/ME, de 02.12.2011, Ofício nº 259/2011/SNEAR/ME, de 06.02.2011, Ofício nº 006/2012/SNEAR/ME, de 09.02.2012, Ofício nº 245/2012/GABAR-A/SNEAR/ME, de 25.07.2012, Ofício nº 029/2013/SNEAR/ME, de 04.02.2013, e Ofício nº 294/2013/SNEAR/ME, de 12.04.2013, todos emitidos em função de exames realizados via SICONV, conforme Anexo I.

Como se depreende da leitura desses ofícios, em especial o de nº 294/2013/SNEAR/ME, de 12.04.2013, no qual se encontra em apenso o Relatório de Verificação SICONV, onde se registra os principais dados do convênio, bem como as orientações para providências, correções, justificativas a serem sanadas pelo conveniente diante de “achados” encontrados após verificação das abas “Processo de Compra”, “Contratos”, “Documento de Liquidação”, “Pagamentos”, “Registro de Ingresso de Recurso”, “Relatório de Execução” e “Prestação de Contas”, demonstrando que mesmo diante das circunstâncias precária de pessoal esta SNEAR vem atuando de maneira adequada e eficiente no acompanhamento e na fiscalização do Convênio nº 751712/2010.

Sobressai dos expedientes acima citados o Ofício nº 234/2011/SNEAR/ME, de 02.12.2011, e Ofício nº 259/2011/SNEAR/ME, de 06.02.2011, ambos emitidos em conclusão aos trabalhos realizados pela Força Tarefa designada em decorrência do Decreto nº 7592/2011 na qual tinha como participante integrante essa CGU-PR.



Com relação à questão que envolve a utilização do Cartão de Crédito AMEX-EBTA o assunto foi objeto de análise pelos setores competentes, consoante os seguintes documentos: Nota Técnica nº 897/CGPCO/DGI/SE-ME, de 21.08.2012; Nota Técnica nº 001/2012-DGI/SE/ME, de 30.08.2012; Despacho da Assessoria do Gabinete da SNEAR-ME, de 07.02.2013; e Nota Nº 505/2012/CPNJUR-ME/CGU/CGU, de 17.09.2012.

Assim, após nova verificação realizada em 08/07/2013 visando a realização da análise da documentação de execução do convênio em tela, mais uma vez, notou-se a falta desses documentos no SICONV, o que ensejou na solicitação de inscrição no Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal do Convenente acima identificado, motivado pelo descumprimento das obrigações constantes no inciso XIII, art. 43 da Portaria Interministerial MPOG/MF/AGU-PR nº 507, de 24.11.2011, c/c os alíneas “a”, “e”, “j”, “t” e “u”, inciso II da Cláusula Segunda do Termo. (Ver Anexo III).

Esta Secretaria adotará as providências recomendadas pela CONJUR, tão logo sejam lançados os documentos de execução da despesa, em especial quando da apresentação da prestação de contas final do referido convênio no SICONV. A análise será realizada com observância da legislação em vigor, bem como com as recomendações da Consultoria Jurídica e, dessa CGU-PR (Anexo II).

Quanto à gestão da prorrogação da vigência do Convênio em tela, de 30/03/2013 para 10/01/2014, cabe explicitar que tal ato teve por base o inciso VI do art. 30 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127, de 29.05.2008, igualmente contemplada na Portaria Interministerial MPOG/MF/AGU-PR nº 507, de 24.11.2011, especificamente no inciso IV do art. 43: “IV – a obrigação de o concedente prorrogar “de ofício” a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado.”

Como se vê, restou demonstrado zelo da Administração no acompanhamento e monitoramento do presente convênio, e qualquer desvio em relação às obrigações assumidas pela Convenente deverá ser objeto de medidas legais cabíveis por parte desta Secretaria.” (grifo contido no original)

Além dos esclarecimentos prestados, foram encaminhados, por meio do referido expediente, os seguintes documentos, que demonstram a atuação do Ministério do Esporte, no que se refere ao acompanhamento do convênio em tela:

Data	Documento	Extrato
23/11/2011	Formulário de Avaliação da Regularidade da Execução	8.3 Problemas identificados em convênios anteriores (quando houver) – De acordo com as informações da CGPCO deste ministério: *097/2011 – pendentes os seguintes ressarcimento ao Erário: valores nominais – R\$ 603,03; R\$ 630,00; R\$ 64.246,41 e R\$ 20.879,63; *327/2001 – faltando os recolhimentos no valor total de R\$ 493.416,36; *2017/2001 – excluído; *151/2002 – a aprovar; *191/2002 – a aprovar; * 171/2004 – documentação complementar apresentada (para análise); * 182/2005 – a aprovar; * 085/2007 – pendente o recolhimento do valor nominal de R\$ 150.000,00; *065/2007 – pendente o recolhimento do montante de R\$ 6.199,18; *053/2007 – pendente a análise; *037/2007 – pendente de documentação complementar; pendente de recolhimento do valor nominal de R\$ 12.555,00; *119/2008 – para validar verba rescisória; *116/2008 – em execução; *751713/2010 – restituição dos recursos; *751714/2010 – em execução; *751715/2010 – em execução.”
24/11/2011	Parecer Técnico nº 01/2011/GABAR-A/SNEAR/ME/FT Decreto 7.592/2011	“Convênio com possibilidade de prosseguimento e liberação da 2ª parcela condicionada à execução das ações referentes ao financeiro liberado e lançamento da documentação de despesa no SICONV, após ajuste no Plano de Trabalho.”
02/12/2011	Ofício nº 234/2011/SNEAR/ME	“3. Diante do acima exposto e em consonância com o art. 55 da Portaria Interministerial nº 127, de 27.05.2008, solicito providências URGENTES no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir do recebimento do presente expediente no sentido de sanar as



		<p><i>impropriedades/pendências apontadas no apenso Parecer, atualizar no sistema SICONV o lançamento de toda documentação relativa à execução até então efetivada, bem como emitir Relatório de Execução, fornecendo assim condições para análise técnica e possível liberação da(s) parcela(s) por ventura existente(s) e consignação da situação de regularidade para o presente convênio.</i></p> <p>4. <i>Ressalto que o não atendimento do acima requerido no prazo estipulado poderá ensejar na rescisão do presente convênio com base no art. 62 da comentada Portaria, sujeitando a Entidade ao recolhimento dos recursos liberados e a inscrição da inadimplência nos cadastros do Governo Federal.”</i></p>
06/12/2011	Ofício nº 259/2011/SNEAR/ME	<p>“...solicito que essa entidade encaminhe (...) relatório sobre a execução do objeto pactuado no convênio nº 751712/2010... (...) O não atendimento desta solicitação no prazo estabelecido no Ofício nº 234/2011 importará na denúncia e encerramento do referido instrumento, independentemente da adoção de outras medidas legais pertinentes.”</p>
23/12/2011	Parecer Financeiro Preliminar nº 231/2011-CGPCO/DGI/SE/ME	<p>“2. A avaliação do aspecto financeiro da execução do convênio, em epígrafe, nesta data, não pode ser efetuada, devido ao atraso na liberação dos recursos pelo ME, uma vez que a vigência iniciou-se em 31/12/2010, e a Ordem bancária tem data de 13/10/2011. Assim, não houve ainda a possibilidade de execução do valor já liberado. Se a execução deste convênio for adiante, tem que ser providenciado um ajuste do Plano de Trabalho, bem como a prorrogação de ofício do fim de vigência. Assim, não há que se optar pela regularidade ou irregularidade da execução, nesta data.”</p>
26/01/2012	Parecer Técnico Nº 001/2012/GABAR-A/SNEAR/SE/ME/FT/ Decreto 7.592/2011 – Segunda Etapa	<p>“... a entidade foi notificada pelo Ofício nº 234/2011/SNEAR/ME, de 02 de dezembro de 2011 e o Ofício nº 259/2011/SNEAR/ME, de 06 de dezembro de 2011 para atender as presentes solicitações tendo sido estabelecido o prazo de 15 dias... (...) Considerando a informação de que a inserção de documentos no SICONV foi regularizada, em 09/12/2011, procedeu-se nova análise e constatou-se que de fato a conveniente atendeu à notificação e regularizou a situação no Sistema em relação ao ajuste do plano de trabalho, porém quanto ao lançamento das despesas e a execução das ações referentes ao financeiros liberado há impossibilidade de comprovação por parte da entidade, tendo em vista que os ajustes do plano de trabalho encontra-se em análise por parte da área técnica desta Pasta. (...) V – CONCLUSÃO Considerando a análise técnica realizada por meio da avaliação processual; da avaliação pelo SICONV; da avaliação dos resultados da fiscalização in loco e da avaliação das respostas apresentadas pela entidade em atendimento aos ofícios nºs 234/2011 e 259/2011, pela qual se confirma o saneamento da maioria das pendências anteriormente identificadas; e, considerando a análise financeira realizada no SICONV pelo setor responsável, PARECER FINANCEIRO PRELIMINAR Nº 231/2011-CGPCO/DGI/SE/ME, de 23/12/2011, que indica o atendimento com ressalvas das exigências contidas na PI 127/2008; conclui-se pela regularidade da sua execução no presente momento.”</p>
27/01/2012	Despacho do Sr. Assessor Especial de Controle Interno	<p>“Ao Exmo. Senhor Ministro Em vista do contido no Parecer Final da Força Tarefa instituída pela Portaria Interministerial nº 190 de 01/11/2011, devidamente aprovado pelo titular da Secretaria responsável, submeto à consideração de Vossa Excelência, propondo que seja autorizada a retomada da transferência de recursos do presente convênio, conforme previsto no art. 2º do Decreto 7.592/2011.”</p>
09/02/2012	Ofício nº 06/2012/SNEAR/ME	<p>“Em atendimento ao disposto no Decreto nº 7.592 de 28 de outubro de 2011, (...), encaminhamos em anexo, a cópia do PARECER TÉCNICO Nº 001/2012/GABAR-A/SNEAR/ME/FT/ Decreto 7.592/2011- Segunda Etapa, para ciência do inteiro teor e adoção dos procedimentos cabíveis no prazo de 15 dias a partir do recebimento do presente documento. 2. Salientamos que o não atendimento no prazo estabelecido</p>



		<i>importará na imediata inclusão da inadimplência da Convenente no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, bem como as medidas pertinentes do §2º, Art. 3º do Decreto nº 7.592 de 28/10/2011.</i>
25/07/2012	Ofício nº 245/2012/GABAR-A/SNEAR/ME	<i>“...solicitamos providências URGENTES no sentido de atualizar no Sistema SICONV todas as informações e documentação referentes à execução do convênio, fornecendo assim condições para análise técnica e um bom andamento do mesmo.”</i>
21/08/2012	Nota Técnica 897/CGPCO/DGI/SE-ME	<i>“9. Outro ponto relevante é a impossibilidade da utilização de licitações anteriores para a execução de objetos de convênios celebrados, cuja empresa fornecedora dos bilhetes aéreos, deverá participar de prévio procedimento licitatório e cotações de preços, nos termos exigidos pela legislação aplicável à matéria. 10. Dessa forma, atendendo as disposições legais pertinentes, bem como a realização prévia dos procedimentos supracitados e desde que autorizado pela autoridade máxima deste órgão concedente, conforme preceitua a letra ‘a’ do inciso ‘II’ do Art. 64 da Portaria Interministerial 507/2011, entendemos ser possível a utilização do referido Cartão de Crédito para custear despesas do convênio nº 751712/2010.”</i>
30/08/2012	Nota Técnica nº 001/2012-DGI/SE/ME	<i>“7. Diante do exposto, por se tratar de aspectos de cunho jurídico, sugiro o encaminhamento do feito à apreciação da Consultoria Jurídica deste Ministério para que se manifeste sobre a viabilidade de se autorizar a utilização do Cartão de Crédito AMEX/EBTA, por parte do Comitê Olímpico Brasileiro, com posterior retorno dos autos a este Departamento para providências ulteriores.”</i>
17/09/2012	Nota Nº 505/2012/CONJUR-ME/CGU/AGU	<i>“21. Acresce-se a isso o fato de que o COB está omissa com a obrigação de inserir tais informações e documentos atualizados no SICONV. Dessa forma, entende-se que o conveniente cometeu irregularidades que devem ser sanadas, sob pena de rescisão do convênio. (...) 24. Sendo assim, desde que haja autorização prévia do Ministro de Estado do Esporte, não há óbice para pagamento das despesas de passagens aéreas previstas no aludido ajuste, por meio do mencionado cartão de crédito, em conta bancária de titularidade do COB.”</i>
04/02/2013	Ofício nº 0029-2013/SNEAR/ME	<i>“...serve-me este para reiterar, diante da verificação realizada na data de hoje, 30.01.2013, no Sistema SICONV da inexistência de lançamento da documentação da execução da despesa relativa ao Convênio em epígrafe, nossas solicitações constantes dos Ofícios nº 234/2011/SNEAR/ME, de 02.12.2011, fls. 431, e Ofício nº 245/2012/GABAR-A/SNEAR/ME, de 25.07.2012, fls. 736, conforme estabelece o art. 64 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507, de 24 de novembro de 2011. (...) Assim, com base nos artigos 3º, 49, 50 e 55 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 127, de 29.05.2008 e artigos 3º, 62, 64 e 70 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507, de 24.11.2011, solicitamos, mais uma vez, providências URGENTES no sentido de atualizar no Sistema SICONV todas as informações e documentação referente à execução do referido Convênio, atendendo assim a recomendação da CONJUR/ME e fornecendo condições para análise técnica da execução e do solicitado por esse Comitê.”</i>
08/02/2013	Despacho – Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento	<i>“7. Como pode ser notado Senhor Secretário pacífico estar o entendimento sobre a possibilidade de utilização do Cartão de Crédito AMEX-EBTA, por parte do COB, para pagamento das despesas previstas no convênio em comento, o que vem ao encontro do entendimento desta SNEAR-ME, desde que procedida à inclusão por parte do COB de toda a documentação de execução até então realizada pelo convênio no sistema SICONV e cumprindo o rito autorizativo por parte do Senhor Ministro, conforme preceitua a alínea ‘a’, inciso II, §2º do art. 64 da PI 507/2011.”</i>
18/02/2013	Termo ‘Ex-Ofício’ de Prorrogação de Vigência de Convênios por Atraso na Liberação de Recursos	<i>Vigência original: 30/03/2013 Vigência atualizada: 10/01/2014</i>



12/04/2013	Ofício nº 294/2013/SNEAR/ME	<p>“2. As constatações supramencionadas estão elencadas no documento ‘RELATÓRIO DE VERIFICAÇÃO SICONV’, em anexo, o qual discrimina todas as pendências encontradas em cada aba do SICONV: ‘PROCESSO DE COMPRA’, ‘CONTRATOS’, ‘DOCUMENTOS DE LIQUIDAÇÃO’, ‘PAGAMENTOS’ E ‘REGISTRO DE INGRESSO DE RECURSOS’. Saliento ainda que, até a data da conclusão da análise em questão não havia registro de nenhum procedimento de execução no SICONV, contrariando assim o artigo 3º da Portaria Interministerial no 507/2011.</p> <p>3. Desse modo, e com base na legislação em vigor, é recomendável que as providências/correções/justificativas contidas no mencionado ‘Relatório de Verificação SICONV’ sejam acolhidas, com prazo para atendimento das mesmas de 30 (trinta) dias a contar do Aviso de Recebimento-AR.”</p>
------------	--------------------------------	--

Análise do Controle Interno

Registra-se, inicialmente, que a despeito do registro feito na manifestação encaminhada pela Unidade Examinada de que ofícios foram “...emitidos em conclusão aos trabalhos realizados pela Força Tarefa designada em decorrência do Decreto nº 7592/2011 na qual tinha como participante integrante essa CGU-PR.”, a atuação da Controladoria-Geral da União no âmbito dos trabalhos realizados em cumprimento ao Decreto nº 7592/2011 caracterizou-se em apoio ao Ministério do Esporte, com a realização de ações de controle específicas, não tendo a CGU integrado a Força Tarefa constituída pelo Ministério do Esporte para a condução das análises pertinentes sob responsabilidade do ME.

Considerando todos os documentos apresentados, em primeira análise, destacam-se fatos apontados no Formulário de Avaliação da Regularidade da Execução, de 23/11/2011, onde são apresentados diversos valores pendentes de recolhimento pelo conveniente, totalizando o montante de R\$ 748.529,61, a ser atualizado por ocasião de seu recolhimento. Tais pendências não foram tratadas em nenhum outro documento posterior.

Tendo em vista que não há informações acerca da data de origem dos referidos débitos e que constam débitos de convênios firmados em 2007, há que se questionar se não deveria o conveniente ter sido inscrito como inadimplente, a fim impossibilitar assinatura de novos ajustes e recebimento de novas parcelas de recursos públicos federais.

No que concerne à questão da utilização de cartões de crédito para pagamento de despesas do convênio, observou-se que, por diversas áreas do Ministério do Esporte que realizaram a análise acerca da possibilidade de adoção de tal procedimento, incluindo a Conjur/ME, foi registrada a sua possibilidade, após processo de autorização, prévia à realização dos gastos, pela autoridade máxima do concedente.

Registre-se que na execução do ajuste em tela, apesar da necessidade dessa autorização prévia, as despesas foram realizadas já com a utilização de cartão de crédito, em desacordo com a legislação que rege a matéria, conforme se verificou em documentação inserida no SICONV a partir de 12/07/2013.

Cabe ressaltar que não foi tratada, em nenhum dos documentos de análise encaminhados anexados à manifestação da Unidade Examinada, a questão da movimentação dos recursos em conta diversa da conta específica vinculada ao SICONV, também vedada pela legislação de referência, conforme explanado anteriormente.



Tampouco foi abordada a questão dos documentos necessários à comprovação dos gastos, tendo em vista que a fatura do cartão de crédito, por si só, não se mostra suficiente para esse fim, fato que deve ser observado pelos responsáveis pelo acompanhamento e pela análise da prestação de contas.

No que se refere à falta de providências do COB em incluir os documentos relativos à execução do ajuste no SICONV, confirmou-se a atuação deficiente da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento no acompanhamento e na fiscalização do Convênio nº 751712/2010, vez que por mais de um ano foram remetidos expedientes ao conveniente solicitando a inserção dos documentos no SICONV, sem que tenham ocorrido providências nesse sentido, tampouco foram adotadas providências tempestivas pelo Ministério do Esporte com o intuito de registrar a inadimplência do conveniente e de providenciar a rescisão do ajuste.

Em consulta ao SICONV, constatou-se que foram inseridos os primeiros documentos de despesa no dia 12/07/2013, após o encaminhamento do presente relatório, em sua versão preliminar, ao ME, no dia 08/07/2013. Registre-se que a maioria dos anexos foi inserida no sistema entre os dias 19/07/2013 e 24/07/2013.

Ademais, entre esses documentos, observou-se a existência de documentos de despesas pertinentes ao mês de fevereiro de 2012, evidenciando o lapso temporal decorrido entre a sua execução e a sua inclusão no SICONV e a consequente impossibilidade de acompanhamento eficaz da execução do ajuste pela SNEAR, ao contrário do registrado pelo Gestor em sua manifestação.

Constatou-se, ainda, a ausência de informações no SICONV acerca dos recursos provenientes das aplicações financeiras, de forma que não é possível avaliar o cumprimento da legislação neste aspecto, assim como não se tem informações acerca do montante atingido, considerando o prazo que os recursos ficaram sem utilização, representando potencial prejuízo aos cofres públicos federais. A ausência desta informação reitera a ineficiência do acompanhamento e da fiscalização realizados pela SNEAR no que concerne ao ajuste em questão.

Adicionalmente, não foi identificado no SICONV Relatório de Execução do Objeto do Convênio.

Cumprir destacar a quantidade de ofícios encaminhados à conveniente com a solicitação de providências pela entidade, no que se refere à atualização do SICONV. Conforme tabela anteriormente apresentada, observa-se que foram 5 expedientes assinados pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento e 1 assinado pelo Sr. Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento – Substituto, no período de 02/12/2011 a 12/04/2013.

Apesar das pendências não sanadas pelo conveniente, em consulta ao SIAFI, constatou-se que somente em 22/07/2013 foi registrada a inadimplência efetiva do convênio, evidenciando a deficiência na atuação do gestor responsável no que diz respeito à adoção de providências sob sua responsabilidade diante da omissão do conveniente em relação à inclusão de documentos no SICONV. Registre-se que a expedição de diversos ofícios ao conveniente, por si só, não afasta a omissão no dever de acompanhar, fiscalizar e aplicar as sanções pertinentes, previstas na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU-PR nº 507/2011, arts. 67, 68 e 70.

Dessa forma, mantêm-se os apontamentos relacionados a seguir:



- a) Necessária autorização prévia da autoridade máxima do concedente, segundo disposto no inciso III, §3º, artigo 10, do Decreto nº 6.170/2007;
- b) Movimentação dos recursos em conta diversa da conta específica do convênio;
- c) Ausência de comprovação do não pagamento de taxas;
- d) Necessidade de verificação do contrato firmado pelo COB com a empresa Tamoyo Internacional Agência de Viagens e Turismo Ltda., no que se refere a cláusulas condicionantes do repasse do desconto à forma de pagamento;
- e) Fatura do cartão desacompanhada da respectiva documentação não constitui documento hábil para prestação de contas do convênio, especialmente de passagens aéreas;
- f) Necessidade de aplicação dos recursos do convênio enquanto não empregados na sua finalidade; e
- g) Ausência de registros tempestivos no SICONV, referentes ao Convênio nº 751712/2010 e acompanhamento deficiente da execução do ajuste pelo Ministério do Esporte.

Diante do exposto, considerando: que até o momento da presente análise não há informações acerca do montante apurado nas aplicações financeiras, possibilitando a ocorrência de potencial prejuízo ao Erário; que a atuação dos responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização do ajuste mostrou-se deficiente; e que as despesas do convênio em tela estão sendo pagas por meio de cartões de crédito, sem autorização prévia pelo convenente, conclui-se que resta configurada gestão temerária de recursos públicos.

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar a área de gestão de transferências voluntárias da Secretaria Nacional de Alto Rendimento com o objetivo de aprimorar o acompanhamento e a fiscalização das avenças.

Recomendação 2: No que diz respeito ao caso específico relatado, analisar a prestação de contas apresentada, observando a necessidade de que as despesas efetuadas com recursos do convênio estejam devidamente comprovadas.

Recomendação 3: Em relação a outros ajustes firmados pelo Ministério do Esporte, por meio da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, inclusive os demais convênios firmados com o Comitê Olímpico Brasileiro, observar, em análise/reanálise de prestações de contas, a necessidade de verificar se as despesas efetuadas com recursos do convênio estão devidamente comprovadas, sem que se caracterizem as situações impróprias apontadas.

2 GESTÃO OPERACIONAL

2.1 PROGRAMAÇÃO DOS OBJETIVOS E METAS

2.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

2.1.1.1 INFORMAÇÃO



Informações básicas das principais ações sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Fato

Tratam-se das informações básicas das principais ações executadas pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. No levantamento dessas informações foram considerados os critérios de materialidade, relevância e criticidade, além da vinculação finalística à missão da UJ, com extensão correspondendo a 89,95% do total das despesas executadas pela SNEAR, conforme discriminado abaixo:

Quadro 4: Principais Ações executadas pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

Programa	Ação	Finalidade	Forma de implementação /detalhamento	Representatividade
2035 - Esporte e Grandes Eventos Esportivos	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	Direta e Descentralizada. A implementação da ação dar-se-á por meio de contratações e aquisições realizadas diretamente pelo ME e de forma descentralizada por meio de convênios e outras formas de repasses com entes públicos e entes privados sem fins econômicos	42,04%
	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.	Descentralização dos recursos aos beneficiários do Bolsa-A atleta, cuja adesão dar-se-á por meio de Termo específico assinado entre o Atleta Beneficiado e o Ministério do Esporte, por meio de Instituição Financeira Oficial contratada para operacionalizar os repasses financeiros.	28,44%
	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 à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.	Direta e Descentralizada. A implementação da ação dar-se-á por meio de contratações e aquisições realizadas diretamente pelo ME e de forma descentralizada por meio de convênios e outras formas de repasses com entes públicos e entes privados sem fins econômicos.	19,47%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

2.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

2.2.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

2.2.1.1 CONSTATAÇÃO



Ausência de definição de mecanismos de avaliação dos objetivos e das metas físicas e financeiras das ações sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Fato

Com o objetivo de avaliar os resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e à eficiência no cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados para o exercício, solicitou-se à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento o que se segue:

- 1) Resultados Quantitativos e Qualitativos em relação às ações governamentais sob responsabilidade da UJ, ainda que classificadas como "ações meio";
- 2) Informações, em relação aos riscos de pontos críticos quanto ao atingimento das metas estabelecidas pela UJ;
- 3) Informações quanto aos procedimentos de controle; e
- 4) Disponibilização de documentos/relatórios relacionados à rotina de acompanhamento (monitoramento) das ações tomadas no exercício de 2012 em atendimento das determinações e recomendações dos órgãos de controle (TCU e CGU).

Em resposta, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, por meio do Ofício nº 433-2013/SNEAR/ME, de 12/06/2013, assim se manifestou:

“(...)para demonstrar o direcionamento que deve ser dada à coleta de informações para subsidiar a presente auditoria, cabe evidenciar as competências institucionais internas do Ministério do Esporte.

Neste sentido, a SNEAR, dentro da estrutura orgânica do Ministério do Esporte, é vinculada à Secretaria Executiva, a quem cabe a supervisão e coordenação desta Secretaria, na forma do artigo 7º, inciso I, do Decreto nº 7784/2012:

Art. 7º A Secretaria-Executiva compete:

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

A Secretaria Executiva do Ministério do Esporte, por sua vez, centraliza o controle da gestão no Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica, ao qual compete:

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 do conhecimento, no âmbito do Ministério; (Redação dada pelo Decreto 7.985, de 2013)

Como se vê, o Ministério do Esporte é dotado de um Departamento Específico para o Planejamento e Gestão Estratégica, o qual exerce o controle da gestão desta SNEAR, por intermédio da Coordenação-Geral de Planejamento e Acompanhamento de Gestão.

Ademais, SNEAR, dentro de suas competências regimentais, informa periodicamente as necessidades, dificuldades, proposição de metas e de orçamento, dentre outros indicadores. Inclusive, o próprio Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é alimentado pelos servidores lotados nesta Secretaria e, ato contínuo, informado à Secretaria Executiva, conforme documentos em anexo.



No entanto, a definição final sob as formas de controle e análise da gestão em todos os níveis está sob a responsabilidade regimental da Secretaria Executiva e suas respectivas áreas específicas. Desta forma, até o momento esta Secretaria tem atuado como um repositório e repassador dessas informações para o controle central do Ministério, não atuando como gestor de controles.

Por outro lado a SNEAR controla a gestão de seu orçamento e de suas ações, entretanto, o controle de gestão da Unidade é de competência da Secretaria Executiva e por isso, no decorrer de 2012, não foram desenvolvidos e sistematizados instrumentos e normas relacionados a indicadores de gestão, de controle ou de risco, por entender que não é atribuição desta Unidade, mas, sim, central, no sentido de padronizar a avaliação de todas as Unidades Administrativas da Pasta.”

A partir das informações apresentadas pelo gestor verifica-se que, no exercício de 2012, a Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento não possuía mecanismos de avaliação dos objetivos e metas físicas e financeiras das ações sob sua responsabilidade.

Em que pesem as justificativas apresentadas, no sentido de que as diretrizes quanto à organização interna e de planejamento estratégico estão centralizadas em unidade vinculada à Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, verifica-se que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento não implementou mecanismos de controle interno que possibilitem acompanhar e mensurar os resultados de suas ações, sejam eles quantitativos ou qualitativos, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados para o exercício.

Destaca-se, ainda, que as informações apresentadas no Relatório de Gestão da Unidade no que diz respeito às metas físicas e financeiras, para a totalidade das Ações, possuem discrepâncias, não tendo sido apresentadas informações contextualizando ou justificando as diferenças entre o realizado e o planejado, tampouco em relação às situações que possam ter impactado no atingimento dos objetivos e das metas definidos.

Causa

Fragilidades dos controles internos administrativos mantidos pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento. Inobservância, pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, da necessidade de definir mecanismos de acompanhamento das ações sob responsabilidade da Secretaria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como se segue:

“Por intermédio do Ofício nº 443/2013/SNEAR/ME, foi informado à CGU que competência para definir a política de gestão estratégica do Ministério do Esporte é do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica (DPGE/ME), a quem compete a instituição de mecanismos voltados a aferição de indicadores de desempenho. Vale notar que o DPGE foi instituído justamente com a finalidade de desenvolver as políticas institucionais necessárias à implementação dos mecanismos de controle para acompanhar e mensurar os resultados das ações, sejam eles qualitativos ou quantitativos, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados.



Não obstante a SNEAR empreenderá medidas junto ao DPGE para que a implementação dos referidos mecanismos, beneficiando-se do legado gerado pelas contratações de suas consultorias.”

Análise do Controle Interno

Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentados elementos novos, resta ratificado o registro de que a SNEAR não implementou mecanismos de controle interno que possibilitassem acompanhar e mensurar os resultados de suas ações, sejam eles quantitativos ou qualitativos, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados para o exercício.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar indicadores que possibilitem acompanhar e mensurar os resultados de suas ações, sejam eles quantitativos ou qualitativos, em especial quanto ao cumprimento dos objetivos e metas físicas e financeiras, planejados ou pactuados.

3 CONTROLES DA GESTÃO

3.1 CONTROLES EXTERNOS

3.1.1 ATUAÇÃO DO TCU/SECEX NO EXERCÍCIO

3.1.1.1 INFORMAÇÃO

Cumprimento de determinações/recomendações oriundas do TCU referentes ao exercício de 2012.

Fato

Foram realizadas pesquisas no sítio eletrônico do TCU acerca de Acórdãos e Decisões referentes à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, emitidos no exercício 2012, com determinações à Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) ou à Controladoria-Geral da União (CGU) para acompanhamento.

No entanto, não foram identificados Acórdãos ou Decisões expedidos no exercício de 2012 contendo determinações para serem acompanhadas pelo controle interno, em relação à gestão da SNEAR.

3.2 CONTROLES INTERNOS

3.2.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Inadequação das informações registradas no Rol de Responsáveis da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Fato



Trata-se da análise da peça que compõe o processo de contas da Unidade, processo nº 58701.002928/2013-34, qual seja o Rol de Responsáveis, autuado às folhas 05 e 06 do processo em questão.

Considerando a inadequação das informações registradas no Rol de Responsáveis da Unidade, foi remetida à Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento a Nota de Auditoria nº 201305662/001, de 09/04/2013, solicitando a realização de ajustes.

Em resposta, por meio do Ofício nº 303/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 23/04/2013, o Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento encaminhou a retificação do Rol de Responsáveis, que foi incluído às folhas 09 e 10 do Processo de Contas da Unidade.

No entanto, em análise ao processo nº 58701.004362/2012-02, relativo ao Contrato nº 50/2012, firmado em 27/12/2012 pelo Ministério do Esporte com a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas - Fundação Atech, identificou-se, em despacho às folhas 1.035, a assinatura do Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento em Exercício, CPF ***.479.607-**, que não consta da relação do Rol de Responsáveis retificado pelo gestor.

Diante do exposto conclui-se que, apesar das retificações apresentadas pela SNEAR com relação ao Rol de Responsáveis, as informações não refletem o disposto no capítulo III do título II da IN TCU nº 63/2010 e no art. 2º da DN TCU nº 124/2012. Considerando a inconsistência identificada, restam dúvidas quanto à suficiência das informações registradas pelo gestor na última versão do Rol de Responsáveis, a qual foi encaminhada à CGU para juntada ao processo de contas.

Causa

O Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento não adotou as medidas corretivas necessárias relacionadas às inadequações das informações registradas no Rol de Responsáveis da Unidade, contrariando o capítulo III do título II da IN TCU nº 63/2010 e o art. 2º da DN TCU nº 124/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“Com vistas ao saneamento da questão, apresenta-se o rol de responsáveis:

Rol de Responsáveis - UG 180009 - Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento

Nome: R. L. G.

*CPF: ***.077.518-***

Cargo: Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento

Identificação da Natureza de Responsabilidade: Dirigente Máximo da UI que Apresenta Contas - Titular

Período de Gestão: 2/1/2012 a 31/12/2012

Nomeação: Portaria nº 52

Publicação: 5/2/2009

(...)

Nome: M. A. R. K.

*CPF: ***.937.348-***

Cargo: Diretor



Identificação da Natureza de Responsabilidade: Dirigente Máximo da UJ que Apresenta Contas - Substituto
Período de Gestão: 2/1/2012 a 30/4/2012; 31/5 a 31/12/2012
Período de Férias: 2 a 2/5/2012
Nomeação: Portaria nº 3
Publicação: 15/01/2010
(...)

Nome: A. A. C. A.
*CPF: ***.293.598-***
Cargo: Diretor
Identificação da Natureza de Responsabilidade: Membro da Diretoria – Titular
Período de Gestão: 2/1/2012 a 1/7/2012; 3/7 a 8/7/2012; 7/8 a 31/12/2012
Período de Férias: 2 a 2/7/2012; 9/7 a 6/8/2012
Nomeação: Portaria nº 484
Publicação: 22/5/2007
(...)

Nome: R. N. A. F.
*CPF: ***.402.931-***
Cargo: Diretor
Identificação da Natureza de Responsabilidade: Membro da Diretoria – Titular
Período de Gestão: 19/10 a 31/12/2012
Período de Férias: 2 a 31/1/2012
Nomeação: Portaria nº 850
Publicação: 19/10/2012
(...)"

Análise do Controle Interno

Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentados todos os responsáveis, tampouco registrados os efetivos períodos de gestão por natureza de responsabilidade, reitera-se que o rol disponibilizado pelo gestor não reflete atos de gestão praticados por servidor da Secretaria, como Secretário de Esporte de Alto Rendimento – Substituto, como o relacionado ao Contrato nº 50/2012, firmado em 27/12/2012 pelo Ministério do Esporte com a Fundação Aplicação de Tecnologias Críticas - Fundação Atech.

Além deste, entre os documentos encaminhados a esta CGU, por meio do referido expediente, encontra-se o Ofício nº 245/2012/GABAR-A/SNEAR/ME, de 25/07/2012, também assinado pelo mesmo servidor, enquanto Secretário em exercício.

Acrescente-se que, em consulta ao site da Imprensa Nacional, foram encontradas duas Portarias de designação do servidor como Substituto Eventual do Secretário de Esporte de Alto Rendimento, nos períodos de 23/07/2012 a 14/08/2012 e de 29/08/2012 a 03/09/2012, evidenciando a ausência de informações que deveriam ter sido registradas no Rol de Responsáveis.

Dessa forma, diante das dúvidas suscitadas acerca das informações registradas pelo gestor, mantém-se a constatação.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, por ocasião da elaboração do Processo de Contas da Unidade, a necessidade de registrar no Rol de Responsáveis as informações obrigatórias



definidas nos normativos do Tribunal de Contas da União que disciplinam a matéria, para a totalidade dos agentes que tenham desempenhado funções com natureza de responsabilidade passível de registro no Rol de Responsáveis.

Recomendação 2: Revisar os processos que tiveram atos administrativos sob responsabilidade da SNEAR, no exercício de 2012, no sentido de identificar os signatários, verificar a existência de designação formal para o desempenho da função e sanar possíveis situações de desvio de competência de servidores dessa Secretaria, mantendo os devidos registros.

3.2.1.2 INFORMAÇÃO

Avaliação quanto ao atendimento de recomendações expedidas pela CGU no exercício de 2012.

Fato

Preliminarmente, registra-se que em 2012 a gestão da UJ não foi objeto de avaliação por ocasião dos trabalhos ordinários de auditoria anual de contas referente ao exercício de 2011, uma vez que as decisões normativas oriundas do Tribunal de Contas da União não incluíram a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento como unidade sujeita à apresentação de processo de contas anual.

No entanto, em 2012 foi realizada fiscalização da execução do Convênio nº 755461, firmado entre o Ministério do Esporte e a Confederação Brasileira de Tênis – CBT, que resultou no Relatório nº 00225.000334/2012.

Em relação às recomendações formuladas pela CGU em decorrência do citado relatório, por meio do Ofício nº 488/2012/SNEAR/GABAR/ME, de 30/11/2012, complementado pelo Ofício nº 001/2013/SNEAR/GABAR/ME, de 02/01/2013, foi informado que a CBT justificou *alguns pontos relativos à sua conduta na condução do Convênio 755461* e que o mesmo encontrava-se em fase de análise pela unidade responsável do Ministério do Esporte pela prestação de contas, unidade vinculada à Diretoria de Gestão Interna da Secretaria-Executiva/ME.

Posteriormente, a SNEAR, por meio do Ofício nº 116/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 27/02/2013, informou que a CBT encaminhou para o Ministério do Esporte novos esclarecimentos. No entanto, até a data de conclusão deste Relatório, o Ministério do Esporte não informou o resultado da análise da prestação de contas do convênio em tela.

O Quadro 5 apresentado em sequência informa a situação atual das recomendações expedidas pela Nota Técnica nº 2.418/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 06/11/2012:

Quadro 5 - Acompanhamento de Recomendações da CGU emitidas em 2012

Item do Documento	Recomendação	Situação atual das recomendações
2.1.1.1. Convênio firmados com a CBT em situação de inadimplência junto ao concedente	Considerando que as prestações de contas dos Convênios SIAFI 593415, 605628 e 609196 já encontram-se aprovadas, recomenda-se ao Ministério do Esporte que informe:	Parcialmente atendido com impacto na gestão. O item “b” da recomendação foi atendido por meio do Ofício nº 488/2012/SNEAR/GABAR/ME, de 30/11/2012). O item “a” encontra-se



	<p>a) As providências adotadas com relação à prestação de contas do Convênio SIAFI 703950, cujo prazo para apresentação expirou em 05/09/2009; e,</p> <p>b) A situação atual dos processos de prestação de contas relativos aos Convênios SIAFI 603103, 704368 e 750634.</p>	pendente de atendimento.
2.1.1.2. Descumprimento de cláusula do convênio - não utilização de cláusula da modalidade pregão.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte notificar à Confederação Brasileira de Tênis – CBT da obrigatoriedade da utilização da modalidade “PREGÃO” nas licitações de bens e serviços comuns, em obediência ao Decreto n.º 5.504, de 7/8/2005, nos termos da Lei n.º 10.520, de 17/7/2002 e do regulamento previsto no Decreto n.º 5.450, de 31/5/2005.	Atendida.
2.1.1.3. Aquisição de passagem aérea em desacordo com o edital de licitação.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte verificar se a compra das passagens fora dos trechos Guarulhos/Cali/Guaiaquil/Lima/Guarulhos está prevista no Plano de Trabalho, glosando os valores pagos indevidamente.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.
2.1.1.4. Plano de Trabalho desatualizado em face à data de assinatura do Convênio e pela substituição de eventos pactuados por outros e, ainda, a impossibilidade de seu cumprimento e acompanhamento devido à incerteza de participação dos atletas nos eventos pactuados.	Recomendamos ao Ministério do Esporte que reveja, juntamente com a conveniente, a forma e as metas fixadas para o Convênio SIAFI nº 755461, sobretudo no que se refere às ações relativas à participação em torneios, diante da alegada imprevisibilidade na participação de atletas e treinadores nos eventos registrados no Plano de Trabalho.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.
2.1.1.5. Ausência de depósito da contrapartida.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte que comprove a aplicação da contrapartida no objeto do Convênio SIAFI 755461 e observe o fato de somente proceder à liberação dos recursos após comprovação, pelo contratado (tomador dos recursos), do depósito da contrapartida financeira pactuada na conta específica do instrumento de repasse,	Atendida.



	consoante disposto no art. 20 da IN STN nº 01/97 e no inciso II do art. 43 da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n.º 127, de 29 de maio de 2008.	
2.1.1.6. Impropriedades na elaboração de cotações de preços para serviços de locação de quadras.	Considerando que o gestor está aguardando a apresentação da prestação de contas, conforme informação constante do Siconv, recomenda-se ao Ministério do Esporte que, quando da análise das contas, atente-se para as impropriedades relatadas pela CGU.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.
2.1.1.7. Ausência de termos de compromisso com parte dos atletas participantes do Projeto.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte que solicite junto à convenente a regularização dos Termos de Compromisso dos Atletas participantes, como forma de oficializar o seu compromisso para participação do Projeto financiado com recursos públicos.	Parcialmente atendido sem impacto na gestão. Por meio do Ofício nº 526/2012/GABAR/SNEAR/ME, de 19/12/2012, foi informado que os termos de compromissos foram entregues com exceção de um atleta que estava no exterior.
2.1.1.8. Ausência de participação a contento da Equipe Técnica em acompanhamento a atletas em Torneios.	Recomenda-se que o Ministério do Esporte exija da convenente o cumprimento do Plano de Trabalho, em especial quanto à participação dos técnicos contratados, em proporções compatíveis com as contempladas no PT.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.
2.1.1.9. Não disponibilização do original de documentação comprobatória de despesa.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte que oriente a convenente sobre a necessidade de manter toda a documentação original, e em conformidade, de forma a comprovar a efetividade das despesas executadas no âmbito do convênio.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.
2.1.1.10. Pagamento de multa e juros com recursos do Convênio.	Recomenda-se ao Ministério do Esporte a adoção de providências para ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente.	Pendente de atendimento com impacto na gestão.

Fonte: Nota Técnica nº 2.418/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 06/11/2012; Ofício nº 33.082/2012/DRTES/DR/SFC/CGU-PR, de 06/11/2012; Ofício nº 488/2012/SNEAR/GABAR/ME, de 30/11/2012; Ofício nº 001/2013/SNEAR/GABAR/ME, de 02/01/2013; Ofício nº 116/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 27/02/2013.



3.2.1.3 CONSTATAÇÃO

Relatório de Gestão da Unidade contendo informações incompletas e com inconsistências.

Fato

Trata-se da análise das peças que compõem o processo de contas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, especificamente no que diz respeito ao Relatório de Gestão elaborado, o qual foi encaminhado em meio eletrônico ao Tribunal de Contas da União, via sistema, em 28/03/2013.

Em análise ao Relatório disponibilizado, foram identificadas as seguintes desconformidades em relação às orientações expressas na Portaria TCU nº 150/2012:

a) Na Introdução do Relatório de Gestão, Quadro I, são apresentados os itens em relação aos quais não foram apresentadas informações no Relatório, por não serem aplicáveis, entre eles aquele que diz respeito a Renúncias Tributárias (item 5.5, do Anexo II, da Portaria TCU nº 150/2012). Ocorre que a Unidade é responsável pela declaração de isenção de Imposto de Importação e Imposto sobre Produtos Industrializados de equipamentos voltados à prática esportiva, conforme registrado em item específico deste Relatório de Auditoria;

b) No item 1.3 do Relatório, no qual é apresentado o organograma funcional da Secretaria, são apresentadas duas figuras; naquela em que é apresentado o organograma detalhado, ambas as Diretorias possuem duas Coordenações-Gerais a elas vinculadas, enquanto naquela em que é apresentado organograma resumido para uma das Diretorias existe apenas uma Coordenação-Geral vinculada, restando dúvidas quanto a estrutura de fato vigente na Unidade;

c) 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 no exercício de 2012, tendo sido apresentada somente a descrição das Ações identificadas com os cinco macroprocessos elencados, quais sejam, Preparação e Organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, Apoio à Implantação da Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, Preparação de Atletas, Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento, e Concessão de Bolsa a Atletas;

d) No item 1.5 do Relatório, não são apresentadas informações acerca de quais macroprocessos de apoio são essenciais ao funcionamento da SNEAR, tampouco como os mesmos foram conduzidos no exercício de 2012. O registro efetuado limitou-se a explicitar que também fazem parte do processo “consultorias, fundações, universidades, estatais e unidades do ministério”, sem qualquer tipo de explicação acerca do funcionamento dos macroprocessos;

e) No item 2.2 do Relatório, Quadros III a VII, são apresentadas informações acerca das estratégias adotadas pela unidade para o atingimento de seus objetivos, contudo parte das informações pertinentes não é apresentada, não tendo sido explicitadas informações relacionadas aos riscos identificados que poderiam impactar no atingimento dos objetivos da Secretaria, tampouco ações eventualmente adotadas para mitigá-los ou acerca de revisões efetuadas no planejamento estratégico no exercício de 2012;



f) Em relação à Análise crítica constante do item 4.1.2, não foram apresentadas informações em relação ao cumprimento das metas, tampouco em relação aos eventuais problemas de execução ou em relação a restos a pagar;

g) Em relação ao Quadro A.4.3, inserido no item 4.1.3, foi incluído apenas o número da iniciativa 02J3, sem que tenha sido apresentada sua descrição;

h) No item 4.1.4 do Relatório, em que são apresentadas informações sobre Ações de Programas Temáticos sob responsabilidade da UJ, para a totalidade das Ações apresentadas, existem discrepâncias significativas entre as metas prevista e realizada, tanto físicas, quanto financeiras, sem que tenham sido apresentadas quaisquer justificativas;

i) No item 5.2 do Relatório são apresentadas informações acerca de restos a pagar, ocorre que a gestão de restos a pagar no âmbito do Ministério do Esporte é centralizada na Secretaria Executiva, como registrado no item 5.2.2. Assim, as informações não deveriam ter sido incluídas no Relatório da SNEAR;

j) No item 5.3.1 é feita referência a informações que constariam do Anexo 2, ocorre que houve equívoco na identificação do Anexo, que seria o Anexo 1;

k) Nos itens 5.3.4 e 5.3.5 do Relatório não são apresentadas informações, respectivamente, acerca das prestações de contas e de análise das prestações de contas de ajustes firmados pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, tendo sido apresentada a justificativa de que as informações constariam do Relatório da Secretaria Executiva, que consolidada as contas da Diretoria de Gestão Interna do Ministério do Esporte. Ocorre que, de acordo com a estruturação do Ministério, a responsabilidade pela análise das prestações de contas dos ajustes é compartilhada pela Secretaria Finalística, no que diz respeito ao cumprimento do objeto, e pela Coordenação Geral de Prestação de Contas, no que diz respeito aos aspectos financeiros. Assim, as informações pertinentes, no que diz respeito aos ajustes firmados pela SNEAR, deveriam estar registradas em seu Relatório de Gestão, explicitando as situações no que diz respeito à análise das prestações de contas, conforme modelo proposto na Portaria TCU nº 150/2012;

l) No item 5.3.6 em que é apresentada a análise crítica sobre a situação da gestão das transferências vigentes no exercício e seus efeitos no médio e longo prazo, não foram apresentadas informações requeridas no que diz respeito: a medidas adotadas para gerir as transferências em 2012, à análise da evolução das prestações de contas, à análise da evolução das análises das prestações de contas, às estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências e tampouco em relação à análise da efetividade das transferências como instrumento de execução descentralizada;

m) Não foram incluídas no Relatório informações pertinentes a renúncias tributárias;

n) No item 6 do Relatório, que trata da Gestão de Pessoas, Terceirização de Mão de Obra e Custos relacionados, as informações referentes ao quantitativo total da força de trabalho da UJ apresenta informações discrepantes em seus diferentes Quadros. No Quadro A.6.1 o total de servidores é de 29, enquanto no Quadro A.6.3 é de 32 servidores e nos Quadros A.6.4 e A.6.5 é de 43 servidores;

o) Os Quadros A.6.7 e A.6.8 foram incluídos sem que existisse previsão nesse sentido, haja vista que a unidade não possui entre suas unidades administrativas a unidade responsável pelo cadastro de servidores inativos e pensionistas.



Além dessas inconformidades, foram identificados tópicos com informações incompletas. Diante do exposto, solicitou-se à SNEAR, por intermédio da SA nº 201305662-006, de 29/04/2013, esclarecimentos com relação aos apontamentos. Por intermédio dos Ofícios nº 353/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 13/05/2013 e nº 396-2013/SNEAR/ME, de 27/05/2013, foram encaminhadas informações acerca das deficiências identificadas em relação ao conteúdo apresentado no Relatório de Gestão, as quais, segundo informado pelo Gestor, foram incorporadas a nova versão do Relatório de Gestão que foi remetida, via sistema, ao Tribunal de Contas da União. Contudo, em consulta ao referido Sistema, realizada em 25/07/2013, verificou-se que a única versão disponível é aquela remetida ao Tribunal em 28/03/2013.

Causa

O Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento não observou, na elaboração do Relatório de Gestão da Unidade, todos os conteúdos mínimos obrigatórios conforme disposto na DN TCU nº 119/2012, na DN TCU nº 124/2012 e na Portaria-TCU nº 150/2012.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“Em observância à recomendação da CGU, informa-se que esta Secretaria já está adotando as medidas necessárias ao atendimento dos conteúdos mínimos obrigatórios definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União que disciplinam a matéria.”

Análise do Controle Interno

Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentadas informações novas, reitera-se que não foram contemplados, na elaboração do Relatório de Gestão da Unidade, todos os conteúdos mínimos obrigatórios conforme disposto na DN TCU nº 119/2012, na DN TCU nº 124/2012 e na Portaria-TCU nº 150/2012.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, por ocasião da elaboração do Relatório de Gestão da Unidade, a necessidade de inclusão dos conteúdos mínimos obrigatórios definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União que disciplinam a matéria para o exercício a que se refere o Relatório de Gestão.

3.2.1.4 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo de contas.

Fato



Por intermédio da análise ao Processo de Contas nº 58701.002928/2013-34, da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, no qual foi analisado o Rol de Responsáveis, bem como da análise do Relatório de Gestão 2012 obtido a partir do sítio eletrônico do TCU, observou-se que a Unidade elaborou as peças atribuídas a ela, nos termos das DN TCU n.º 119 e 124/2012 e da Portaria TCU n.º 150/2012.

Destaca-se, contudo, que as peças apresentadas não contemplaram os formatos e os conteúdos obrigatórios previstos nos normativos citados, conforme tratado em itens específicos deste Relatório.

3.2.2 AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS

3.2.2.1 INFORMAÇÃO

Avaliação dos Controles Internos Administrativos.

Fato

Com o objetivo de avaliar a estrutura de controles internos da Unidade Jurisdicionada, solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-013, de 31/05/2013, informações sobre os procedimentos de controles internos administrativos da Unidade.

Em resposta, a Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento, por meio do Ofício nº 433-2013/SNEAR/ME, de 12/06/2013, informou que o *“controle de gestão da Unidade é de competência da Secretaria Executiva e por isso, no decorrer de 2012, não foram desenvolvidos e sistematizados instrumentos e normas relacionados a indicadores de gestão, de controle ou de risco, por entender que não é atribuição desta Unidade, mas, sim, central, no sentido de padronizar a avaliação de todas as Unidades Administrativas da Pasta.”*

Considerando a resposta apresentada pela Unidade e em decorrência das análises realizadas, foram verificadas fragilidades importantes no sistema de controle interno da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, especialmente nas áreas de renúncia de receitas, gestão de convênios e gestão de recursos humanos relacionada à força de trabalho em exercício na Secretaria.

Por fim, ressalte-se que os problemas identificados na gestão da Secretaria de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte mostram-se recorrentes, de forma que o sistema de controle interno não tem sido capaz de contribuir para a melhoria de seu desempenho.

4 GESTÃO FINANCEIRA

4.1 ANÁLISE DA EXECUÇÃO

4.1.1 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL

4.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Inconsistência das informações prestadas no relatório de gestão referente à renúncia de receitas.

Fato



Com relação ao “*Quadro I - Itens do Anexo II da DN 119/2012 que não se aplicam à UP*”, presente no Relatório de Gestão da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - SNEAR, exercício de 2012, foi informado que o item 5.5 da DN nº 119/2012, que se refere à renúncia de receitas, não se aplica à Unidade.

No entanto, em consulta ao Diário Oficial da União, a título exemplificativo, verificou-se que no dia 13/11/2012, seção 1, página nº 167, publicaram-se os Atos Declaratórios nº 26/2012, 28/2012 e 29/2012, assinados pelo Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento que “*reconhece o direito à isenção de Imposto de Importação II e IPI (...) nas aquisições no mercado interno e nas importações dos produtos que relaciona*”.

Diante do fato, solicitou-se à SNEAR, por intermédio da SA nº 201305662-003, de 23/04/2013, item 1, disponibilizar informações sobre as renúncias tributárias (seja via sistemas informatizados, planilhas ou outros tipos de controle) contendo as seguintes informações:

- Número do processo;
- Programa de Governo referência;
- Tributo objeto da renúncia (Ex.: Imposto de Importação – II, IPI, IOF, IRPJ, etc.);
- Modalidade da Renúncia (Ex.: Redução de Tributo, Alteração de Alíquota, Crédito Presumido, Suspensão de Alíquotas, Modificação da Base de Cálculo; Redução a zero, Isenção, Outras Modalidades);
- Valor da renúncia;
- Situação da prestação de contas (Ex.: Não recebida, Em análise - a aprovar, Aprovadas, Rejeitadas).

Em resposta, por meio do Ofício nº 315 - 2013/SNEAR/ME, de 25/04/2013, a Unidade apresentou planilha intitulada “*Relação dos Processos de Renúncias Fiscais - Ano 2012*”, em que constam 23 processos de concessão de isenção de tributos. A referida planilha informa, ainda, que não existe Programa de Governo relacionado à renúncia.

Por intermédio da SA nº 201305662-007, solicitou-se à SNEAR que disponibilizasse a totalidade dos processos informados por meio do Ofício nº 315-2013/SNEAR/ME. De posse desses, verificou-se que foram apresentados 24 processos de concessão de isenção tributária e que foram assinados e publicados 25 Atos Declaratórios (os Atos Declaratórios 11 e 12 encontram-se em um mesmo processo), no exercício de 2012 pela SNEAR.

Da análise dos processos de concessão de renúncias sob responsabilidade da SNEAR apurou-se que, no exercício de 2012, foram importados equipamentos e/ou produtos que totalizaram os valores apresentados em sequência, sem que houvesse a incidência de impostos de qualquer natureza:

Quadro 6 – Valores sem incidência de impostos

Moeda	Valor
Euro (€)	217.539,81
Dólar Americano (US\$)	101.746,50
Dólar Neozelandês (NZD\$)	18.445,00



Diante do exposto, conclui-se que a Unidade esteve responsável por atos de gestão relacionados à concessão de renúncias tributárias durante o exercício de 2012, não tendo apresentado esta informação no Relatório de Gestão, conforme já relatado em item específico deste Relatório.

Adicionalmente, verifica-se, que o controle mantido pela Unidade possui deficiências, haja vista que em resposta a questionamento efetuado pela equipe de auditoria foi disponibilizada planilha contendo relação de 23 processos de renúncia, enquanto foram disponibilizados 24 processos, relacionados a 25 Atos Declaratórios de isenção tributária.

Causa

Elaboração de Relatório de Gestão, peça oficial de prestação de contas das realizações da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, sem registrar com suficiência os dados e informações requeridos pelo Tribunal de Contas da União nos normativos que regem a matéria.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

"A SNEAR não faz gestão de renúncias tributárias ou de receitas. O que há, na verdade, é a atuação secundária da Secretaria no processo de "isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras" (art. 8º, da Lei 10.451/2002).

Nos termos do art. 10, caput, 11, alíneas "a" a "c" da Lei nº 10.451/2002, compete ao Ministério do Esporte manifestar-se quanto a três itens: i) atendimento do requisito estabelecido no § 1º do art. 8º desta Lei, que tem a seguinte redação: "A isenção de que trata o caput aplica-se exclusivamente às competições desportivas em jogos olímpicos, paraolímpicos, pan-americanos, parapan-americanos, nacionais e mundiais"; ii) a condição de beneficiário da isenção ou da alíquota zero, do importador ou adquirente, nos termos do art. 9º desta Lei, quais sejam: "os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações, os atletas das modalidades olímpicas e paraolímpicas e os das competições mundiais, o Comitê Olímpico Brasileiro - COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB, bem como as entidades nacionais de administração do desporto que lhes sejam filiadas ou vinculadas"; e iii) a adequação dos equipamentos e materiais importados ou adquiridos no mercado interno, quanto à sua natureza, quantidade e qualidade, ao desenvolvimento do programa de trabalho do atleta ou da entidade do desporto a que se destinem.

Desta maneira, observa-se que, legalmente, não é da alçada da SNEAR atuar no gerenciamento de renúncias tributárias, ou mesmo gestão de renúncia de receitas, já que essas atividades não lhe competem. A sua única atribuição legal neste processo é o de verificar a existência dos requisitos autorizadores da fruição dos benefícios fiscais previstos na Lei nº10.451/2002."

Análise do Controle Interno



Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentadas novas informações, reitera-se a omissão, na elaboração do Relatório de Gestão, de informações relacionadas às renúncias tributárias em relação às quais existem atos de gestão sob a responsabilidade da SNEAR.

Recomendações:

Recomendação 1: Observar, por ocasião da elaboração do Relatório de Gestão da Unidade, a necessidade de inclusão dos conteúdos mínimos obrigatórios definidos nos normativos do Tribunal de Contas da União que disciplinam a matéria.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Estrutura de controles internos insuficientes para o gerenciamento das renúncias tributárias.

Fato

Com o objetivo de verificar se a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento—SNEAR dispõe de estrutura de controle adequada para o gerenciamento das renúncias tributárias por ela concedidas solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-003, de 23/04/2013, itens “2” e “3”, que a Unidade disponibilizasse documentação relacionada à quantidade de fiscalizações “*in loco*” realizadas pela UJ no exercício sob exame, bem como, o quantitativo de pessoal voltado para a concessão das renúncias, o acompanhamento das renúncias concedidas e a análise das prestações de contas referentes aos processos de renúncias tributárias.

Em resposta, por meio do Ofício nº 315 - 2013/SNEAR/ME, de 25/04/2013, a Secretaria informou o que segue:

“Resposta ao Quesito 2:

Este Ministério não executa acompanhamento e fiscalização desta atividade.

Resposta ao Quesito 3

Alínea "a": Concessão e acompanhamento de renúncias tributárias, 01(um) servidor.

Alínea "b": Não é realizado prestação de Contas das renúncias tributárias concedidas, pois entende esta Secretaria não haver previsão legal na anexa Lei 10.451/2002 para envio de prestação de contas.”

Diante das informações apresentadas pela Secretaria, bem como em decorrência da inexistência de registro das renúncias tributárias concedidas em seu Relatório de Gestão, aliada ao fato de terem sido apresentadas informações imprecisas em relação ao quantitativo de processos de isenção tributária instruídos no exercício de 2012, concluiu-se que a Unidade não dispõe de controles internos adequados para gerir as renúncias tributárias que estão sob sua responsabilidade.

Causa



O Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento não implementou, de forma satisfatória, os elementos de controle necessários no âmbito do gerenciamento de renúncias de receitas em relação às quais existem atos de gestão sob a responsabilidade da SNEAR.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“A SNEAR não faz gestão de renúncias tributárias ou de receitas. O que há, na verdade, é a atuação secundária da Secretaria no processo de “isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras” (art. 8º, da Lei 10.451/2002).

Nos termos do art. 10, caput, 11, alíneas “a” a “c” da Lei nº 10.451/2002, compete ao Ministério do Esporte manifestar-se quanto a três itens: i) atendimento do requisito estabelecido no § 1º do art. 8º desta Lei, que tem a seguinte redação: “A isenção de que trata o caput aplica-se exclusivamente às competições desportivas em jogos olímpicos, paraolímpicos, pan-americanos, parapan-americanos, nacionais e mundiais”; ii) a condição de beneficiário da isenção ou da alíquota zero, do importador ou adquirente, nos termos do art. 9º desta Lei, quais sejam: “os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações, os atletas das modalidades olímpicas e paraolímpicas e os das competições mundiais, o Comitê Olímpico Brasileiro - COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB, bem como as entidades nacionais de administração do desporto que lhes sejam filiadas ou vinculadas”; e iii) a adequação dos equipamentos e materiais importados ou adquiridos no mercado interno, quanto à sua natureza, quantidade e qualidade, ao desenvolvimento do programa de trabalho do atleta ou da entidade do desporto a que se destinem.

Desta maneira, observa-se que, legalmente, não é da alçada da SNEAR atuar no gerenciamento de renúncias tributárias, ou mesmo gestão de renúncia de receitas, já que essas atividades não lhe competem. A sua única atribuição legal neste processo é o de verificar a existência dos requisitos autorizadores da fruição dos benefícios fiscais previstos na Lei nº10.451/2002.”

Análise do Controle Interno

Em exame à manifestação apresentada por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, o gestor informa que não é da “alçada da Unidade atuar no gerenciamento de renúncias tributárias, ou mesmo na gestão de renúncia de receitas”. Ainda, que a atuação da Secretaria é “secundária no processo de isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras”.

A Lei nº 10.451, de 10/05/2002, que alterou a legislação tributária federal entre outras providências, trata da seguinte forma a concessão de isenções de impostos incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras:

“Art. 8º Até 31 de dezembro de 2015, é concedida isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras. (Redação dada pela Lei nº 12.649, de 2012)



§ 1º A isenção de que trata o **caput** aplica-se exclusivamente às competições desportivas em jogos olímpicos, paraolímpicos, pan-americanos, parapan-americanos, nacionais e mundiais. (Redação dada pela Lei nº 12.649, de 2012)

§ 2º A isenção aplica-se a equipamento ou material esportivo, sem similar nacional, homologado pela entidade desportiva internacional da respectiva modalidade esportiva, para as competições a que se refere o § 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.649, de 2012)

§ 3º Quando fabricados no Brasil, os materiais e equipamentos de que trata o **caput** deste artigo são isentos do Imposto sobre Produtos Industrializados. (Incluído pela Lei nº 12.649, de 2012)

Art. 9º São beneficiários da isenção de que trata o art. 8º desta Lei os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações, os atletas das modalidades olímpicas e paraolímpicas e os das competições mundiais, o Comitê Olímpico Brasileiro - COB e o Comitê Paraolímpico Brasileiro - CPB, bem como as entidades nacionais de administração do desporto que lhes sejam filiadas ou vinculadas. (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008)

Art. 10. O direito à fruição do benefício fiscal de que trata o art. 8º fica condicionado:

I - à comprovação da regularidade fiscal do beneficiário, relativamente aos tributos e contribuições federais;

II - à manifestação do Ministério do Esporte sobre: (Redação dada pela Lei nº 11.116, de 2005)

a) o atendimento do requisito estabelecido no § 1º do art. 8º;

b) a condição de beneficiário da isenção ou da alíquota zero, do importador ou adquirente, nos termos do art. 9º desta Lei; e (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008)

c) a adequação dos equipamentos e materiais importados ou adquiridos no mercado interno, quanto à sua natureza, quantidade e qualidade, ao desenvolvimento do programa de trabalho do atleta ou da entidade do desporto a que se destinem.

Parágrafo único. Tratando-se de produtos destinados à modalidade de tiro esportivo, a manifestação quanto ao disposto nas alíneas a e c do inciso II será do órgão competente do Ministério da Defesa.

Art. 11. Os produtos importados ou adquiridos no mercado interno na forma do art. 8º desta Lei poderão ser transferidos pelo valor de aquisição, sem o pagamento dos respectivos impostos: (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008)

I - para qualquer pessoa e a qualquer título, após o decurso do prazo de 4 (quatro) anos, contado da data do registro da Declaração de Importação ou da emissão da Nota Fiscal de aquisição do fabricante nacional; ou

II - a qualquer tempo e qualquer título, para pessoa física ou jurídica que atenda às condições estabelecidas nos arts. 8º a 10 desta Lei, desde que a transferência seja previamente aprovada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008)

§ 1º As transferências, a qualquer título, que não atendam às condições estabelecidas nos incisos I e II do **caput** sujeitarão o beneficiário importador ou adquirente ao pagamento dos impostos que deixaram de ser pagos por ocasião da importação ou da aquisição no mercado interno, com acréscimo de juros e de multa de mora ou de ofício.

§ 2º Na hipótese do § 1º deste artigo, o adquirente, a qualquer título, de produto beneficiado com a isenção ou alíquota zero é responsável solidário pelo pagamento dos impostos e respectivos acréscimos. (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008)



Art.12. Os benefícios fiscais previstos nos arts. 8º a 11 desta Lei aplicam-se a importações e aquisições no mercado interno cujos fatos geradores ocorram até 31 de dezembro de 2007. (Redação dada pela Lei nº 11.116, de 2005) (Revogado pela Lei nº 11.827, de 2008)

Art. 13. O Poder Executivo regulamentará o disposto nos arts. 8º a 11 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008).”

Ressalta-se que, apesar da previsão, na referida Lei (art. 13), de regulamentação dos artigos 8º ao 11º (Redação dada pela Lei nº 11.827, de 2008), encontram-se esses dispositivos, até a presente data, sem regulamentação.

No entanto, segundo a Lei em questão, consiste em responsabilidade do Ministério do Esporte, na concessão das isenções de impostos, a análise da adequação dos equipamentos e materiais importados ou adquiridos no mercado interno, quanto a sua natureza, quantidade e qualidade.

Ainda, é do Ministério a responsabilidade pela análise da adequação ao desenvolvimento do programa de trabalho do atleta ou da entidade do desporto a que se destinem.

Adicionalmente, é também responsabilidade do Ministério do Esporte observar se a isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes na importação de equipamentos ou materiais esportivos destinados às competições, ao treinamento e à preparação de atletas e equipes brasileiras aplica-se exclusivamente às competições desportivas em jogos olímpicos, paraolímpicos, pan-americanos, parapan-americanos, nacionais e mundiais, bem como, a condição de beneficiário da isenção ou da alíquota zero, do importador ou adquirente.

Diante do exposto, evidencia-se a necessidade de atuação da SNEAR no gerenciamento da concessão das isenções de impostos, mantendo-se a constatação em tela.

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar, com elementos de controle suficientes para o seu adequado funcionamento, a área responsável pelo gerenciamento de renúncias de receitas sob sua responsabilidade.

Recomendação 2: Adotar providências no sentido de promover a regulamentação dos artigos 8º ao 11º, conforme previsto no artigo 13 da Lei nº 10.451, de 10/05/2002.

5 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

5.1 MOVIMENTAÇÃO

5.1.1 QUANTITATIVO DE PESSOAL

5.1.1.1 INFORMAÇÃO

Discrepância de informações constantes no Relatório de Gestão da Unidade relacionada ao quantitativo total da força de trabalho.

Fato



Ao analisar as informações constantes no Relatório de Gestão da Unidade, no que diz respeito à gestão de recursos humanos, verificaram-se discrepâncias relacionadas ao quantitativo total da força de trabalho apresentadas em seus diferentes quadros. No Quadro A.6.1 o total de servidores informado era de 29, enquanto que no Quadro A.6.3 era de 32 servidores e nos Quadros A.6.4 e A.6.5 eram de 43 servidores.

Diante dos desencontros de informações solicitou-se, por intermédio da SA n° 201305662-006, de 29/04/2013, esclarecimentos com relação aos apontamentos.

Por intermédio do Ofício n° 353/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 13/05/2013, o gestor informou que:

“Em dezembro de 2012 perfazia um total de 43 servidores na SNEAR-ME, sendo:

1. Quadro A.6.1

a) Servidores de carreira sem cargo DAS = 11

b) Servidores sem vínculo com a Administração Pública = 18

TOTAL = 29

2. Quadro A.6.3

a) Servidores de carreira com cargo DAS = 04

b) Servidores de outros órgãos e esferas = 09

c) Sem vínculo = 18

d) Servidores de carreira vinculados ao órgão com FG = 01

SUBTOTAL = 32

e) Sem vínculo não é considerado, é só demonstrativo = -18

TOTAL = 14

3. Somando-se os valores reais dos Quadros ("A.6.1" + "A.6.3") = 43”

Diante das informações infere-se que 42% da força de trabalho que atua na SNEAR é composta por servidores sem vínculo com a Administração Pública. Segundo informações apresentadas pelo gestor, registradas em item específico deste Relatório, não teriam sido implementadas ações efetivas, durante o exercício de 2012, para reversão desse quadro.

Ademais, verificou-se deficiências na gestão de recursos humanos relatadas em itens específicos deste Relatório, principalmente naqueles relacionados às renúncias tributárias, às transferências voluntárias e aos programas temáticos finalísticos sob responsabilidade da Unidade, como o Programa Bolsa Atleta.



5.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de implementação de providências efetivas capazes de diminuir a deficiência da força de trabalho da Unidade.

Fato

Segundo informações constantes no Relatório de Gestão da SNEAR, referente ao exercício de 2012, “o mais recente planejamento estratégico da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento foi elaborado em maio de 2009”.

Informa, ainda, que a última atualização do referido planejamento “foi realizada entre os dias 22 e 24 de setembro de 2011 com o Seminário de Revisão do Plano Estratégico e contou com a participação da equipe da SNEAR, de representantes da Secretaria Executiva, da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, da Secretaria Nacional de Esporte e Lazer e da Secretaria Especial do Futebol, além da Consultoria Jurídica, da Assessoria de Controle Interno, da Assessoria de Comunicação, da Assessoria Parlamentar e do Gabinete do Ministro do Esporte, bem como de consultores da FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Fundação Instituto de Administração e Brunoro Sport Business”.

De acordo com informações prestadas, foram identificados, durante o Seminário, vários problemas que impactavam a gestão administrativa da SNEAR. Esses problemas são apresentados no *Quadro III - Modernização Administrativa da SNEAR*, presente no Relatório de Gestão da Unidade.

Com relação à situação relacionada à gestão de recursos humanos o referido quadro apresenta as seguintes informações:

Quadro 7: Modernização Administrativa da SNEAR – Estrutura de pessoal de apoio

Problema	Ações identificadas para enfrentamento	Situação em 2012
<i>Inadequação da estrutura de pessoal de apoio</i>	<i>Levantar perfil do pessoal de apoio necessário; Buscar alternativas para contratação; Sensibilizar SE; Buscar interações com órgão de controle sobre o tema e estabelecer termo de ajuste de conduta; Denotar a necessidade de concurso público para pessoal de apoio junto ao Ministério do Planejamento; Estruturar processo de seleção e ambientação.</i>	<i>Sensível melhoria através da contratação de consultorias e remanejamentos internos, porém verifica-se que a solução ainda não é suficiente, sendo necessária a contratação de funcionários através da realização de concurso público.</i>

Fonte: Relatório de Gestão da SNEAR – Exercício de 2012

Diante dessas informações, solicitou-se ao gestor, por intermédio da SA nº 201305662-006, item 9, subitem “b5” que apresentasse o resultado das iniciativas adotadas listadas na coluna “Ações identificadas para enfrentamentos”, incluindo detalhamento do perfil do pessoal de apoio, alternativas de contratação identificadas, detalhamento de interações com órgãos de controle e de estabelecimento de termo de ajuste de conduta, expedientes encaminhados ao Ministério do Planejamento relacionados à necessidade de concurso público, e informações acerca da estruturação de processo de seleção e



ambientação. Adicionalmente, solicitou-se a disponibilização de informações sobre quais as consultorias contratadas, o valor, o objeto e o período de vigência do contrato.

Em resposta, por meio do Ofício nº 396-2013/SNEAR/ME, de 27/05/2013, o Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento informou o que se segue:

“Subitem ‘b5’ - subitens ‘i’ e ‘ii’) Retifica-se as informações apresentadas tendo em vista que não foram implementadas ações para enfrentamento do referido problema. A situação confirma-se, por exemplo, pelo fato de não ter havido contratação de consultoria.”

Portanto, conclui-se, a partir das informações prestadas, que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, apesar de informar no Relatório de Gestão que a Unidade possui *“inadequada estrutura de pessoal de apoio”*, bem como que ações relacionadas ao gerenciamento do Bolsa Atleta têm sido conduzidas por funcionários terceirizados, conforme tratado em item específico deste Relatório, não desenvolveu ações que poderiam mitigar os problemas identificados e que poderiam ter impactado positivamente na condução das ações sob sua responsabilidade.

Causa

O Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento não implementou ações no sentido de buscar adequar a estrutura relacionada aos recursos humanos da Unidade, vez que deficiente, como informado no Relatório de Gestão.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“Apesar da concordância com os registros consignados no Relatório sobre a inadequada estrutura de pessoal da SNEAR para atender satisfatoriamente as responsabilidades que lhe são inerentes, ressalta-se que, a exemplo do Seminário de Revisão do Plano Estratégico citado pela Auditoria, outras iniciativas importantes que também foram e estão sendo adotadas por esta Unidade no sentido de mitigar tais deficiências.

Registre-se que foi solicitado ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, por meio do Aviso nº 138/2006-GM, de 19 de outubro de 2006, autorização para contratação de 712 servidores com a finalidade de suprir as deficiências do quadro funcional. Todavia, como se sabe, foram contratados apenas 94 servidores, sendo que, destes, 20 já se desligaram dos quadros de pessoal do Ministério do Esporte.

No momento atual, novas iniciativas estão em curso, em especial a da área de Planejamento e Estrutura, com o envolvimento desta Secretaria, no sentido de identificar carência de pessoal a ser suprido com novo concurso.

Além disto, a SNEAR vem se buscando outras maneiras de suprir sua carência de pessoal, a exemplo da recente cessão de 30 de funcionários da Caixa Econômica Federal - CAIXA ao Ministério do Esporte. No mesmo norte, esta Pasta vem solicitando a criação de novos cargos ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a cessão de profissionais do IPEA, como se pode verificar do incluso Aviso nº 84/12/GM-ME, de 20 de dezembro de 2012, do qual, até a presente data, não se obteve resposta por parte do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos – PR.

Cabe registrar, contudo, que o processo de contratação de servidores efetivos ou mesmo da cessão de servidores por outras estruturas do Governo Federal são morosas.



Toma-se, por exemplo, o caso acima narrado, relativo à cessão dos profissionais da CAIXA ao ME, cujas tratativas foram iniciadas no primeiro semestre de 2012, sendo a cessão efetivada somente em 26 de março de 2013, data em que foi publicada a Portaria nº 82, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Desta forma, o Ministério vem, reiteradamente, tentando viabilizar ações no sentido de estruturar sua força de trabalho, seja por meio do fortalecimento de seus quadros funcionais permanentes, seja pelos pedidos de cessão de pessoal qualificado de outros órgãos da Administração Pública Federal.”

Análise do Controle Interno

Em análise à manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, observou-se, ao contrário da informação preliminar encaminhada por meio do Ofício nº 396-2013/SNEAR/ME, de 27/05/2013, que o gestor implementou algumas ações no sentido de adequar a estrutura relacionada aos recursos humanos da Secretaria, no entanto, sem efetividade para o exercício de 2012, vez que os funcionários da CAIXA cedidos ao Ministério do Esporte iniciaram suas atividades na SNEAR somente em 2013.

Ainda, o Aviso citado encaminhado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão solicitando autorização para a realização de concurso data de 2006, não tendo sido indicadas iniciativas posteriores nesse sentido.

Dessa forma, conclui-se pela manutenção do registro em tela.

Recomendações:

Recomendação 1: Implementar ações efetivas no sentido de adequar a estrutura relacionada aos recursos humanos da Unidade, buscando junto à Diretoria de Gestão Interna da Secretaria Executiva orientações acerca de iniciativas possíveis para recomposição da força de trabalho da Unidade.

6 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

6.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

6.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

6.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de procedimentos formalizados e suficientes acerca das fiscalizações a cargo da UJ relacionadas às transferências voluntárias concedidas.

Fato

De acordo com pesquisa realizada junto ao Sistema SICONV, no exercício de 2012 existiam 130 convênios vigentes celebrados pela Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Desse total, a Secretaria informou que foram realizadas no exercício auditado 9 fiscalizações. O quadro apresentado em sequência retrata a porcentagem de convênios fiscalizados, bem como, a porcentagem de valores fiscalizados:



Quadro 8: Fiscalizações realizadas pela SNEAR – Exercício de 2012

Quantidade de Convênios Vigentes	Quantidade de Fiscalizações Realizadas pela SNEAR	% de Convênios Fiscalizados	Valor Desembolsado (R\$)	Valor Fiscalizado (com contrapartida) (R\$)	% de Valores Fiscalizados (R\$)
130	9	7,0	235.255.971,00	15.651.092,07	6,6

Fonte: resultado de pesquisa efetuada no SICONV; Ofício nº 349-2013/SNEAR/ME, de 13/05/2013.

Com o objetivo de avaliar as rotinas de fiscalizações dos convênios concedidos pela Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento, solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-004, item 3, que fossem disponibilizados os critérios de acompanhamento do cumprimento do objeto “*in loco*”.

Em resposta, por meio do Ofício nº 349-2013/SNEAR/ME, de 13/05/2013, o Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento - Substituto informou que “*os critérios de acompanhamento do cumprimento do objeto "in loco" foram estabelecidos levando-se em conta o valor do convênio, a quantidade de metas e etapas contidas no plano de trabalho e a complexidade da execução do objeto por parte do convenente*”.

Foi solicitado, ainda, por meio da SA nº 201305662-005, item 3, que a Secretaria informasse, disponibilizando documentação comprobatória, se existe a priorização nas fiscalizações e na prestação de contas das Transferências Voluntárias com risco maior.

Em resposta, por meio do Ofício nº 348-2013/SNEAR/ME, de 13/05/2013, o Secretário Nacional de Esportes de Alto Rendimento - Substituto informou que “*por meio do acompanhamento da execução realizado no SICONV é observado os convênios que necessitam de maior intervenção por parte da área responsável, os quais são priorizados para fins de fiscalização e observação quando da apresentação da prestação de contas por parte do convenente*”.

Ressalta-se que não foram apresentados documentos que comprovassem a priorização nas fiscalizações, em contraposição ao informado pelo gestor. Ademais, conforme relatado em item específico deste relatório, apesar da identificação de vários riscos na execução do Convênio nº 751712/2012, firmado com o Comitê Olímpico Brasileiro, o mesmo não foi selecionado para receber fiscalização “*in loco*”.

De acordo com informações prestadas pelo gestor, a Secretaria realiza acompanhamento permanente da execução dos convênios, via SICONV, contudo não existe registro dos acompanhamentos realizados.

Diante das informações apresentadas e em decorrência das análises realizadas, concluiu-se que os procedimentos de fiscalização de convênios no âmbito da SNEAR não são adequados, haja vista que não foram informados critérios de priorização para acompanhamento ou rotinas estabelecidas para tanto. Em que pesem as informações de que os convênios são acompanhados pelos técnicos da Secretaria ao longo de sua execução, não existem procedimentos formalizados para a realização de acompanhamento ou registros acerca dos acompanhamentos realizados.

Causa



Fragilidade dos controles internos administrativos relacionados à fiscalização de convênios, inexistindo rotinas e procedimentos definidos para o acompanhamento das transferências voluntárias concedidas.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“Realmente, pela crônica deficiência de pessoal nos quadros da SNEAR não foi possível à realização de um número maior de fiscalização in loco.

Todavia, esta Secretaria está desenvolvendo trabalho visando à implementação de ação de averiguação dos convênios celebrados e vigentes, procedimento amparado pelos artigos 65, 66, 67, 68, 69,70 e 71 da Instrução Normativa Interministerial nº 507, de 24.11.2011 e no inciso III e V, Capítulo I, Título VII, artigo 1º do Regimento Interno do Ministério do Esporte, aprovado pela portaria nº 92, de 17.07.2003 e recomendado pelo Tribunal de Contas da União - TCU no item 9.2.3 do Acórdão nº 1331, de 11.07.2008, e Decisão nº 333, de 06.06.2001, o qual visa obter um panorama das dificuldades de desempenho dos convenentes, bem como constatar o andamento dos objetos dos convênios, por meio da análise da documentação administrativa, fiscal, bancária e da execução físico-financeira de suas metas tanto via SICONV como in loco.

Para tanto se fará estudo do universo de convênios celebrados, pagos e vigentes até a data de início dos trabalhos de fiscalização no âmbito desta Secretaria, quando se estabelecerá uma meta mínima de verificação de instrumentos pactuados em cada exercício, sendo estes, a princípio, os critérios para definição da amostragem:

- a) Verificação mínima de um convênio de cada modalidade esportiva, celebrado em cada Estado da Federação, quando houver;*
- b) Verificação mínima de um convênio em cada Estado, celebrado com as esferas administrativas Federal, Estadual, Municipal e Organização Não-Governamental, quando houver;*
- c) Verificação do convênio de maior aporte financeiro dentro de cada modalidade esportiva; e,*
- d) Verificação de convênio cujo recurso financeiro já tenha sido pago pelo concedente (SNEAR/ME).*

Devemos considerar, que o acompanhamento das referidas transferências não se dá tão somente por procedimentos sistematizados como visitas ‘in loco’, mas também por meios informais.

Desta maneira, com a experiência passada em 2012 foi organizado um cronograma de fiscalizações aos convênios firmados em 2012, tendo como foco os de maior vulto econômico, os relativos a preparação para os Jogos Rio 2016 e com parceiros com algum tipo de destaque na imprensa. O cronograma, assim como os respectivos relatórios de fiscalização estão em anexo.

Mesmo assim, a SNEAR estabeleceu um acompanhamento diário dos convênios por meio do Sistema SICONV e por meio do acompanhamento esportivo desses convênios, que se dá através de contato pessoal entre o técnico responsável pela modalidade esportiva e o proponente. Tal relação visa acompanhar os lançamentos e execução formais no sistema, fazendo com que necessidades de inserção, alteração do PT e outras possam ser antecipadas e avaliadas em conjunto. Além disso, há o acompanhamento dos resultados esportivos que também estão sendo tratados nesses contatos visando a avaliação permanente do apoio do ME na evolução das performances e possíveis correções de rumo no processo.



Portanto, entendemos a necessidade de aprimorar nossos meios de controle, inclusive de formalizá-los, mas ao mesmo tempo, temos certeza do avanço obtidos neste quesito, quanto aos processos firmados ainda em 2012.

Por derradeiro, vale ressaltar que esta Secretaria, com o envolvimento da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte, está buscando desenvolver ações para instauração de procedimentos no sentido de aprimorar as atividades de acompanhamento das transferências voluntárias por parte de sua equipe técnica.”

Análise do Controle Interno

Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentadas novas informações, conclui-se que, com relação ao exercício de 2012, os procedimentos de fiscalização de convênios no âmbito da SNEAR não foram adequados, haja vista que não foram informados critérios de priorização para acompanhamento ou rotinas estabelecidas para tanto. Além disso, não foram apresentados procedimentos formalizados para a realização de acompanhamento ou registros acerca dos acompanhamentos realizados.

Diante do exposto, mantém-se o registro em tela.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir e formalizar rotinas e procedimentos para o acompanhamento das transferências voluntárias concedidas, de modo a orientar as atividades a serem desenvolvidas pelos técnicos responsáveis.

Recomendação 2: Elaborar e formalizar cronograma anual de verificação da execução das transferências voluntárias concedidas, a partir da consideração de critérios de relevância, materialidade e criticidade.

Recomendação 3: Realizar análise acerca da adequação da estrutura existente para acompanhamento das transferências voluntárias e, se pertinente, realizar adequação dessa estrutura, com vistas a minimizar os riscos envolvidos.

6.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de segregações de funções dos servidores responsáveis pela área de convênios da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento.

Fato

Com o objetivo de avaliar a estrutura de pessoal para a gestão dos convênios, solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-004, de 13/05/2013, que a SNEAR informasse o quantitativo de pessoal que trabalha em todas as etapas das atividades (análise das propostas, fiscalização, etc.), bem como posicionamento do gestor informando se o quantitativo disponível é considerado razoavelmente suficiente.

Por meio do Ofício nº 349 - 2013/SNEAR/ME, de 13/05/2013, o Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento Substituto informou que “a gestão de transferências



voluntárias por meio de celebração de convênios e contrato de repasse está concentrada em duas Coordenações-Gerais, sendo que a Coordenação-Geral de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos - CGAPO atua com 06 (seis) funcionários e a Coordenação-Geral da Rede Nacional de Treinamento e Cidade Esportiva - CGTCE com 05 (cinco) servidores, os quais exercem simultaneamente os trabalhos de análise de proposta, acompanhamento da execução e exame da prestação de contas para emissão de parecer de cumprimento de objeto”.

Com relação ao quantitativo de pessoal disponível para a gestão de transferências voluntárias, não houve manifestação do gestor acerca do assunto.

Quanto à manifestação apresentada pelo gestor identificou-se que não existe segregação de funções relacionadas à gestão de transferências voluntárias no âmbito da Secretaria. A partir das informações disponibilizadas, verifica-se que é possível que o mesmo servidor que faça a análise e aprove a proposta do convênio possa realizar o acompanhamento de sua execução, a fiscalização da execução e, até mesmo, emitir o parecer de cumprimento do objeto do convênio. Ressalta-se que não é desejável que a totalidade das etapas de uma transferência voluntária esteja sob responsabilidade de um mesmo servidor, sob pena de causar vulnerabilidade no ambiente de controle.

Causa

Fragilidade dos controles internos administrativos referentes aos convênios celebrados pela Unidade, em decorrência da inexistência de segregação das funções relacionadas à execução de transferências voluntárias.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento manifestou-se como segue:

“Assim como em outras constatações da CGU, neste caso mais o cumprimento das recomendações depende do incremento do quadro de pessoal da SNEAR, suficientemente retratada em tópicos anteriores desta manifestação.

Compete-nos apontar que a gestão de convênios nas fases de análise, celebração, acompanhamento da execução, fiscalização e prestação de contas, com relação à execução do objeto, é realizada pela SNEAR. Ocorre, no entanto, que o reduzido número de servidores impossibilita a esta Secretaria que sejam estruturadas áreas específicas e com servidores diferentes para cuidar de cada fase do convênio.

Portanto, há de se reconhecer que eventuais ineficiências no processo de acompanhamento das transferências voluntárias decorre antes da falta de pessoal do que da má distribuição de servidores para atuar em cada uma das fases do processo.

Assim sendo, para mitigar estas eventuais ineficiências esta Secretaria vem desenvolvendo rotinas e procedimentos simplificados que permitam uma atuação mais eficiente, mesmo com seu reduzido quadro de pessoal.”

Análise do Controle Interno

Considerando que, na manifestação do gestor, por meio do Ofício nº 526/2013/GABAR/SNEAR/ME, de 17/07/2013, não foram apresentadas novas



informações, ratifica-se a inexistência de segregação de funções relacionadas à gestão de transferências voluntárias no âmbito da Secretaria

Recomendações:

Recomendação 1: Estruturar a área de gestão de convênios da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento no sentido de propiciar a segregação de funções por parte dos servidores responsáveis pelas atividades afins.

Recomendação 2: Definir e formalizar rotinas e procedimentos para o acompanhamento das transferências voluntárias concedidas, de modo a orientar as atividades a serem desenvolvidas pelos técnicos responsáveis.

6.1.1.3 INFORMAÇÃO

Informações acerca do processo de Chamada Pública nº 01/2012, voltado à seleção de projetos para a celebração de convênios.

Fato

Segundo a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, durante o exercício de 2012 a Unidade “*utilizou-se das diversas ferramentas de transferências de recursos para atendimento de seus objetivos e condução de seus Programas. Para este efeito a Portaria nº 197, de 22 de agosto de 2012, instituiu a Chamada Pública para seleção de projetos apresentados por entidades privadas sem fins lucrativos, que visassem à promoção e o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no Brasil, em conformidade com as diretrizes contidas no Programa ‘Esportes e Grandes Eventos Esportivos’*”.

Com o objetivo de avaliar se a formalização do processo de Chamada Pública obedeceu aos ditames legais, quais sejam art. 4º e 5º do Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, e art. 8º da Portaria Interministerial nº 507, de 24/11/2011, solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-004, de 25/04/2013, a disponibilização do referido processo.

A partir da análise do processo nº 58000.002695/2012-96, disponibilizado em 13/05/2013, foi identificada a definição dos seguintes critérios de julgamento para as propostas apresentadas:

Quadro 9: critérios de julgamento para classificação das propostas da Chamada Pública nº 01/2012

CRITÉRIOS	ESCALA					PESO
I Relevância para o esporte de rendimento.	0	1	2	3	4	1
II Relação com a preparação para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.	0	1	2	3	4	3
III Relação com os objetivos do PPA 2012-2015.	0	1	2	3	4	2
IV Abrangência das atividades da entidade proponente	1	2	3	4	5	3
V Clareza na apresentação e métodos de monitoramento e controle das atividades.	0	1	2	3	4	1
VI Relevância do legado do objeto proposto.	0	1	2	3	4	3
VII Infraestrutura para o desenvolvimento da modalidade.	0	1	2	3	4	2

Fonte: processo nº 58000.002695/2012-96



Segundo o Edital da referida Chamada Pública os conceitos e escalas definidos para cada critério foram assim definidos:

I Relevância para o esporte de rendimento.

Conceito: Neste tópico, deverá ser levada em consideração a relevância, do objeto proposto para o desenvolvimento do esporte de alto rendimento no Brasil, em especial, da modalidade relacionada à proponente.

Escala: 0 (Não relevante) - 1 (Pouco relevante) - 2 (Relevância mediana) - 3 (Boa relevância) - 4 (Ótima relevância).

II Relação com a preparação para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Conceito: Será analisado se o objeto proposto tem relação direta com a preparação brasileira para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Escala: 0 (Não apresenta relação) - 1 (Pouca relação) - 2

(Relação mediana) - 3 (Boa relação) - 4 (Ótima relação).

III Relação com os objetivos do PPA 2012-2015.

Conceito: Neste tópico, deve-se averiguar se a relação do objeto proposto aos objetivos e iniciativas do PPA 2012-2015, no que diz respeito às ações desta SNEAR, listadas no item 4.4.

Escala: 0 (Não apresenta relação) - 1 (Pouca relação) - 2

(Relação mediana) - 3 (Boa relação) - 4 (Ótima relação).

IV Abrangência das atividades da entidade proponente.

Conceito: Neste tópico, deve-se constatar qual o nível de atuação da entidade proponente, tomando-se como referência o estatuto da entidade, os comprovantes de atividades anteriores e notícias vinculadas à imprensa.

Escala: 1 (Entidade com atuação municipal) - 2 (Entidade com atuação regional) - 3 (Entidade com atuação estadual) - 4 (Entidade com atuação em mais de um estado) - 5 (Entidade com atuação em todos os estados do Brasil e Distrito Federal).

V Clareza na apresentação e métodos de monitoramento e controle das atividades.

Conceito: Será analisado se a proponente apresentou de forma explícita e detalhada os métodos de monitoramento e controle das atividades para a consecução do objeto proposto.

Escala: 0 (Não apresentou) - 1 (Citou o método) - 2 (Descreveu o método) - 3 (Descreveu o método detalhadamente) - 4 (Descreveu o método detalhadamente, indicando os responsáveis nominalmente).

VI Relevância do legado do objeto proposto.

Conceito: Neste tópico, deve-se averiguar qual o impacto/relevância dos desdobramentos do objeto proposto, pós-convênio, no que tange ao desenvolvimento da modalidade e prioridades desta SNEAR, descritas no item 8.3 deste edital.

Escala: 0 (Não relevante) - 1 (Pouco relevante) - 2 (Relevância mediana) - 3 (Boa relevância) - 4 (Ótima relevância).

VII Infraestrutura para o desenvolvimento da modalidade.

Conceito: Neste tópico, deve-se analisar a condição da infraestrutura para a execução do objeto proposto.



Escala: 0 (Não apresenta/locação) - 1 (disponibiliza infraestrutura mínima) - 2 (disponibiliza infraestrutura satisfatória) - 3 (disponibiliza boa infraestrutura) - 4 (disponibiliza infraestrutura excelente).”

No entanto, observou-se a ausência de registro no processo de informações referentes a: relação dos membros que fizeram parte da Comissão de Avaliação de Projetos para a seleção de propostas de convênios, relação das entidades que apresentaram propostas de convênios independentemente de terem sido habilitadas para a fase de classificação, relação de todos os projetos que estavam aptos a avançar para a fase de classificação, relação de todos os projetos homologados e a situação atual quanto à celebração dos convênios.

Diante da ausência das informações elencadas solicitou-se, por intermédio da SA nº 201305662-010, de 22/05/2013 a disponibilização das referidas informações, com prazo de atendimento para o dia 28/05/2013.

Por meio do Ofício nº 384-2013/SNEAR/ME, de 24/05/2013, a SNEAR solicitou a prorrogação do prazo em 10 dias para apresentação das informações. No entanto, findo o prazo, não houve qualquer manifestação quanto à solicitação.

Face ao não atendimento da SA nº 201305662-010 com prazo de atendimento inicial e prorrogado expirados, reiterou-se, por meio da SA nº 201305662-014, de 18/06/2013, os questionamentos nela relacionado. No entanto, novamente, não houve manifestação da SNEAR.

Considerando que a resposta à SA foi apresentada somente em 28/06/2013, não foi possível a realização oportuna das análises pertinentes. Em virtude do não encaminhamento tempestivo de resposta aos questionamentos efetuados pela equipe de auditoria, não foi possível avaliar a adequação dos critérios utilizados, tampouco a observância dos mesmos pela Comissão de Avaliação de Projetos.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201305662

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - SNEAR

Exercício: 2012

Processo: 58701.002928/2013-34

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 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 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 unidade auditada.

Em função dos exames aplicados sobre os escopos selecionados, consubstanciados no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305662, proponho que o encaminhamento das contas dos responsáveis listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes do rol anexado ao respectivo processo, 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 do(s) seguinte(s) responsável(is)

1.1 – CPF ***.077.518-**

Cargo: Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305662 – Itens 1.1.1.1; 1.2.1.3; 1.2.1.5; 1.2.1.7 e 1.2.1.8, 1.2.2.1 e 6.1.1.1.

Fundamentação: Nexos de causalidade.

Omissão, por parte do Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte, na definição de rotinas e de procedimentos suficientes para o acompanhamento das transferências voluntárias concedidas em sua gestão, fato que acarretou deficiências nos controles internos administrativos.

Omissão no que se refere ao dever de aplicação de sanção a entidade conveniente após reiteradas solicitações de regularização da situação, em período superior a um ano.

Utilização de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Unidade, voltadas à execução do Programa Bolsa Atleta, sem a adoção de iniciativas para buscar a substituição dos mesmos por servidores efetivos do Ministério do Esporte.



Contratação, por dispensa de licitação com fundamentação no inciso XIII da Lei nº 8.666/93, sem a adequada caracterização, nos autos, do objeto contratado como desenvolvimento institucional.

Aprovação de Termo de Referência e de Nota Técnica para justificativa e aprovação de contratação, atribuindo ao objeto da contratação a condição de singularidade, sem o necessário detalhamento dessa situação.

1.2 – CPF ***.479.607-**

Cargo: Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento em Exercício de 23/07/2012 a 14/08/2012 e de 29/08/2012 a 03/09/2012

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305662 – Item 1.2.1.5.

Fundamentação: Nexa de causalidade.

Aprovação de Nota Técnica desconsiderando custos de despesas de apoio, de viagens e outros custos diretos para atestar a conformidade dos preços contratados, mediante exclusão de parcela do valor do contrato no cálculo de homem.hora, bem como não consideração de contratos da entidade, integrantes do processo, com outros órgãos públicos, que apontavam valores menores que os do contrato presente.

1.3 – CPF ***.293.598-**

Cargo: Diretor do Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, nos períodos de 02/01/2012 a 01/07/2012, 03/07/2012 a 08/07/2012 e de 07/08/2012 a 31/12/2012

Referência: Relatório de Auditoria nº 201305662 – Item 1.1.1.1

Fundamentação: Nexa de causalidade.

Utilização de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Unidade, voltadas à operacionalização do Programa Bolsa Atleta, sob responsabilidade do Diretor do Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, sem a adoção de iniciativas para buscar a substituição dos mesmos por servidores efetivos do Ministério do Esporte.

Esclareço que os demais agentes listados no art. 10 da IN TCU nº 63/2010, constantes do rol anexado ao respectivo 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 de nexa de causalidade entre os fatos apontados e a conduta dos referidos agentes.

Brasília/DF, de julho de 2013.

Eliane Viegas Mota

Coordenadora-Geral de Auditoria das Áreas de Turismo e de Esporte



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Relatório: 201305662

Exercício: 2012

Processo: 58701.002928/2013-34

Unidade Auditada: Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento - SNEAR

Município/UF: Brasília/DF

Em conclusão aos encaminhamentos sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União quanto à prestação de contas do exercício de 2012 da Entidade acima referenciada, expresso opinião sobre o desempenho e a conformidade dos atos de gestão dos agentes relacionados no rol de responsáveis, a partir dos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, assim como as demais Secretarias do Ministério do Esporte, possui como Programa Finalístico o Programa nº 2035 – Esportes e Grandes Eventos Esportivos. As ações sob sua responsabilidade, no exercício de 2012, foram: 20D8 - Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016; 09HW - Concessão de bolsa a atletas; 20SL - Apoio à implantação de infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016; 20JN - Preparação de Atletas; 2456 - Capacitação de Recursos Humanos para o Esporte de Alto Rendimento e 8766 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para o Esporte de Alto Rendimento.

Os principais resultados da análise da gestão da SNEAR, em 2012, resultaram em constatações relacionadas às áreas de Recursos Humanos, de Transferências Voluntárias e de Licitações. Tais constatações se referem: à utilização de mão-de-obra terceirizada em atividades finalísticas da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, identificada na ação relacionada ao Programa Bolsa Atleta; à atuação deficiente no acompanhamento e na fiscalização de Convênio; à ausência de providências de aplicação de sanção à entidade conveniente em situação irregular; à contratação por dispensa de licitação, a despeito da existência de outras entidades aptas a prestarem o serviço; à contratação por inexigibilidade de



licitação sem a suficiente comprovação dos requisitos destacados pela Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte.

Como causas estruturantes para as falhas apontadas, pode-se mencionar a ausência de iniciativas para buscar a substituição de terceirizados atuando de forma irregular por servidores efetivos do Ministério do Esporte e a ausência de definição de rotinas e procedimentos suficientes para o acompanhamento das transferências voluntárias concedidas.

A propósito do Plano de Providências Permanente, verificou-se que a gestão da Secretaria não foi objeto de avaliação por ocasião dos trabalhos ordinários de auditoria anual de contas no exercício de 2012 (contas referentes ao exercício de 2011), uma vez que a Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento não havia sido listada como Unidade que deveria apresentar processo de contas ao Tribunal de Contas da União. No entanto, no exercício sob exame foi realizada fiscalização da execução do Convênio nº 755461, tendo-se verificado que a maioria das recomendações emitidas pela Controladoria-Geral da União não foi atendida.

No tocante aos controles internos administrativos da Secretaria, observa-se que não são consistentes para o alcance dos seus objetivos estratégicos, haja vista que foram detectadas fragilidades, em todas as áreas de gestão avaliadas. O monitoramento dos controles internos não foi suficiente para o atendimento de 80% das recomendações emitidas pela CGU no exercício de 2012. A ausência de indicadores institucionais internos nas diversas áreas de gestão da Secretaria não permite adequado monitoramento das ações sob sua responsabilidade.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 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
***.077.518-**	Secretário Nacional de Esporte de Alto	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº



	Rendimento, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012.		201305662, Itens 1.1.1.1; 1.2.1.3; 1.2.1.5; 1.2.1.7 e 1.2.1.8, 1.2.2.1 e 6.1.1.1..
***.479.607-**	Secretário Nacional de Esporte de Alto Rendimento em Exercício de 23/07/2012 a 14/08/2012 e de 29/08/2012 a 03/09/2012a 08/07/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305662, Item 1.2.1.5.
***.293.598-**	Diretor do Departamento de Esporte de Base e de Alto Rendimento da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento, nos períodos de 02/01/2012 a 01/07/2012, 03/07/2012 a 08/07/2012 e de 07/08/2012 a 31/12/2012	Regularidade com ressalva	Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305662, Item 1.1.1.1.

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 julho de 2013.

Lucimar Cevallos Mijan
Diretora de Auditoria da Área de Produção e Tecnologia

