



**TC 023.887/2014-1**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2013.

**Unidade jurisdicionada:** Secretaria Executiva do Ministério do Esporte - SE/ME

**Responsáveis:** Luis Manoel Rebelo Fernandes (CPF: 797.578.477-04); Luís Antonio Paulino (CPF: 857.096.468-49); Maria Luíza Nogueira Rangel (CPF: 517.910.991-49); Eugenius Kaszkurewicz (CPF: 316.206.477-53); Joel Fernando Benin (CPF: 788.070.269-53); Márcio Simão (CPF: 267.319.911-04); Vagner de Souza Luciano (CPF: 473.420.481-00); José Oswaldo da Silva (CPF: 011.659.096-34); Dário Camargo Testoni (CPF: 383.673.356-00); Cassia Damiani (CPF: 299.031.221-87); Elias Cruz Carvalho Filho (CPF: 938.278.655-49); Rosivaldo Manoel (CPF: 002.109.548-50); Ricardo Garcia Cappelli (CPF: 024.320.407-83); Paulo Silva Vieira (CPF: 831.035.207-78); José Roberto Gnecco (CPF: 047.671.228-99); Marcus Antônio de Magalhães (CPF: 113.167.056-68); Martinho Neves Miranda (CPF: 016.839.147-32); Rui Campos do Nascimento (CPF: 595.409.667-87); Felipe Legrazie Ezabeila (CPF: 269.141.208-38); Cezar Roberto Leão Granieri (CPF: 219.398.968-00); Edson Garcia (CPF: 819.747.608-04).

**Proposta:** de Mérito

## **INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais da Secretaria Executiva do Ministério do Esporte (SE/ME), relativo ao exercício de 2013.
2. O processo é regido pelas disposições da Instrução Normativa (IN) – TCU 63/2010, da Decisão Normativa (DN) – TCU 127/2013 e DN-TCU 132/2013, que estabelecem, respectivamente, as normas de organização e apresentação de tomadas e prestações de contas e as unidades jurisdicionadas cujos responsáveis devem ter as contas de 2013 julgadas pelo Tribunal.

## **HISTÓRICO**

3. Na instrução de peça 11, foram analisados o rol de responsáveis (peça 4); o relatório de auditoria anual de contas (peça 5); o certificado de auditoria (peça 6); o parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 7); e o pronunciamento do ministro supervisor (peça 8). Desse modo, foram apresentadas todas as peças complementares ao relatório de gestão, nos termos do art. 2º da Decisão Normativa TCU 132/2013.
4. Da análise das peças supracitadas, na instrução de peça 11, foram identificadas situações que exigiam esclarecimento adicional. Diante disso houve a realização de diligência à Secretaria Executiva do Ministério do Esporte - SE/ME, a qual foi comunicada por meio do Ofício 0502/2016-TCU/SecexEducação, de 2/8/2016 (peça 14).

5. A segunda instrução acostada aos autos (peça 48) tratou de analisar as respostas apresentadas pelo ME em virtude da diligência realizada; bem como da necessidade de ação adicional do TCU em relação a algumas das constatações expostas pela CGU. Em duas constatações, considerou-se que havia suficientes evidências de condutas irregulares, as quais poderiam ensejar a punição dos responsáveis e a determinação de ressarcimento de valores aos cofres públicos.

6. Desse modo, na instrução anterior (peça 48) concluiu-se pela necessidade de realização de citação do Consórcio PWC e, solidariamente, de gestores do ME, os srs. Joel Fernando Benin e Luis Manuel Rebelo Fernandes, em razão do pagamento em dobro, durante quatro meses, pelos mesmos serviços executados nos demais meses, o que caracterizaria dano ao erário.

7. Adicionalmente, foi promovida a audiência desses dois mesmos gestores do ME, em razão de terem anuído com a execução prematura do contrato com o Consórcio PWC, com a permissão para o exercício de atividades anteriormente à conclusão da formalização da contratação.

8. Nesse sentido, analisa-se na presente instrução as alegações de defesa e razões de justificativa dos responsáveis, com intuito de analisar seus argumentos e propor os encaminhamentos de mérito do presente feito. Para tal, primeiramente, com base nas defesas apresentadas e nos demais elementos deste processo, será avaliado se as irregularidades persistem e, em caso positivo, será quantificado o valor do débito e identificado seus responsáveis.

9. Preliminarmente, contudo, analisar-se-á os aspectos gerais da gestão da SE/ME no exercício de 2013, de modo que seja observado o acordo de definição de escopo com a CGU (peça 10), bem como as normas e orientações do TCU.

## **EXAME TÉCNICO**

10. A análise das contas foi realizada a partir de informações oriundas do relatório de gestão da unidade (peça 1), do relatório de auditoria anual de contas elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU) (peça 5), das demais peças constitutivas do processo, de pesquisas a sistemas informatizados, de processos de contas de exercícios anteriores e de processos conexos referentes a atos de gestão ocorridos em 2013 e praticados por responsável elencado no presente processo.

11. No exame das presentes contas, será dada ênfase na análise:

- a) dos tópicos acordados com a CGU em relação ao escopo da avaliação a ser realizada na presente prestação de contas ordinária (peça 10);
- b) das constatações feitas pela CGU, uma vez que indicam a existência de vulnerabilidades no negócio da UJ ou de inconformidades em suas operações;
- c) das constatações feitas pela CGU resultantes em audiência/citação.

### **I. Visão geral da unidade**

#### **I.1. Marco legal, estrutura organizacional e atribuições**

12. O Ministério do Esporte se originou de uma Divisão criada no Ministério da Educação e Cultura, em 1937, a qual, posteriormente, foi transformada em Departamento e, em seguida, em Secretaria. Em 1990, essa secretaria foi extinta e então criada a Secretaria de Desportos da Presidência da República. Em 1995, foi criado o Ministério de Estado Extraordinário do Esporte, por meio da Medida Provisória 1.794-8. Por fim, em 2003, houve a criação do Ministério do Esporte, como ministério autônomo.

13. No decorrer do exercício 2013, a estrutura organizacional do Ministério do Esporte (ME) foi modificada mediante o Decreto 7.985/2013, que alterou trechos do Decreto 7.784/2012 até então em vigor. Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto 9.674/2019 – que extinguiu o ME e criou o Ministério da Cidadania (MC), ao qual se subordina a atual Secretaria Especial do Esporte (SEE) – normativo que não será considerado na presente análise, visto ser posterior ao exercício de 2013.

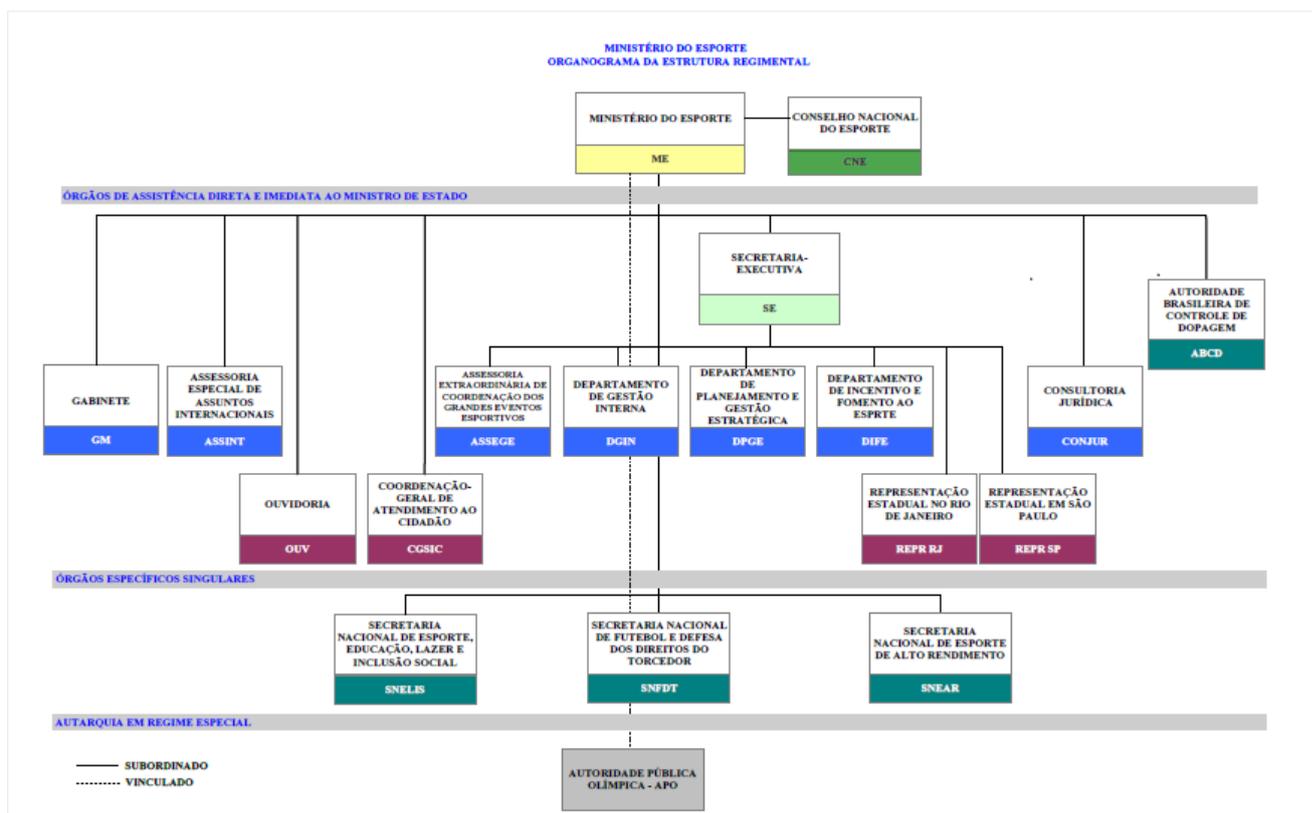
14. Nesse sentido, vale ainda destacar que eventuais encaminhamentos que seriam enviados à SE/ME o serão à Secretaria Especial do Esporte (SEE) do Ministério da Cidadania (MC), visto que é o órgão especializado em Esporte na estrutura do novo MC.

15. Em 2013, a estrutura regimental do ME estava definida no anexo I do Decreto 7.784/2012, com alterações do 7.985/2013. De acordo com o art. 2º, I, “e”, do Anexo I do Decreto 7.784/2012, a estrutura da SE/ME subdividia-se em:

- a. Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos;
- b. Departamento de Gestão Interna;
- c. Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica;
- d. Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte;
- e. Representação Estadual no Rio de Janeiro; e
- f. Representação Estadual em São Paulo.

16. A figura 1, extraída do site do Relatório de Gestão da SE/ME (Peça 86, p. 25), traz a representação do organograma do Ministério, incluindo o organograma de sua Secretaria Executiva, de acordo com a estrutura mencionada acima, vigente durante o exercício de 2013:

**Figura 1: Organograma – Ministério do Esporte**



17. A respeito da estrutura definida acima, importa listar as principais atribuições da SE/ME. O art. 7º do Anexo 1 do Decreto 7.784/2012 atribuiu à Secretaria-Executiva as seguintes competências:

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

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

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

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

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

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

VII – (Revogado pelo Decreto 7.985/2013);

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

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

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

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

18. A Secretaria-Executiva era a unidade responsável pelo gerenciamento dos recursos humanos e materiais para a execução dos programas a cargo do ME. Tratava-se de órgão de assistência direta ao Ministro, notadamente quanto à supervisão e coordenação das atividades das secretarias finalísticas da Pasta e à definição de diretrizes da Política Nacional do Esporte.

19. Adicionalmente, a partir de janeiro de 2012, por decisão do Ministro do Esporte, a SE/ME assumiu, em substituição à Secretaria Nacional de Futebol e Defesa dos Direitos do Torcedor, a coordenação dos assuntos relacionados à preparação do país para abrigar a Copa do Mundo Fifa 2014, no tocante à atuação do governo federal.

20. Na SE/ME existiam unidades responsáveis pela execução de ações finalísticas, voltadas diretamente à implementação da Política Pública de Esporte, a exemplo do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte, o qual desenvolve iniciativas relacionadas à execução de projetos beneficiados por renúncia fiscal mediante apoio concedido pela Lei de Incentivo ao Esporte (LIE), e iniciativas relacionadas à coordenação das ações do Ministério voltadas à organização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, que era de responsabilidade da Assessoria Especial de Grandes Eventos Esportivos.

21. Em relação às atividades meio então desenvolvidas na SE/ME, temos como exemplo o Departamento de Gestão Interna e o Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica, os quais davam suporte às atividades finalísticas do Ministério, tais como a Gestão Financeira, Gestão de Recursos Humanos, Planejamento Estratégico e Gestão Orçamentária. As competências das unidades integrantes da SE/ME estavam previstas nos artigos 8º ao 11 do Decreto 7.784/2012.

## **II. Avaliação da conformidade das peças que compõem o processo**

### **II.1 Conformidade das peças elaboradas pela UJ**

22. São peças constitutivas do processo, em atendimento ao art. 13 da IN-TCU 63/2010:
- rol de responsáveis (peça 4);
  - relatório de gestão da unidade jurisdicionada (peça 86);
  - relatório de auditoria anual de contas elaborado pelo órgão de controle interno (peça 5);
  - certificado de auditoria (peça 6);
  - parecer do dirigente do órgão de controle interno (peça 7);
  - pronunciamento do ministro supervisor (peça 8).
23. A CGU, por meio do certificado de auditoria (peça 6, p. 3-5), manifestou-se pela regularidade com ressalvas das contas dos seguintes gestores:
- Joel Fernando Benin (CPF: 788.070.269-53);
  - Vagner de Souza Luciano (CPF: 473.420.481-00);
  - Cassia Damiani (CPF: 299.031.221-87);
  - Ricardo Garcia Cappelli (CPF: 024.320.407-83);
  - Paulo Silva Vieira (CPF: 831.035.207-78).
24. Quanto aos demais gestores, a CGU opinou pela regularidade de suas contas.
25. As proposições da CGU foram acolhidas pelo dirigente do órgão de controle interno (peça 7).
26. A CGU também avaliou a conformidade da estrutura do relatório de gestão apresentado pela SE/ME e concluiu que as peças enviadas “**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” (peça 5, p. 19). As inconsistências listadas pela CGU são transcritas a seguir:
- inexistência de informações acerca dos resultados decorrentes do planejamento estratégico da Unidade;
  - inexistência de registro de resultados relacionados a indicadores desenvolvidos para acompanhar a gestão;
  - a Avaliação do Funcionamento dos Controles Internos apresentada no Relatório de Gestão não reflete a situação verificada a partir das análises realizadas e registrada em item específico deste Relatório; e
  - em relação à gestão das transferências voluntárias vigentes no exercício, não foram apresentadas informações consistentes acerca das medidas adotadas para sanear as transferências na situação de prestação de contas inadimplente; da análise do comportamento das prestações de contas frente aos prazos regulamentares nos últimos exercícios; da análise da evolução das análises de prestações de contas referentes a transferências expiradas em 2013; das estruturas de controle definidas para o gerenciamento das transferências; da análise da efetividade das transferências como instrumento de execução descentralizada das políticas públicas sob responsabilidade da Unidade.
27. Apesar das inconsistências acima listadas, foi possível à CGU cumprir o escopo de auditoria acordado com o TCU, conforme pontuado a seguir (item 28). Além disso, todas as peças obrigatórias foram juntadas ao presente processo (ainda que com algumas informações faltantes). Diante disso, por não haver prejuízo à análise dos presentes autos, entende-se que seja suficiente **dar ciência** à SEE de que no âmbito do seu relatório de gestão foram identificadas, pela CGU, as inconsistências acima elencadas.

### **II.2 Cumprimento do escopo da auditoria acordado com o órgão de controle interno**

28. Segundo o art. 14, § 2º, da Decisão Normativa – TCU 156/2016, as unidades técnicas do Tribunal podem, em comum acordo com o órgão de controle interno, propor ajustes no escopo da auditoria nas contas da Unidade Jurisdicionada. Nessa esteira, as unidades técnicas do TCU e da

Secretaria Federal de Controle Interno se reuniram em 6/12/2013, tendo acordado que o órgão de controle interno contemplaria as seguintes avaliações em seu relatório de auditoria:

**Quadro 1 – Cumprimento do escopo acordado entre TCU e CGU (peça 10)**

Assunto	Páginas do relatório de auditoria de gestão em que o assunto é tratado (peça 5)	Tópico da presente instrução em que o assunto é tratado
Conformidade das peças elaboradas pela UJ	18	II
Resultados quantitativos e qualitativos da gestão	19	V
Qualidade dos indicadores de desempenho instituídos pela Unidade	20	VI
Gestão das transferências voluntárias concedidas pela UJ	20	VII
Gestão de compras e contratações relacionadas aos grandes eventos (regularidade dos processos licitatórios)	21	VIII
Gestão do Patrimônio Imobiliário	23	IX
Gestão das renúncias de receitas tributárias	24	X
Qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da UJ	29	XI

29. Do quadro, depreende-se que o escopo definido em conjunto foi integralmente observado pelo órgão de controle interno.

**III. Rol de responsáveis**

30. Deverão prestar contas os gestores titulares e substitutos que desempenharam, durante o período a que se referem as contas, as naturezas de responsabilidade dispostas no art. 10, incisos I a III, da IN-TCU 63/2010:

Art. 10 Serão considerados responsáveis pela gestão os titulares e seus substitutos que desempenharem, durante o período a que se referirem as contas, as seguintes naturezas de responsabilidade, se houver:

I. dirigente máximo da unidade jurisdicionada;

II. membro de diretoria ou ocupante de cargo de direção no nível de hierarquia imediatamente inferior e sucessivo ao do dirigente de que trata o inciso anterior, com base na estrutura de cargos aprovada para a unidade jurisdicionada;

31. Nesse sentido, o rol de responsáveis encaminhado pela SE/ME consta da peça 4 e lista os gestores a terem suas contas julgadas por este Tribunal. Baseado em tais informações, a instrução de peça 11 encontrou algumas incongruências. Assim, tem-se que o rol abaixo consolida as informações trazidas na peça 4 e complementadas e/ou corrigidas na peça 16, p. 233-234 (resposta à diligência proposta na instrução de peça 11).

**Tabela 1: Rol de Responsáveis**

Natureza da responsabilidade	Nome	CPF	Período
<b>Secretário Executivo</b>	Luis Manoel Fernandes	797.578.477-04	6/1/2013 a 8/2/2013; 20/2/2013 a 18/4/2013; 27/4/2013 a 7/7/2013; 14/7/2013; 16/7/2013 a 22/12/2013
	Luís Antonio Paulino	857.096.468-49	2/1/2013 a 5/1/2013; 9/2/2013 a 19/2/2013; 19/4/2013 a 26/4/2013;
<b>Secretário Executivo</b>			

<b>substituto</b>				8/7/201 a 13/7/2013; 15/7/2013
	Maria Luíza Nogueira Rangel	517.910.991-49		23/12/2013 a 31/12/2013
<b>Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos</b>	Eugenius Kaszkurewicz (titular)	316.206.477-53		2/1/2013 a 3/3/2013; 19/3/2013 a 7/4/2013; 14/11/2013 a 31/12/2013
	Joel Fernando Benin (substituto)	788.070.269-53		4/3/2013 a 18/3/2013; 8/4/2013 a 13/11/2013
	Márcio Simão (Titular)	267.319.911-04		2/1/2013 a 21/3/2013
<b>Diretor de Gestão Interna</b>	Vagner de Souza Luciano (Titular)	473.420.481-00		23/4/2013 a 10/11/2013; 23/11/2013 a 31/12/2013
	José Oswaldo da Silva (substituto)	011.659.096-034		15/3/2013 a 17/3/2013; 4/4/2013 a 22/4/2013
	Dário Camargo Testoni (substituto)	383.673.356-00		18/3/2013
	Cassia Damiani (substituta)	299.031.221-87		21/3/2013 a 3/4/2013
	Elias Cruz Carvalho Filho (substituto)	938.278.655-49		11/11/2013 a 22/11/2013
<b>Diretor do Departamento de Planejamento e Gestão Estratégica</b>	Cassia Damiani (titular)	299.031.221-87		27/1/2013 a 22/4/2013; 29/4/2013 a 16/6/2013; 18/6/2103 a 8/9/2013; 18/9/2013 a 16/11/2013; 18/11/2013 a 31/12/2013
	Rosivaldo Manoel (substituto)	002.109.548-50		2/1/2013 a 26/1/2013; 23/4/2013 a 28/4/2013; 17/6/2013; 17/9/2013; 14/11/2013 a 17/11/2013
<b>Diretor do Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte</b>	Ricardo Garcia Cappelli (titular)	024.320.407-83		2/1/2013 a 25/5/2013; 2/6/2013 a 20/6/2013
	Paulo Silva Vieira (substituto)	831.035.207-78		26/5/2013 a 1/6/2013; 21/6/2016 a 6/11/2013
<b>Presidente da Caixa Econômica Federal - CAIXA/ME</b>	Jorge Fontes Hereda	095.048.855-00		1/1/2013 a 31/12/2013
	Ricardo Garcia Cappelli (Presidente)	024.320.407-83		01/01/2013 a 24/10/2013
	Ricardo Garcia Cappelli (membro)	024.320.407-83		24/10/2013 a 31/12/2013
	Paulo Silva Vieira (membro)	831.035.207-78		01/01/2013 a 24/10/2013
<b>Comissão Técnica da Lei de Incentivo ao Esporte</b>	José Roberto Gnecco (membro)	047.671.228-99		01/01/2013 a 31/12/2013
	Marcus Antônio de Magalhães (membro)	113.167.056-68		01/01/2013 a 24/10/2013
	Martinho Neves Miranda (membro)	016.839.147-32		01/01/2013 a 24/10/2013
	Rui Campos do Nascimento (membro)	595.409.667-87		01/01/2013 a 24/10/2013
	Felipe Legrazie Ezabeila (membro)	269.141.208-38		24/10/2013 a 31/12/2013
	Cezar Roberto Leão Granieri (membro)	219.398.968-00		24/10/2013 a 31/12/2013

**IV. Processos conexos e Contas de exercícios anteriores**

32. Os processos de contas da UJ relativos a exercícios anteriores estão elencados a seguir:

**Quadro 2 – Processos de contas da UJ relativos a exercícios anteriores**

Processo	Exercício	Situação do processo
011.987/2005-0	2004	JULGADO
019.224/2007-5	2006	Aguardando providências
018.436/2008-0	2007	JULGADO
015.278/2009-4	2008	Aguardando parecer do MPTCU
020.663/2010-2	2009	SOBRESTADO (Acórdão Acórdão 842/2011-Plenário; TC 003.560/2010-4)
027.245/2011-0	2010	Aguardando distribuição para instrução
043.854/2012-5	2011	SOBRESTADO (Acórdão 5154/2016-TCU-2ª Câmara; TC 043.854/2012-5)
002.164/2014-0	2012	JULGADO

**V. Resultados quantitativos e qualitativos da gestão**

33. O escopo da auditoria da CGU em relação à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos do MinC limitou-se à análise da Ação 20DB - Apoio à Realização da Copa do Mundo FIFA 2014. No exercício de 2013, a Ação 20DB foi utilizada no apoio à realização da Copa das Confederações FIFA 2013.

34. Quanto a este tópico, a CGU constatou que inexistem metas físicas definidas para essa ação, estando ela inserida no Objetivo 0686, que busca “coordenar, monitorar e fomentar os esforços governamentais de preparação e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e eventos a ela relacionados” (peça 5, p. 19). Em razão disso, a CGU efetuou a aferição do cumprimento de metas físicas a partir das metas do Objetivo 0686. Entendeu o controle interno que houve razoável cumprimento das metas físicas planejadas para o exercício.

35. Quanto à meta financeira, a CGU pontuou que ela “alcançou o patamar de execução de 10,80%, considerado como parâmetro a despesa liquidada, resultado da baixa liquidação da despesa empenhada para obras de centros de treinamento” (peça 5, p. 19).

36. Tendo em vista o cenário global, quanto a esse tópico, não houve constatações por parte da CGU. Na mesma linha, não se vislumbra necessidade de ação por parte do TCU.

**VI. Qualidade dos indicadores de desempenho instituídos pela Unidade**

37. Com relação a este tópico, assim se manifestou a CGU (peça 5, p. 20):

No tocante à avaliação de indicadores da Unidade, verificou-se a ausência de indicadores de gestão definidos para a mensuração dos resultados da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte. Tal situação já havia sido apontada no Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201305660, referente à gestão da Secretaria-Executiva em 2012, ocasião em que o Ministério do Esporte havia indicado que a entrega do produto previsto no Módulo 8 do Contrato nº 47/2012, firmado com o CGEE, sanaria a ausência de indicadores de gestão na Unidade e do Plano Estratégico da Pasta, aspectos de gestão que estão intimamente relacionados.

38. Conforme se observa, a CGU, desde 2012, já observara que a SE/ME não possuía indicadores de gestão capazes de medir seu desempenho. Isso é uma constatação de grande relevância, porém, a CGU também alerta que seria importante “mencionar que o Ministério do Esporte apenas

tomou conhecimento dessas recomendações em janeiro de 2014, de forma que não seria possível cumpri-las durante o exercício de 2013 pela SE/ME.” (peça 5, p. 179).

39. Apesar disso, a CGU ressalta que o contrato com o CGEE esteve em vigor durante o exercício de 2013 e mesmo assim não houve a entrega do produto esperado.

40. Assim, entende-se que as conclusões da CGU são acertadas e que as falhas apontadas de fato devem ser enfrentadas. Como as recomendações da CGU feitas no relatório de auditoria de 2012 foram reforçadas no relatório de 2013 (peça 5, p. 181), entende-se como suficientes as recomendações da CGU a respeito desse ponto (seção “XIII. Constatações para as quais as recomendações da CGU são consideradas suficientes”).

## **VII. Gestão das transferências voluntárias concedidas pela UJ**

41. A CGU verificou que, durante a execução dos processos de convênios celebrados pelo Ministério do Esporte, existem lacunas relacionadas à definição de responsabilidades de agentes que atuam nos referidos processos. Os próprios gestores envolvidos no processo enfrentam dificuldades em identificar suas atribuições efetivas. Tais lacunas são decorrentes das fragilidades dos normativos vigentes que tratavam das transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte.

42. Quanto à capacidade administrativa da Secretaria-Executiva para analisar as prestações de contas dos instrumentos celebrados pelo ME, a CGU apontou que, em 2013, o quantitativo de avenças celebradas foi muito superior ao quantitativo de prestações de contas analisadas anualmente pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas - CGPCO, unidade subordinada à Diretoria de Gestão Interna da SE/ME.

43. A CGU conseguiu, então, evidenciar as falhas no controle da SE/ME sobre as transferências voluntárias concedidas no âmbito de todo o ME. Esse fato acarreta riscos à gestão de recursos públicos, tendo em vista que a mora na análise e na conclusão da análise das prestações de contas apresentadas no âmbito das transferências concedidas poderia ensejar a assinatura de novos ajustes em relação aos quais já existam pendências de comprovação da regular aplicação dos recursos públicos e de análise de prestações de contas.

44. Desse modo, percebe-se que o principal problema relacionado às transferências voluntárias é o passivo de prestações de contas não analisadas pelo ME. Diante disso, esse tema será melhor analisado na seção XII.4, que trata da Constatação da CGU “4.1.2.1 - Insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos do órgão” (e englobando a constatação “6.1.1.3 – Volume anual de aprovação de transferências voluntárias incompatível com a capacidade administrativa da Secretaria-Executiva para analisar as respectivas prestações de contas”, peça 5, p. 189).

45. Quanto à constatação “6.1.1.2 – Fragilidades dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte” (peça 5, p. 183), há que se mencionar o seguinte apontamento feito pela CGU no Relatório de Avaliação da SE/ME no exercício de 2017 (peça 88, p. 54):

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

46. Considerando as recomendações apontadas na constatação da CGU e do novo normativo trazido pelo ME, entende-se que essa questão não necessita ser aprofundada no presente relatório.

## **VIII. Regularidade dos processos licitatórios – Contratações para a Copa FIFA 2014**

47. No âmbito da Auditoria Anual de Contas referente à gestão de 2013 da SE/ME, a CGU, analisou os seguintes Contratos:

Número Do Contrato	Objeto	Fornecedor	Cnpj Do Fornecedor	Valor (R\$)
10/2013	Contratação de serviços de auditoria independentes na área contábil para exame dos pagamentos efetuados no âmbito do contrato nº 53/2009, celebrado entre o ministério do esporte e o consórcio copa 2014.	MRP AUDITORIA & CONSULTORIA S/S - ME	13.505.864/0001-07	49.600,00
24/2013	Prestação de serviços de seguro de assistência e acidentes pessoais (morte ou invalidez acidental) destinados a todos os voluntários credenciados pelo programa de voluntariado público Brasil Voluntário para a copa das confederações da FIFA brasil 2013, a fim de garantir a cobertura securitária dos voluntários, entre os dias 13/06/2013 a 02/07/2013.	MAPFRE VIDA S/A	33.641.663/0001-44	98.059,20
30/2013	Entrega de produtos, sob demanda, que constituirão o apoio necessário ao gerenciamento para organização e realização da copa do mundo FIFA - 2014.	PWC SERVIÇOS PROFLSSIONAIS LTDA.	02.646.397/0003-80	5.750.000,16

48. Na avaliação da regularidade desses processos licitatórios, a CGU constatou “falhas em todos os processos analisados, evidenciando a deficiente capacidade de gestão do órgão, durante o exercício de 2013, no que diz respeito a essa área de atuação”. (peça 5, p. 22)

49. Porém, apenas em relação a um dos processos (o que resultou no Contrato 30/2013, firmado com o Consórcio PWC) houve proposta de audiência e/ou citação. A análise desse processo será realizada na seção “XIV. Constatações da CGU resultantes em Audiência/Citação”; quando se verificará a ocorrência ou não de irregularidades e/ou dano ao erário decorrentes da gestão de alguns dos gestores do ME.

## **IX. Gestão do Patrimônio Imobiliário**

50. Analisando-se a Gestão Imobiliária do ME, no exercício de 2013, a CGU observou que o órgão apresentava, em 31/12/2013, três imóveis de uso especial sob a sua responsabilidade, sendo um de propriedade da União e dois alugados junto a terceiros.

51. O imóvel da União está cadastrado no Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (Spiunet), porém sem estar vinculado ao ME. Já os outros dois, locados de terceiros, não possuem Registro Imobiliário Patrimonial RIP, tampouco estão cadastrados no Spiunet.

52. Esse cenário demonstra a fragilidade no controle gerencial dos bens imobiliários sob a responsabilidade do ME e dificulta a realização de controle de gastos com imóveis. A deficiência de lançamento dos imóveis sob a responsabilidade da Pasta já havia sido apontada no Relatório de Auditoria das contas de 2012 da SE/ME, feito pela CGU.

53. A CGU buscou detectar os principais gargalos das atividades atinentes ao tema em tela, realizando uma análise de cunho gerencial. Assim, não se analisou se os preços pagos correspondem efetivamente aos preços de mercado. No entanto, por meio de respostas apresentadas pelo gestor, identificaram-se rotinas de comparação dos preços praticados com os preços de mercado.

54. As principais falhas identificadas pela CGU foram:

- a) ausência de utilização do Sistema Spiunet para o registro dos Bens de Uso Especial locados de terceiros; b) registro do imóvel de propriedade da União, no Sistema Spiunet, sem que houvesse estabelecimento de vínculo com a Pasta; c) inconsistência das informações apresentadas no Relatório de - Gestão, bem como da situação patrimonial do Ministério do Esporte durante o exercício de 2013;

d) ausência de registro dos bens, por intermédio de inventário e, de registros analíticos; e e) não aplicação dos dispositivos contidos nas NBC T 16.9 e NBC T 16.10 (peça 5, p. 23-24)

55. A CGU concluiu que tais falhas estão relacionadas, dentre outros fatores, à deficiência de pessoal e de estrutura organizacional do ME; à ausência de rotinas e de fluxos de procedimentos relacionados à gestão imobiliária; à deficiência de indicadores de desempenho; bem como à insuficiência e/ou lacunas normativas que estipulam as atribuições e as responsabilidades da área em análise, no âmbito do ME.

56. Entende-se que as conclusões da CGU são acertadas e que as falhas apontadas, de fato, se relacionam, mormente, com a deficiência de pessoal e com a ausência de definições acerca das rotinas e procedimentos necessários para a gestão imobiliária. Diante disso, entende-se como suficientes as recomendações da CGU a respeito desse ponto (seção “XIII. Constatações para as quais as recomendações da CGU são consideradas suficientes”).

### **X. Gestão das renúncias tributárias – Lei de Incentivo ao Esporte**

57. No âmbito do presente tema, o escopo da análise da CGU foi a gestão de renúncias tributárias relacionadas à Lei de Incentivo ao Esporte - LIE (Lei 11.438/2006). Essa lei permite que pessoas físicas e jurídicas destinem uma parcela de seus impostos de renda para projetos desportivos. Assim, no lugar de recolher todo o montante devido pelas vias tradicionais, os contribuintes poderão destinar um percentual deste valor “diretamente” em benefício de projetos desportivos previamente aprovados.

58. No ME, o Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte (DIFE) era a unidade pertencente responsável pela gestão dos assuntos afetos à referida Lei. As prestações de contas dos projetos incentivados pela LIE, porém, eram de responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas (CGPCO).

59. A CGU apontou que as principais ações do DIFE foram direcionadas para aumentar a base de patrocinadores e doadores. Nesse sentido, destacou-se que, no período que vai de 2009 a 2013, houve um aumento de 422,44 % no quantitativo de doadores e patrocinadores.

60. Ocorre que a capacidade de gerir esse montante de projetos não acompanhou tal crescimento. A CGU apontou fragilidades relacionadas tanto ao quantitativo de pessoal, quanto aos problemas ocasionados pelo sistema utilizado pelo ME para tratar os projetos da LIE, o qual dificulta a obtenção de dados confiáveis.

61. Os principais reflexos da incompatibilidade entre o crescimento do número de projetos e a capacidade do ME de geri-los são o enfraquecimento das fiscalizações e o aumento do passivo de prestações de contas sem análise.

62. Foram previstas 45 visitas, equivalente a 11,36% do total de projetos em execução no exercício, mas só vinte foram efetivamente realizadas. Em relação aos processos de prestação de contas, a CGU apontou que 94,4% dos projetos ainda não haviam tido as prestações de contas analisadas.

63. Essa situação de aumento do passivo de prestações de contas é algo deveras preocupante sendo assertiva a conclusão da CGU:

Ressalta-se que novos projetos de entidades que já apresentaram a prestação de contas final continuam sendo aprovados pela Comissão Técnica da Lei de Incentivo, apesar de não terem sido analisadas prestações de contas de projetos anteriores. Tal prática resulta em maior risco de aplicação indevida de recursos públicos, tendo em vista a possibilidade de entidade que deveria estar impedida de receber esses recursos ter mais projetos aprovados, caracterizando gestão temerária por parte do Ministério do Esporte. (Peça 5, p. 28. Grifos inseridos).

64. Desse modo, percebe-se que o principal problema relacionado aos projetos da LIE é o passivo de prestações de contas não analisadas pelo ME. Diante disso, esse tema será melhor analisado na seção XII.4, que trata da Constatação da CGU “4.1.2.1 - Insuficiência de controles internos para

atingimento dos objetivos estratégicos do órgão” (e englobando a constatação “3.1.1.2 – Volume anual de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte incompatível com a capacidade (...) para analisar as respectivas prestações de contas”).

65. Quanto à constatação “3.1.1.1 – Insuficiência dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das renúncias tributárias no âmbito do Ministério do Esporte” (peça 5, p. 132), há que se mencionar a Portaria ME/GAB/269/2018 que passou a regular a tramitação, a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos desportivos e paradesportivos da LIE. Como essa portaria é de 2018, entende-se que essa questão deve avaliada em processos posteriores, quando oportunamente se poderá avaliar as novidades trazidas por tal norma.

## **XI. Qualidade e suficiência dos controles internos administrativos da UJ**

66. A CGU analisou o sistema de controle interno da SE/ME por meio da avaliação das diversas áreas de gestão da SE/ME. Os componentes avaliados foram: “ambiente de controle”, “avaliação de risco”, “informação e comunicação”, “monitoramento” e “procedimentos de controle”. A CGU entendeu que, de forma geral, os componentes de controle implementados não atenderam às necessidades da SE/ME em 2013.

67. Além disso, a CGU destacou que as falhas apontadas nos controles internos da Unidade têm sido recorrentes, considerando o que constou das últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas pela CGU na SE/ME. As fragilidades nos controles internos acabam por impactar nos próprios resultados esperados das políticas públicas sob responsabilidade da Pasta, razão pela qual esses problemas devem ser enfrentados.

68. Diante disso, as questões mais relevantes a respeito dessa temática serão analisadas conjuntamente no âmbito da seção destinada à constatação da CGU “4.1.2.1 - Insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos do órgão”, analisada no tópico XII.4 (item 122).

## **XII. Análise das principais constatações da CGU**

### **XII.1 - “1.1.3.4 CONSTATAÇÃO Desclassificação das propostas de melhor preço baseada em exigência editalícia que não guarda relação com a natureza de produto esperado na contratação de prestação do serviço de perícia contábil, incorrendo em despesas antieconômicas no valor de R\$ 20.721,00, em decorrência de desclassificações com motivação desprovida de suficiente fundamentação técnica.” (peça 5, p. 45)**

69. Análise:

70. Em referência ao processo de contratação de serviço de perícia contábil, que culminou na formalização do Contrato 10/2013, a CGU constatou que, no julgamento das propostas de preços, a Comissão Permanente de Licitação do ME desclassificou as duas propostas melhor classificadas, em benefício da terceira classificada, mediante fundamentação em item constante no Edital, o qual não guarda relação com a natureza de produto esperado na contratação.

71. O referido item do edital é o 8.1.4 da Carta Convite 01/2013, o qual exigia “prazo de garantia dos serviços executados”. Ocorre que o serviço contratado foi de perícia contábil como parte do Plano de Medidas Saneadoras ao Contrato 53/2009. Logo, um produto em relação ao qual não é comum o oferecimento de prazo de garantia por parte do prestador, de modo que a CGU concluiu que “A exigência de um prazo de garantia para os serviços, conforme item 8.1.4, não é adequada ao tipo de produto” (peça 5, p. 46).

72. Além da incompatibilidade material entre a exigência de prazo de garantia e o serviço a ser prestado, a CGU alega que também há falha formal no edital a qual deveria, por si só, afastar a exigência do item 8.1.4. Ocorre que, embora tal exigência conste no bojo do edital, ela não consta no tópico equivalente do Projeto Básico, o que poderia levar a uma dubiedade interpretativa.

73. Apesar de a CGU ter feito todos esses apontamentos, os gestores defenderam a tese de que foi correta a eliminação das duas melhores propostas – sendo que a primeira colocada era 20.721,00 mais barata – em virtude de a licitante vencedora ter sido a única a apresentar proposta que continha prazo de garantia aos serviços prestados.

74. Na peça 5, p. 47, há a transcrição de trecho no qual a Comissão de Licitação afirma que as demais licitantes “não apresentaram prazo de garantia dos serviços a serem executados, conforme descrito no item 8.1.4 do edital”, e que a licitante vencedora teria sido a única a apresentá-la, razão pela qual se sagrou vencedora.

75. No entanto, em trecho transcrito pela CGU, a manifestação do Gestor foi no seguinte sentido: “Quanto ao indeferimento do recurso apresentado pela empresa Maciel & Auditores Independentes SS - ME, o prazo de 05 (cinco) dias após a assinatura do Contrato constante daquela proposta, jamais poderia atender sua finalidade” (peça 5, p. 49).

76. Assim, apontou-se incongruência nas informações, ora sendo alegado que não houve outras propostas com prazo de garantia, ora sendo dito que tal prazo constava na proposta de melhor preço, porém de forma insatisfatória.

77. Desse modo, na primeira instrução (peça 11, p. 9) entendeu-se que se deveria diligenciar a SE/ME, para que informasse se a proposta da licitante Maciel & Auditores Independentes SS – ME continha algum prazo de garantia, qual seria ele, e que encaminhasse a este tribunal, cópia da proposta ofertada pela referida licitante.

78. A SE/ME deveria explicitar ainda o motivo pelo qual entendeu necessária a exigência de um prazo de garantia ao serviço de auditoria contábil e informar se houve necessidade prática de utilização dessa garantia no âmbito do contrato assinado com a MRP Auditoria e Consultoria. (peça 11, p.9).

79. A referida diligência foi respondida na peça 16, p. 9, quando se afirmou que “consta na proposta da Empresa Maciel & Auditores Independentes S/S, em seu item 5.1, que o prazo da garantia seria de 5 (cinco) dias úteis após a assinatura do Contrato”. Além disso, foi alegado que “a exigência de garantia contratual é uma prerrogativa conferida à Administração Pública, que visa assegurar a adequada execução do contrato nos moldes propostos”, sem se adentrar no mérito quanto à aplicabilidade de tal exigência ao caso concreto.

80. Como se observa, houve a apresentação de prazo de garantia por parte da licitante que ofertou o melhor preço. Porém o ME entendeu que o prazo era insuficiente, alegando ainda possuir prerrogativa para assim proceder, citando inclusive o art. 56 da lei de licitações.

81. Ocorre que a Lei 8.666/1993 concede prerrogativa à Administração Pública para exigir garantia contratual, mas isso não se confunde com a exigência de prazos de garantia. São coisas distintas. Tanto é assim que o mencionado art. 56, em seu §1º, dispõe que caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I – caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; II – seguro fiança; e III – fiança bancária.

82. Não há, na lista acima citada, a opção de modalidade por exigência de prazo de garantia. Não se argumenta que a exigência de prazos de garantia viola a lei, mas, por certo não são todos os contratos para os quais pode se exigir tal prazo. Para determinados bens, seja pelo valor, seja pela expectativa de maior durabilidade, é comum exigir-se prazos de garantia, tais como bens de informática, carros e eletrônicos, normalmente vinculados à assistência técnica desses produtos.

83. Em relação a um serviço de contabilidade, a exigência de prazo de garantia do serviço perde o sentido, visto que a própria execução do serviço pode ser fiscalizada pela administração, por outros meios que não a exigência de prazo garantidor. Nesse mesmo sentido se manifestou a CGU:

A exigência de garantia do produto, para um produto que não comporta tal tipo de garantia, como no caso presente, que foi, porém, utilizada pela Comissão Permanente de Licitação para desclassificar

a proposta mais vantajosa, não guarda qualquer relação com a qualidade do produto que deverá ser entregue, cujas aferição e conformidade deveriam ser feitas por outros meios, os quais devem ser previstos no Termo de Referência (peça 5, p. 49).

84. A tese ora defendida se mostra ainda mais clara ao se evidenciar que o art. 15 da lei de licitações versa especificamente acerca de compras ao mencionar a “assistência técnica e a garantia oferecidas”:

Art. 15. As **compras**, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, **assistência técnica e garantia oferecidas**;

85. Alguns serviços podem até ser compatíveis com a exigência de prazo de garantia. Por exemplo, imagine-se a contratação de serviço de impermeabilização de uma cobertura de um prédio público; esse serviço poderia estar coberto por uma garantia de alguns meses ou anos.

86. Todavia, no caso concreto, não havia o que ser garantido, visto que o serviço contratado não é perecível ou esgotável nem pelo tempo, nem pelo uso. Não é comum, nem no âmbito privado, nem no público, que haja garantias para serviços contábeis. Além disso, eventual baixa qualidade dos produtos entregues poderia ser contestada na fase de fiscalização dos serviços prestados, sendo desnecessário exigir prazo de garantia para tal, conforme já exposto acima.

87. Desse modo, embora não haja disposição normativa vedando especificamente a prática de se exigir prazo de garantia e assistência técnica para a prestação de serviços contábeis, no caso concreto, tal exigência mostrou-se incompatível com o tipo de serviço que se buscava contratar, o que prejudicou a competitividade do certame, em violação ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993, razão por que, mostra-se relevante que o TCU cienteifique o órgão acerca da irregularidade constatada.

88. Ressalta-se, por fim, que não há nos autos evidências de conduta dolosa por parte dos gestores, nem de que eles tenham obtido (nem tentado obter), para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação. Assim, não se entende que os gestores incorreram no crime previsto no art. 90 da Lei de Licitações, razão pela qual se entende que a cienteificação acima proposta é encaminhamento suficiente para a irregularidade observada.

89. Conclusão e encaminhamento:

90. Diante de todo o exposto, notou-se que a conduta dos gestores ao exigir a disponibilização de prazo de garantia para a prestação de serviços contábeis acabou por limitar o caráter competitivo das licitações, ainda que não tenha sido percebido, nestes autos, dolo ou culpa passíveis de punição.

91. Sendo assim, propõe-se **dar ciência** à SEE de que a prática de se exigir prazo de garantia e assistência técnica em contratações para a prestação de serviços contábeis, tal como constatado no âmbito da Carta Convite 01/2013 do Ministério do Esporte (ME), que culminou no Contrato ME 10/2013, mostrou-se incompatível com o tipo de serviço que se buscava contratar, o que prejudicou a competitividade do certame, em violação ao art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/1993.

**XII.2 - “1.1.3.6 CONSTATAÇÃO - Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de seguro de assistência e acidentes pessoais aos voluntários credenciados no Programa Brasil Voluntário para a Copa das Confederações FIFA 2013, Contrato 24/2013, a partir de dispensa de licitação que não levou em consideração as exigências da Lei 8.666/93 por deficiência das ações de planejamento relacionadas.” (peça 5, p. 50-65)**

92. Análise:

93. Quanto à análise referente à dispensa de licitação para contratação de empresa para a prestação de serviços de seguro de assistência e acidentes pessoais destinado aos voluntários do Programa Brasil Voluntário, a CGU listou falhas nos seguintes pontos: “a) Formalização da dispensa de

licitação - Dispensa nº 46/2013”; “b) Formalização do contrato - Contrato nº 24/2013”; e “c) Execução contratual”.

94. Na primeira instrução (peça 11), entendeu-se que o ponto que necessitava ser melhor esclarecido era a formalização da dispensa de licitação, vez que a CGU entendera que “a contratação ocorreu a partir de dispensa de licitação com fundamento indevido” (peça 5, p. 52), enquanto o gestor alegara que “não houve qualquer descumprimento de norma na fundamentação do ato que dispensou a licitação” (peça 5, p. 60).

95. A licitação teve como objetivo a contratação de serviços de seguro assistência e acidentes pessoais aos voluntários, serviços os quais eram parte do compromisso assumido pelo Governo Federal no âmbito do Programa Brasil Voluntário.

96. Ocorre que os voluntários deveriam estar segurados a partir de 13/6/2016. Contudo, apenas em 12/6/2014 foi marcada a abertura de certame, na modalidade convite, a qual foi considerada fracassada por ter havido a apresentação de apenas duas propostas. Diante do exíguo prazo para o início da vigência do seguro, optou-se pela dispensa de licitação, naquela mesma data.

97. A CGU aponta que houve falha no planejamento da referida licitação, que levou à necessidade de contratação de empresa por meio de dispensa de licitação em virtude de não ter havido tempo hábil para outro processo. Concluiu que, caso houvesse um melhor planejamento por parte da SE/ME, esse problema poderia ter sido evitado.

98. Nessa linha, considerou-se necessário diligenciar a SE/ME, para que informasse com maiores detalhes o procedimento adotado no âmbito da dispensa de licitação que resultou no Contrato 24/2013, principalmente no que tange às cotações de preços; ao chamamento dos interessados às sessões públicas; à ausência de razão da escolha do fornecedor; à ausência do parecer jurídico quanto à dispensa; e às negociações que resultaram no preço final contratado.

99. A referida diligência foi respondida na peça 16, p. 9-10, mas não houve informações relevantes adicionais às prestadas anteriormente. Assim, remonta-se às alegações inicialmente prestadas pelo gestor.

100. Segundo o gestor, a dispensa de licitação, foi motivada com base na Lei 8.666/93, Art. 24, V, o qual dispõe que é dispensável a licitação “quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas”.

101. Assim, alegou o gestor que a dispensa ocorreu em virtude de não haver tempo hábil para a repetição de licitação sem que houvesse prejuízo à Administração. No entanto, a CGU entendeu que esse inciso não poderia embasar a dispensa de licitação em caso de convite e apontou falhas no planejamento que levaram a uma situação na qual o tempo exíguo seria empecilho à repetição do procedimento licitatório.

102. A CGU listou também impropriedades formais que teriam havido no âmbito de tal dispensa de licitação. Dentre elas, a ausência da razão da escolha do fornecedor e a ausência de parecer jurídico juntado ao processo de dispensa. Esses pontos, segundo o gestor, também encontram obstáculo no curto prazo para a realização do procedimento.

103. A CGU apontou, ainda, que a dispensa de licitação foi precedida do encaminhamento de mais 40 mensagens de texto a possíveis interessados, o que teria caracterizado a dispensa de licitação de modo muito parecido à modalidade convite. (Peça 5, p. 52)

104. O gestor, por outro lado, afirmou que não há procedimento taxativo previsto para a contratação por meio de dispensa de licitação. Desse modo, ele alegou que o procedimento por ele adotado deu maior isonomia ao processo de escolha, permitindo que todos quantos se interessassem

pudessem comparecer e apresentar propostas, ainda que a contratação viesse a ser por meio de dispensa de licitação.

105. De fato, como pontuado pela CGU, é notória a falta de planejamento do ME no que tange à realização de procedimento licitatório às vésperas do necessário início do serviço a ser prestado. Isso, por si só, deve ser objeto de ação adicional por parte do TCU, uma vez que a ausência de correto planejamento impediu que os procedimentos legais previstos fossem corretamente seguidos.

106. Por outro lado, não foi possível se comprovar prejuízos ao erário ou a ocorrência de outras irregularidades ao longo do processo. Pesa a favor do gestor justamente a alegação da CGU no sentido de que “foram encaminhadas, em 12/06/2013, mais de 40 mensagens eletrônicas a possíveis interessados, convidando-os a apresentar proposta para contratação a partir de dispensa de licitação.”

107. A atitude acima descrita, embora questionada pela CGU, demonstra a intenção dos gestores em ampliar o número de possíveis interessados ao processo, o que, *per si*, não pode ser considerado algo ilegal, uma vez que a competitividade nos procedimentos licitatórios, em busca da melhor oferta à Administração, é princípio norteador das contratações públicas.

108. Além disso, não há indícios de dano ao erário, uma vez que a previsão inicialmente realizada foi de um orçamento de R\$ 5.634.790,00, para 7 mil voluntários em dias ininterruptos, mas o contrato acabou firmado no valor de R\$ 98.059,20 para 4.960 pessoas com a cobertura da Apólice somente para os dias de efetiva atuação dos voluntários. O valor integral do contrato, portanto, ficou a abaixo, por exemplo, do atual valor mínimo para a abertura obrigatória de Tomada de Contas Especial. Ademais, nenhum indício há de que o valor pago no contratado fora superfaturado.

109. Conclusão e encaminhamento:

110. Assim, nota-se que a irregularidade percebida no presente caso é mesmo relativa à ausência de planejamento. O procedimento atotado, uma vez configurada a urgência, foi mera consequência dessa falta de planejamento, não devendo o procedimento, isoladamente, ser objeto de ação adicional do TCU. A ausência de planejamento, essa sim, deve sempre se combatida pelo TCU, justificando ação adicional do Tribunal.

111. Por todo o exposto, considera-se suficiente propor **dar ciência** à SEE de que a ausência de planejamento percebida no âmbito do procedimento licitatório que originou o Contrato 24/2013, o que resultou na impossibilidade de obediência aos procedimentos exigidos no Art. 38 da Lei 8.666/93, viola o princípio do planejamento, previsto nos Arts. 6º, I, e 7º do Decreto-Lei 200/1967.

**XII.3 - “1.1.3.11 - CONSTATAÇÃO – “Inconsistências documentais na formalização do Contrato Administrativo nº 30/2013, cujo escopo inclui a contratação de consultoria especializada para ‘apoio necessário ao gerenciamento para organização e realização da Copa do Mundo FIFA – 2014’” (peça 5, p. 91-96)**

112. Análise:

113. Na análise dos autos do processo de formalização do Contrato 30/2013, a CGU identificou inconsistências documentais, de forma que, quando da análise de requisitos formais das empresas do Consórcio, foram considerados, em alguns casos, somente documentos referentes à empresa líder do Consórcio vencedor do certame, quando deveria ser considerada a documentação de todas as empresas formadoras do referido Consórcio.

114. Dentre os documentos que estariam inclusos nessas inconsistências estão o Seguro Garantia, e as certidões de regularidade do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) e do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), visto que só continham informações da empresa líder do consórcio.

115. A CGU entendeu que, em virtude de decisão do Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.790/2014-Plenário, estaria atendida a prestação de garantia contratual por apenas uma das consorciadas, a qual se estenderia a todo o consórcio.

116. Porém, a CGU se posicionou no sentido de que as demais empresas deveriam estar cadastradas no Sicaf e possuir certidões de regularidade do Sicaf e do Cadin, estando dispensadas tão somente de apresentar outra garantia.

117. Nessa linha, considerou-se necessário diligenciar a SE/ME, para que esclarecesse se foram obtidas as certidões de regularidade do Sicaf e do Cadin das demais empresas do consórcio e se todas foram devidamente cadastradas no Sicaf (peça 11, p. 9).

118. A referida diligência foi respondida na peça 16, p. 10, e mencionou que a situação apontada já foi “objeto de recomendações por parte de Auditoria realizada pela Controladoria Geral da União — CGU no ano de 2015, sendo sanadas as impropriedades verificadas, dentro do possível, considerando que o Contrato não está mais em vigor.” Além disso, ressaltou-se que foram obtidas certidões de quatro das cinco empresas que compuseram o consórcio.

119. Conclusão e encaminhamento:

120. Diante de todo o exposto, notou-se falhas pontuais na fase de habilitação da licitação resultante no Contrato 30/2013, as quais foram razoavelmente corrigidas após recomendações da CGU. Sendo assim, considera-se desnecessária atuação adicional por parte do TCU.

121. Desse modo, propõe-se considerar suficientes as recomendações trazidas pela CGU, passando a presente constatação a constar no rol da seção “XI - Constatações para as quais as recomendações da CGU são consideradas suficientes”.

#### **XII.4 “4.1.2.1 CONSTATAÇÃO - Insuficiência de controles internos para atingimento dos objetivos estratégicos do órgão”**

122. Análise:

123. Em relação ao Sistema de Controle Interno da SE/ME, a CGU apontou várias fragilidades nas diversas áreas de gestão do órgão, como nas áreas de licitações, de gestão de contratos e de transferências concedidas, assim como de projetos relacionados à LIE.

124. Os problemas, segundo a CGU, mostram-se recorrentes, considerando o exposto nas últimas Auditorias Anuais de Contas realizadas no órgão, de forma que essas fragilidades nos controles internos têm, no fim, impacto no alcance dos objetivos finalísticos do órgão.

125. A avaliação da CGU recaiu sobre os seguintes aspectos: “ambiente de controle”, “avaliação de risco”, “procedimentos de controle”, “informação e comunicação” e “monitoramento”, de forma a verificar a conformidade da gestão do órgão auditado com os pressupostos definidos pelo COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*).

126. Quanto ao aspecto “ambiente de controle”, a CGU apontou falhas na forma como o órgão estrutura e atribui alçadas e responsabilidades, com ausência de rotinas devidamente padronizadas e formalizadas de processos de trabalho, resultando em subjetividade na atuação do gestor. Ademais, a CGU apontou que o Regimento Interno do Ministério do Esporte estaria desatualizado (peça 5, p. 175).

127. No que tange à “avaliação de risco”, a CGU não identificou ações estruturadas do gestor no sentido de identificar eventos em potencial que poderiam impactar na realização de seus objetivos. Porém, a ausência da definição de indicadores de gestão prejudicou a análise desse ponto, em virtude da dificuldade de identificação, de avaliação e de tratamento dos riscos ante tal ausência de indicadores.

128. Quanto ao componente “procedimentos de controle”, a CGU percebeu falhas normativas no trâmite dos processos de transferências voluntárias, nos processos licitatórios e de contratações e nos

projetos da LIE. Esses fatos comprometem negativamente as políticas públicas executadas pelo Ministério do Esporte.

129. Quanto ao aspecto "Informação e Comunicação", a CGU identificou dificuldades de produção de informações gerenciais e existência de assimetria de informações entre os setores da Unidade.

130. No componente "monitoramento", por sua vez, a CGU apontou que existe deficiência do acompanhamento e do controle das atividades da Unidade com o objetivo de diminuir riscos e de implementar melhorias, evidenciada pela ausência de normativos definindo responsabilidades no âmbito das transferências voluntárias.

131. Dessa forma, ficaram constatadas fragilidades na gestão da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte no tocante aos controles internos, com impacto no atingimento dos objetivos estratégicos da Unidade. O órgão, ao comentar tais constatações, reconheceu as falhas apontadas e mencionou algumas providências para a melhoria dos controles internos administrativos da Unidade (peça 5, p. 177).

132. A fragilidade dos controles internos do ME foi também tratada em auditoria realizada pelo TCU em 2017 para avaliar a governança do Órgão. A auditoria resultou no Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. Dois dos achados da equipe foram: “III.3 - Inexistência de gestão de riscos formalizada e institucionalizada no âmbito do Ministério do Esporte” e “III.4 – Fragilidades nos controles internos administrativos relativos aos fluxos de trabalho no processo de análise das prestações de contas” (TC 034.763/2016-3, peça 26, p. 24 e 28).

133. Em tal auditoria, a equipe entendeu que seria relevante a avaliação, pela CGU, acerca dos resultados dos trabalhos realizados pelo Comitê de Governança, Riscos e Controles, principalmente no que diz respeito ao cumprimento do art. 4º e do art. 3º, incisos V, VI, VII, XI e XII, da Portaria/ME nº 36, de 7/2/2017.

134. Nessa linha, a CGU, no relatório de auditoria anual referente ao exercício de 2017 (TC 039.770/2018-4, peça 5, p. 42), analisou o tema e assim se manifestou:

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

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

135. A fim de se certificar acerca da atual implementação da Política de Gestão de Riscos oriunda do Comitê de Governança, Riscos e Controles, instituído por meio da Portaria ME 36/2017, foram solicitadas informações ao Ministério da Cidadania (MC - sucessor do ME), o qual, em resposta contida na peça 87, p. 3, informou que “A Política de Gestão de Riscos do Ministério do Esporte foi instituída por meio da Portaria nº 315, de 10 de novembro de 2017”. A portaria foi anexada a este processo e consta na peça 87, p. 5.

136. Como a portaria é de 2017, posterior, portanto, ao exercício destas contas, entende-se não ser oportuna a análise do normativo no âmbito destes autos.

137. Quanto ao achado relativo às fragilidades no processo de análise de prestações de contas, o Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, adotou o seguinte encaminhamento:

9.4. determinar ao Ministério do Esporte que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, normatize e implemente os planos de ação decorrentes dos resultados apresentados pelos grupos de trabalho instituídos pelas Portarias/ME 142 e 156 de 2016, contemplando, no mínimo, o conjunto de atividades, planos, rotinas, metas e métodos, capazes de subsidiar a execução dos controles internos administrativos referentes a todas as etapas do processo de análise de prestação de contas, como prevê a IN 01/2001 da CGU;

138. Como se observa, o tema dos controles internos possui relação direta com a questão das análises das prestações de contas. Nesse sentido, no relatório de auditoria da CGU em 2013 (peça 5) foram identificadas outras duas constatações que serão aqui analisadas conjuntamente devido à afinidade temática das constatações, quais sejam:

**3.1.1.2 CONSTATAÇÃO – Volume anual de aprovação de projetos no âmbito da Lei de Incentivo ao Esporte incompatível com a capacidade administrativa do DIFE/SE/ME para acompanhar a execução dos projetos desportivos e paradesportivos, bem como a capacidade do DIFE/SE/ME e da CGPCO/DGI/SE/ME para analisar as respectivas prestações de contas.**  
(peça 5, p. 132);

**6.1.1.3 CONSTATAÇÃO – Volume anual de aprovação de transferências voluntárias incompatível com a capacidade administrativa da Secretaria-Executiva para analisar as respectivas prestações de contas.**  
(peça 5, p. 189)

139. As constatações da CGU estão de acordo com a situação encontrada na supramencionada Auditoria do TCU acerca da governança do ME. O que se denota é que há clara incompatibilidade entre a capacidade de o órgão analisar prestações de contas e a quantidade de projetos incentivados da LIE e de transferências voluntárias concedidas. Esse fato, inclusive, é corroborado pelo próprio órgão em seu relatório de gestão (peça 86, p. 168-169):

No que diz respeito aos processos de Prestações de Contas com pendências de análise, temos a informar, com base na consulta realizada no sistema DW/SICONV em julho de 2013, que identificamos 449 (quatrocentos e quarenta e nove) processos em condições de análise, no entanto, apenas 25,61% deste total, ou seja, 115 (cento e quinze) processos, já contavam com a avaliação de responsabilidade das Secretarias Finalísticas, situação que possibilita a análise da alçada desta CGPCO.

(...) contávamos com 08 (oito) servidores responsáveis pela análise financeira dos Processos de Prestação de Contas do Ministério, sendo 3 (três) ocupantes de Cargos comissionados (3 D.A.S 101.2 e 2 D.A.S 101.1 - vagos) e 5 (cinco) com GESISTE. Ocorre que **este número de Servidores é insuficiente para avaliar o elevado número de processos passivos de análise**, considerando que na medida em que o Ministério celebra novos Convênios ou Termos de Compromissos o número de análises aumenta. Segue abaixo o número de Instrumentos celebrados por este ME desde 2008, uma média de cerca de 350 (trezentos e cinquenta) processos (...). (grifos inseridos)

140. Diante disso, resta clarividente que os processos de controles internos envolvendo as prestações de contas do ME necessitavam de uma nova abordagem.

141. A fim de se certificar acerca do cumprimento do item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, acima transcrito (item 137), foi apresentado ao Ministério da Cidadania (MC - sucessor do ME) o seguinte questionamento (por e-mail, peça 87, p.1): “As providências determinadas pelo item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, foram adotadas? Em qual medida?”

142. Em resposta (peça 87, p.13), dentre outras informações, o MC ressaltou a Portaria ME 244/2017, publicada no D.O.U. em 07/11/2017, contemplando as seguintes deliberações (peça 87 p. 14):

- a reprogramação do prazo estimado para a conclusão das análises dos processos de prestação de contas do Ministério, que passou de 31/12/2021 para 30/10/2025, haja vista o levantamento do acervo, composição em 08/09/2017;

- a alteração nos critérios de priorização das análises, que definiu a seguinte ordem sequencial de tratamento dos processos: 1) demanda dos órgãos externos, 2) vigências a partir de 2016; 3) objetos reprovados pelas áreas finalísticas e/ou omissão ou atraso na apresentação da prestação de contas; 4) demais;

- o universo de processos de prestação de contas passou a considerar os termos “Passivo” e “Estoque”, sendo classificado como passivo de prestação de contas o total de processos existentes na CGPCO em 27/12/2016, no montante de 2.286, e estoque os processos que foram recebidos na CGPCO a partir de janeiro/2017 e os que ainda se encontram nas áreas finalísticas. (Transcrição *ipsis litteris*)

143. Conforme se observa, após o supracitado Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário ser prolatado, houve a normatização e implementação de plano de ação decorrente dos resultados apresentados pelos grupos de trabalho instituídos pelas Portarias/ME 142 e 156 de 2016. O plano de ação atualizado pela portaria ME 244/2017 tem, inclusive, conseguido relativo êxito em reduzir o passivo de prestação de contas antes do novo prazo final previsto:

O resultado alcançado no encerramento do ano de 2018 foi antecipado em aproximadamente 02 (dois) meses no quantitativo estimado do universo de processos pendentes de análise no Ministério, ou seja: em dezembro de 2018 o saldo real de processos correspondia a 3.214 unidades, enquanto o previsto era 3.261 unidades.

Em relação ao quantitativo do passivo de prestação de contas, existente na CGPCO em dezembro de 2016, o resultado foi antecipado em 07 (sete) meses, ou seja, em dezembro de 2018 o saldo real do passivo correspondia a 1.725 unidades, enquanto que o previsto para julho de 2019 correspondia a 1.732 unidades. (peça 87, p.15)

144. Dessa forma, entende-se por oportuno considerar cumprido o item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

145. Conclusão e encaminhamento:

146. Diante de todo o exposto, notou-se que a ausência de rotinas voltadas para a gestão de riscos, bem como o crescente acúmulo de prestações de contas sem análise impactam negativamente os resultados da SE/ME. Por outro lado, houve avanços, a partir de 2017, devido à publicação de diversos normativos contendo importantes diretrizes para o planejamento do então ME, inclusive com o cumprimento do item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário

147. Assim, propor-se-á considerar cumprido o item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

## **XII.5 - “6.1.1.2 CONSTATAÇÃO – Fragilidades dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte” (Peça 5, p. 183)**

148. Análise:

149. A presente constatação foi listada, no certificado de auditoria (peça 6), dentre as suficientes para ressaltar as contas de alguns gestores do ME.

150. Similarmente, a constatação “**3.1.1.1 Insuficiência dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das renúncias tributárias no âmbito do Ministério do Esporte**” (peça 5, p. 123), também foi utilizada como motivo para recomendar o julgamento, das contas de alguns gestores, pela regularidade com ressalvas. Pela similaridade do tema, ambas serão tratadas em conjunto nesta análise.

151. Ocorre que não se entende que os problemas relacionados à ausência e/ou fragilidade normativa, no caso em tela, possam ser imputados a um gestor específico. Via de regra, questões

envolvendo normatizações envolvem diversas camadas decisórias e mesmo a consulta a diversos setores e à sociedade civil.

152. Ademais, houve avanços no ME com a introdução a novos normativos voltados para a operacionalização das transferências voluntárias e das renúncias de receita.

153. Quanto à constatação “6.1.1.2 – Fragilidades dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das transferências voluntárias no âmbito do Ministério do Esporte” (p. 183), há que se mencionar o seguinte apontamento feito pela CGU no Relatório de Avaliação da SE/ME no exercício de 2017:

No que se refere à definição e formalização de procedimentos/rotinas, verificou-se que o Manual de Gestão Operacional das Transferências Voluntárias no Ministério do Esporte, aprovado por meio da Portaria ME nº 231/2017, contempla modelos de formulários a serem utilizados nos acompanhamentos e fiscalização das transferências voluntárias, suprimindo a fragilidade até então existente. (peça 88, p. 54)

154. Assim, considerando-se as recomendações apontadas na constatação da CGU e o esse novo normativo apresentado pelo ME, entende-se que essa questão não necessitaria ser aprofundada no presente relatório, não se exigindo ação adicional por parte do TCU.

155. Porém, ressalta-se que não foi possível consultar o Manual de Gestão Operacional das Transferências Voluntárias no Ministério do Esporte, aprovado por meio da Portaria ME nº 231/2017, uma vez que não foi publicado no D.O.U, nem no *site* do ME. A CGU, no relatório de auditoria acerca do exercício de 2017, já havia destacado que:

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

156. Embora o ME tenha informado à CGU de que o supracitado boletim estaria disponível em seu sítio eletrônico, não foi possível acessar o documento no atual site da SEE.

157. Além disso, não foi possível verificar no site da SEE seção que permita consultar os normativos internos do órgão. Desse modo, em respeito ao princípio da transparência, propor-se-á **dar ciência** ao MC que a ausência em seu *site* e nos *sites* de suas secretarias especiais (incluindo-se a SEE), de seção que permita consultar seus normativos internos e de seus órgãos antecedentes, viola os princípios constitucionais da publicidade e transparência, bem como o art. 3º, II e III, da Lei 12.527/2011.

158. No que tange à constatação “3.1.1.1 – Insuficiência dos normativos vigentes relacionados ao tratamento das renúncias tributárias no âmbito do Ministério do Esporte” (peça 5, p. 132), há que se mencionar a Portaria ME/GAB/269/2018 que passou a regular a tramitação, a avaliação e a aprovação do enquadramento dos projetos desportivos e paradesportivos da LIE. A norma foi publicada no D.O.U de 31/8/2018 e pôde ser acessada no seguinte endereço eletrônico: [http://www.esporte.gov.br/arquivos/leiIncentivoEsporte/Portaria\\_269.pdf](http://www.esporte.gov.br/arquivos/leiIncentivoEsporte/Portaria_269.pdf) (acesso em 14/8/2019).

159. Como essa portaria é de 2018, posterior ao exercício destas contas, entende-se não ser oportuna a análise do normativo no âmbito destes autos.

160. Conclusão e encaminhamento:

161. Por todo o exposto, em razão das normas introduzidas pelo ME voltadas para o tratamento das transferências voluntárias (Portaria–ME 231/2017) e das renúncias tributárias (Portaria

ME/GAB/269/2018) no âmbito do órgão, serem posteriores ao exercício destas contas, entende-se não ser oportuna a análise do normativo no âmbito destes autos.

162. Além disso, julga-se oportuno **dar ciência** ao MC de que a ausência em seu *site* e nos *sites* de suas secretarias especiais (incluindo-se a SEE), de seção que permita consultar seus normativos internos e de seus órgãos antecedentes, viola os princípios constitucionais da publicidade e transparência, bem como o art. 3º, II e III, da Lei 12.527/2011.

**XII.6 - “6.1.1.4 CONSTATAÇÃO - Celebração de Termo de Cooperação entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Pesca e Aquicultura, cujo objeto é a divulgação, pelo Ministério do Esporte, de campanha publicitária de interesse exclusivo da Pasta da Pesca e Aquicultura” (peça 5, p. 199-205)**

163. Análise:

164. Foi celebrado, entre o Ministério do Esporte e o Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA, Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito cujo objeto era a divulgação das campanhas publicitárias: “Semana do Peixe”, “Recadastramento Nacional de Pescadores” e “Brasil Contra a Pesca Ilegal”.

165. Ocorre que, segundo a CGU, não houve interesse recíproco no referido termo de cooperação, visto que as campanhas eram de interesse exclusivo do Ministério da Pesca. Além disso, a CGU apontou que a celebração do ajuste “deveria ter sido precedida da indicação das circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial mencionadas no art. 12 da Lei nº 9.784/1999” (peça 5, p. 204), visto que se trataria de delegação de competência.

166. Em sua manifestação a SE/ME alegou que o termo foi celebrado a pedido da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República - SECOM/PR. Demonstrou que a SECOM/PR, por estar impossibilitada de realizar a campanha publicitária da Pasta da Pesca e Aquicultura, solicitou que o ME celebrasse o Termo de Cooperação para a realização da campanha publicitária supracitada.

167. Diante desse quadro, a primeira instrução entendeu por diligenciar a SE/ME, para que esclarecesse com maiores detalhes o procedimento adotado no âmbito do Termo de Cooperação para Descentralização de Crédito n. 03, de 25/7/2013, os aspectos formais obedecidos, os responsáveis pela assinatura do Termo, bem como melhor esclarecer a solicitação feita por parte da SECOM/PR, e os motivos determinantes que levaram o ME aceitar tal solicitação.

168. A referida diligência foi respondida na peça 16, p. 137, e mencionou que “o procedimento adotado, à época, pelos gestores para o ajuste tem fundamento nas tratativas dos documentos, Ofício nº633/2013/SE/MPA, de 10 de junho de 2013 e Ofício nº 969/2013 — SPOA/SE/MPA (cópias anexas).”

169. Sendo assim, devido ao fato de o procedimento ter ocorrido em gestão anterior, a resposta se limitou a elencar documentos que formalizaram a parceria entre os ministérios.

170. Na peça 16, p. 164, há o ofício no qual o Secretário Executivo do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) explica a sua intenção de obter cooperação por parte do ME e esclarece que “todos os custos serão bancados pelo orçamento deste Ministério [MPA], mediante a descentralização, para o Ministério do Esporte, de R\$ 2.645.000,00 (dois milhões e seiscentos e quarenta e cinco mil reais).”

171. Além disso, é esclarecido no ofício que caberia ao ME “apenas o empenho em favor das empresas contratadas”. Todo o restante das ações seria planejado e executado pelo MPA (peça 16, p. 164).

172. Como se observa, apesar de não haver interesse intrínseco ao ME na realização da referida campanha, não se vislumbrou prejuízos ao ME ou ao erário federal, visto que todas as ações foram planejadas, executadas e custeadas pelo MPA. Em tese, a cooperação, por diminuir custos logísticos, pode ser benéfica à Administração Pública.

173. Além disso, a realização do Termo se deu a pedido da Secom/PR, que é o órgão central do Sistema de Comunicação de Governo do Poder Executivo Federal (SICOM). Nesse sentido. Enquadra-se o ocorrido na previsão do art. 12-A do Decreto 6170/2007, que é claro ao dispor que:

Art. 12-A. A celebração de termo de execução descentralizada atenderá à execução da descrição da ação orçamentária prevista no programa de trabalho e poderá ter as seguintes finalidades: (...)  
III - execução de ações que se encontram organizadas em sistema e que são coordenadas e supervisionadas por um órgão central;

174. Por fim, apesar de a CGU afirmar que “não houve atendimento ao princípio da eficiência administrativa ao utilizar os contratos de publicidade e os recursos humanos e logísticos da Pasta do Esporte em benefício exclusivo do MPA” (peça 5, p. 204), não é possível se chegar a tal conclusão com base nas informações deste processo, uma vez que a cooperação institucional, por si só, não pode ser considerada ineficiente, mormente quando há ações que se encontram organizadas em sistema.

175. Conclusão e encaminhamento:

176. Diante da análise acima efetuada, conclui-se que a diligência anteriormente realizada ajudou a elucidar que, na situação encontrada nesta constatação, não se pôde perceber conduta que exija atuação por parte do TCU, mormente em virtude de não restar comprovados prejuízos ao ME ou situação de manifesta ilegalidade. Assim, não será proposto qualquer encaminhamento para a presente constatação.

### **XIII. Constatações para as quais as recomendações da CGU são consideradas suficientes:**

177. Para algumas constatações, propõe-se que os encaminhamentos dados pela CGU sejam considerados suficientes, por não exigirem ação adicional do TCU. Tais constatações estão listadas no quadro abaixo:

1.1.4.2 CONSTATAÇÃO - Ausência de publicação de informações no Portal da Transparência - Seção Copa 2014 relacionadas a transferências de recursos efetuadas pelo Ministério do Esporte e falta de atualização de informações relacionadas a outras ações executadas diretamente pelo Ministério e de ações cuja atualização de informações está sob a sua responsabilidade.
2.1.1.4 CONSTATAÇÃO - Ausência de utilização do Sistema SPIUnet para o registro dos Bens de Uso Especial locados de terceiros sob a responsabilidade do Ministério do Esporte. Registro do imóvel de propriedade da União sob a responsabilidade do Ministério do Esporte sem indicar vinculação com a referida Pasta. Indicadores de gestão na área imobiliária insuficientes.
2.1.1.5 CONSTATAÇÃO - Inconsistência das informações apresentadas no Relatório de Gestão da Secretaria- Executiva, relativo ao exercício de 2013, acerca dos imóveis de uso especial pertencentes à União e locados de terceiros, ambos sob a responsabilidade do Ministério do Esporte.
2.1.1.6 CONSTATAÇÃO - Ausência de registro dos bens imóveis sob a responsabilidade do Ministério do Esporte, por intermédio da utilização de inventário e de registros analíticos. Inconsistências na situação patrimonial da Unidade, em 2013, descritas em Relatório de Gestão do Ministério do Esporte.
4.1.1.3 CONSTATAÇÃO - Inexistência de providências tempestivas por parte da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte voltadas à instauração de procedimentos disciplinares a partir de recomendações constantes de relatórios da CGU.
4.1.1.4 CONSTATAÇÃO - Estrutura de pessoal deficiente para o cadastramento de informações no Sistema de Gestão de Processos Disciplinares por parte do Ministério do Esporte.
4.1.1.5 CONSTATAÇÃO - Ausência de registros no Sistema CGU-PAD de atos relacionados aos procedimentos disciplinares instaurados pelo Ministério do Esporte.
5.1.1.1 CONSTATAÇÃO - Ausência de indicadores de gestão definidos para mensuração dos resultados da Secretaria-Executiva do Ministério do Esporte.

### **XIV. Constatações da CGU resultantes em Audiência/Citação**

178. Há constatações, dentre as apontadas pelo Controle Interno, acerca das quais a instrução

anterior, peça 47, entendeu necessárias novas ações por parte do TCU, propondo-se audiência e/ou citação, a depender do caso, de modo a se proporcionar o contraditório no âmbito deste processo

179. Nesse sentido, analisa-se na presente seção as alegações de defesa e/ou razões de justificativa dos responsáveis, com intuito de se verificar seus argumentos e propor os encaminhamentos de mérito do presente feito. Para tal, primeiramente, com base nas defesas apresentadas e nos demais elementos deste processo, será definido se ocorreu ou não às alegadas irregularidades, para, caso tenha ocorrido, determinar o valor do débito e os seus responsáveis.

**XIV.1 “1.1.3.8 CONSTATAÇÃO – Atraso na formalização do Contrato nº 30/2013, com consequente impacto e alteração no cronograma de entrega de produtos inicialmente planejados no respectivo Termo de Referência sem justificativa fundamentada.” (peça 5, p. 67)**

180. Irregularidade

181. O Contrato nº 30/2013 foi assinado com o Consórcio PWC Apoio ao Gerenciamento – FIFA 2014 (Consórcio PWC), com valor total de R\$ 5.750.000,16 e vigência de dezoito meses, a partir da data de assinatura. A publicação do extrato do contrato se deu em 12/12/2013.

182. Ocorre que o contrato em comento foi previsto para ser formalizado em agosto de 2013, porém a sua formalização só foi concluída em dezembro do mesmo ano. Esse atraso teria resultado em atos irregulares que visaram a manutenção dos valores mesmo diante da redução do período de monitoramento. Assim, a irregularidade teria consistido, basicamente, no pagamento a maior à PWC em virtude de execução de serviços por tempo menor do que anteriormente previsto, sem a readequação dos valores.

183. Quanto ao processo de formalização do Contrato em comento – cujo objetivo era prestar o apoio necessário ao gerenciamento e monitoramento para organização e realização da Copa do Mundo FIFA 2014 – a CGU identificou que houve atraso na formalização do instrumento, ocorrendo a publicação no D.O.U. do extrato do referido ajuste no dia 12/12/2013. Por sua vez, a data de assinatura do contrato ocorreu em 25/11/2013 (peça 5, p. 67-70).

184. O Termo de Referência definiu entregas de produtos na quantidade de doze unidades. A quantidade de meses em que deveria ocorrer o monitoramento contratado seria também de doze meses (agosto de 2013 a julho de 2014). Assim, a CGU alega que o planejamento inicial previa custos que durariam doze meses na atividade de monitoramento. Alega ainda que, embora o período de execução contratual tenha sido reduzido em quatro meses, o valor final do contrato não foi alterado. O valor correspondente ao período que foi reduzido totaliza o montante de R\$ 1.615.667,96, segundo a CGU (peça 5, p. 70).

185. Devido ao atraso, de fato teria havido mudança na quantidade de meses para a entrega de produtos, de forma que esses passariam a ser entregues em um período de dez meses e não mais em doze meses (peça 19, p. 53). Todavia, o Contrato 30/2013 somente foi assinado em 25/11/2013 e publicado em 12/12/2013, de modo que tal cronograma deveria considerar um período de oito meses. Assim, novo cronograma foi elaborado, contendo previsão de entrega quinzenal de produtos em quatro meses, o que teria permitido o recebimento a maior, por parte da PWC, de R\$ 1.615.667,96.

186. Em resposta às manifestações da CGU, o gestor afirmou que “o Termo de Referência da Concorrência nº 01/2013 não previa entregas mensais, diferentemente do que é apontado no Relatório Preliminar” (Peça 5, p. 70-71), afirmando ainda que: “uma vez que o Termo de Referência definiu, de modo claro, que os produtos deveriam ser entregues mediante demanda deste Ministério, fica claro que não havia frequência predefinida de entregas”. (Peça 5, p. 71)

187. No entanto, a CGU refutou esse argumento, afirmando que:

O Termo de Referência estipulava, no seu item 14, intitulado ‘Custo Estimado da Contratação’ que: ‘(...) 14.1. O valor máximo global e mensal estabelecido em decorrência da identificação dos

---

produtos relacionados no presente Termo de Referência está definido da seguinte forma: (...). (Peça 5, p. 76) (grifos no original)

188. Diante disso, em instrução anterior (peça 11) realizou-se diligência à SE/ME, para que informasse se o processo de formalização do Contrato 30/2013 previa desembolso mensal, conforme alegado pela CGU, bem como explicitasse as razões para a manutenção do valor do contrato mesmo diante da diminuição do período de monitoramento.

189. Em resposta, a SE/ME informou que o referido contrato não previa pagamentos periódicos à Contratada. Cita o Termo de Referência e o Edital Licitatório os quais prescrevem:

OBJETO DA CONTRATAÇÃO: Constitui-se objeto da contratação a entrega de produtos, sob demanda, que constituirão o apoio necessário ao gerenciamento para organização e realização da Copa do Mundo FIFA — 2014, especificamente em relação às seguintes áreas: (...) (Peça 16, p. 121) (grifos no original)

190. Assim, alega que uma vez que o Termo de Referência tenha definido que os produtos deveriam ser entregues mediante demanda, não caberia afirmar que existia a previsão de frequência mensal de entregas. Afirmou ainda a SE/ME que a intensificação das ações governamentais para a Copa do Mundo os levou a optar pela manutenção das doze entregas previstas, com a inclusão de entregas quinzenais em meses estratégicos. Dessa forma, reafirma que não houve diminuição do período de monitoramento, “tendo havido um reescalonamento dos períodos de apresentação de produtos” (Peça 16, p. 121).

191. Ocorre que a CGU, conforme já mencionado, rebateu o argumento de que não havia previsão de desembolso mensal. Como transcrito acima, no item 187, o termo de referência de mencionaria um teto de dispêndio mensal. A CGU alegou ainda que embora a contratação tenha visado a entrega de produtos, tais produtos apenas registrariam e consolidariam determinadas atividades.

192. As atividades que deviam ser entregues pelo consórcio encabeçado pela PWC envolviam suporte à Supervisão Estratégica, o suporte ao planejamento, e o monitoramento. A instrução anterior (peça 47) entendeu que tais atividades possuem intrinsecamente a elas a natureza de ações continuadas, as quais não poderiam ser simplesmente resumidas a produtos de determinado período.

193. Assim, pontuou-se que a natureza do serviço contratado, embora devendo se materializar em entrega de produtos, consistiria, na verdade, em atividades de planejamento, supervisão e monitoramento. Este último, consistiria mais claramente, em uma atividade contínua, de forma que a contratada disponibilizava profissionais (consultores) que seriam remunerados mensalmente.

194. No mesmo sentido, a CGU afirmou que: “a contratada estaria fornecendo mão de obra quantificada e remunerada mensalmente para exercer as atividades” (Peça 5, p. 76). E seria por isso mesmo que o supracitado item 14 do termo de referência cita o valor máximo global e mensal a ser desempenhado nessas atividades.

195. Desse modo, concluiu-se que os serviços executados em determinados meses não poderiam ser pagos em dobro. Haveria um teto de desembolso mensal e, ainda, a percepção de que os produtos apenas materializavam atividades de cunho contínuo cujo valor de remuneração já teria sido previamente calculado, no termo de referência, com base em repasses mensais.

196. Ademais, ainda que aceita a tese de que a contratação se baseou em produtos sob demanda, não existiriam documentos e evidências que possam comprovar quais os quesitos técnicos que embasaram a decisão de manutenção das doze entregas de produtos, nem que justificariam a necessidade de entrega em dobro durante 4 meses (peça 5, p. 74).

197. Diante disso, entendeu-se que teria havido o dispêndio indevido no valor de R\$ 1.615.667,96, o que corresponderia aos quatro meses em que ocorreu pagamento em dobro pelas mesmas atividades praticadas nos demais meses.

198. Assim procedeu-se à citação dos responsáveis, nos seguintes termos:

180.1 Identificação dos responsáveis

a) Nome: Joel Fernando Benin; CPF: 788.070.269-53; Cargo: Assessor da Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos – Substituto; Período de Gestão: 4 a 18/3/2013; 8/4 a 13/11/2013; Designação: Portaria nº 57; Publicação: 22/3/2013.

b) Nome: Luis Manuel Rebelo Fernandes; CPF: 797.578.477-04; Cargo: Secretário Executivo; Período de Gestão: 1/1/2013 a 8/2/2013; 20/2/2013 a 18/4/2013; 27/4 a 7/7/2013; 14/7/2013; 16/7/2013 a 22/12/2013; Nomeação: Decreto de 28 de dezembro de 2011; Publicação: 29/12/2011.

c) Nome: Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento — Fifa 2014, CNPJ 19.246807/0001-37, contratado para a execução do contrato 30/2012 entre 25/11/2013 e 25/05/2015.

180.2 Conduta imputada a cada responsável

a) Joel Fernando Benin (CPF: 788.070.269-53): a instrução anterior concluiu que a conduta do Sr. Joel Fernando Benin consistiria na coordenação de atos, tratativas, negociações e reuniões que resultaram na assinatura do Contrato 30/2013, contribuindo de forma determinante para o indevido dispêndio de R\$ 1.615.667,96.

b) Luis Manuel Rebelo Fernandes (CPF: 797.578.477-04): a instrução anterior entendeu que o Sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes teria atuado ativamente nas tratativas e negociações junto à PWC, de modo que sua conduta teria consistido na coordenação e supervisão de atos, tratativas, negociações e reuniões que resultaram na assinatura do Contrato 30/2013, contribuindo ele de forma determinante para o indevido dispêndio de R\$ 1.615.667,96.

c) Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento — Fifa 2014 (CNPJ 19.246.807/0001-37): a instrução anterior entendeu que o Consórcio PwC Apoio ao Gerenciamento — Fifa 2014 (CNPJ 19.246807/0001-37) deveria ser responsabilizado pelo indevido recebimento de R\$ 1.615.667,96, tendo ele contribuído para o dispêndio de tal valor por meio de tratativas e reuniões de negociação sobre o Contrato 30/2013.

199. Análise das Alegações de Defesa apresentadas

200. i) Consórcio PWC (peça 70):

201. Em suas alegações de defesa, o Consórcio elencou diversos argumentos, a seguir resumidos:

a) preliminarmente, alegou que a sua citação seria nula, em virtude de ter sido endereçada a seus representantes legais, e não ao endereço do Consórcio;

b) o contrato 30/2013, com os seus documentos anexos, teria estabelecido a entrega de produtos sob demanda, não havendo previsão de obrigatoriedade de entregas mensais;

c) o TR estipulava um teto de gastos mensais, mas não estipulava que as entregas seriam mensais, tendo este que não fora desobedecido, mesmo nos meses de entregas quinzenais;

d) as entregas dos produtos ocorriam sob demanda do ME, de modo que o consórcio tinha a obrigação de entregar o que fora demandado, independentemente da periodicidade, razão pela qual a sua responsabilidade era meramente cumprir as solicitações do ME;

e) o Consórcio PWC fora contratado para substituir o Consórcio Copa, anteriormente contratado, razão pela qual teve de imediatamente suprir as lacunas deixadas e, por isso, começou a execução contratual antes da formalização do contrato em tela;

f) os primeiros relatórios do Consórcio PWC abrangeriam período anterior ao Contrato 30/2013, visto que deveria ser suprida a lacuna deixada pelo encerramento do contrato anterior, com o Consórcio Copa;

g) o período alterado devido ao atraso na formalização contratual teria sido de apenas um mês, e não de quatro meses, tal como imputado na citação;

h) o conteúdo dos produtos dos meses em que a entrega foi quinzenal possui conteúdo essencialmente diverso dos produtos dos demais meses, não cabendo se afirmar que houve pagamentos em dobro;

i) a entrega quinzenal dos produtos fora motivada pelo ME e consistiu no fato de haver a necessidade de intensificação dos monitoramentos nos meses que antecediam as reuniões operacionais;

j) a dosimetria da “multa” aplicada ao consórcio estaria errada, visto que teria sido de 100% do valor do dano e a correção de tais valores seria inválida;

k) há diversos atenuante que deveriam ser considerados na análise da culpabilidade do Consórcio, os quais deveriam influenciar, inclusive, a dosimetria da pena;

202. Análise dos argumentos:

203. Quanto ao argumento “a”, primeiro levantado pelo consórcio, ele não deve prosperar. Além do fato de que a sua manifestação nos autos supre qualquer eventual nulidade de sua citação, tem-se que o Consórcio fora citado, de fato, em nome de seus representantes legais formalmente constituídos, peças 58 e 62.

204. O segundo argumento “b”, merece atenção, e aqui será analisado em conjunto com afirmações oriundas das defesas dos gestores do ME, visto que todos se manifestaram em favor da tese de que os produtos deveriam ser apresentados sob demanda, e não com periodicidade mensal.

205. Esse argumento, devido à afinidade temática, será analisado juntamente com os argumentos “c” e “d”.

206. De fato, há a menção, em diversos trechos do Contrato, do TR e da proposta do Consórcio, de que os produtos seriam entregues sob demanda do ME. Ocorre que os produtos seriam relatórios referentes a determinadas atividades. Uma delas, especificamente, era a atividade de monitoramento.

207. Essa atividade teria periodicidade mensal, no entender da CGU, visto que o primeiro cronograma assim estipulava e em razão do item 14 do TR. Esse entendimento motivou a citação dos responsáveis.

208. Forçoso reconhecer, porém, que o item 14, embora estipule um teto mensal, não estipulava que as entregas, em si, seriam mensais (argumento “c”). O teto estipulado, inclusive, teria sido sempre respeitado. Essa argumentação é mais bem evidenciada na defesa do sr. Luís Manuel (peça 81, p. 13):

Por amostragem, tem-se o pagamento efetuado pelo primeiro ciclo de produtos, apresentado no valor de R\$ 403.916,99 e validado pelo fiscal do contrato. Esse pagamento se refere aos produtos 1, 2 e 3, os quais teriam suposta “previsão mensal” de R\$ 671.194,27 no item 14 do Edital. Perceba-se que a diferença entre o valor praticado e o valor supostamente previsto é de R\$ 267.277,28.

Ou seja, mesmo com a reinterpretação (que considero equivocada) do item 14 do Termo de Referência, os pagamentos desembolsados no âmbito do contrato em questão se adequaram aos supostos tetos de desembolso mensal indicados.

209. Superada a questão envolvendo a periodicidade da entrega dos produtos, deve-se questionar ainda a similaridade de conteúdo dos produtos. Nesse sentido, é importante reconhecer que o Consórcio demonstrou ainda (argumento “h”) que os produtos adicionais (quinzenais) eram essencialmente diferentes entre si. Ou seja, mesmo nos meses em que houve a entrega de relatórios quinzenais, o conteúdo do relatório adicional daquele mês era diverso do conteúdo dos relatórios padrões, apresentados mensalmente.

210. Por conta disso, não há que se falar em pagamento em dobro, visto que tal irregularidade restaria comprovada apenas caso os relatórios quinzenais contivessem conteúdos similares. O consórcio PWC demonstrou, contudo, que nos três meses em que houve entrega quinzenal de relatórios, os conteúdos desses documentos seriam diversos entre si, reforçando a tese de que as entregas ocorriam sob demanda.

211. No primeiro mês em que ocorreu entregas quinzenais, a razão de tal frequência foi o fato de que os relatórios se referiam, em verdade, a períodos anteriores à formalização contratual. Quanto a isso, embora a execução pré-contratual seja irregular, como será tratado na constatação posterior, há que se reconhecer a ausência de dano ao erário, visto que os serviços teriam sido efetivamente prestados. Do contrário, ter-se-ia o enriquecimento ilícito da União, que recebeu os serviços prestados.

212. Já em relação aos dois outros meses em que existiu a entrega quinzenal de relatórios, o consórcio justificou que tais meses foram os que antecederam as reuniões operacionais para a Copa 2014, razão pela qual eram necessárias maiores informações. O consórcio PWC esclareceu, ainda, que os dois relatórios “adicionais”, entregues nos meses que antecederam as referidas reuniões, continham informações inéditas, as quais não teriam sido tratadas nos demais relatórios, conforme se observa (peça 70, p. 20-21):

Verificou-se, portanto três abordagens de monitoramento pelo Consórcio, uma de forma continuada (padrão), relativa à situação atualizada da evolução das obras dos Estádios, Mobilidades, Aeroportos e Portos das Cidades-Sedes (Municipal e Estadual), e as outras duas, envolvendo as ações nas áreas de segurança, telecomunicações, turismo e estruturas complementares, no âmbito do Governo Federal.

Ao longo da execução do Contrato, foram entregues os seguintes produtos:

Ciclo	Período de Execução	Data da Emissão	Mês de Referência	Abordagens
1o Ciclo	07/10 a 28/11	29/11/2013	set/13	A
2o Ciclo	02/12 a 20/12	20/12/2013	out/13	A
3o Ciclo	06/01 a 10/01	10/01/2014	nov/13	A
4o Ciclo	16/01 a 30/01	31/01/2014	dez/13	A
5o Ciclo	31/01 a 28/02	28/02/2014	jan/13	A
6o Ciclo	01/03 a 30/03	17/03/2014	fev/14	B e C
7o Ciclo	17/03 a 02/04	02/04/2014	fev/14	A
8o Ciclo	03/04 a 30/04	30/04/2014	mar/14	A
9o Ciclo	05/05 a 15/05	15/05/2014	abr/14	B e C
10o Ciclo	15/05 a 30/05	30/05/2014	abr/14	A
11o Ciclo	02/06 a 30/06	30/06/2014	mai/14	A
12o Ciclo	01/07 a 30/07	30/08/2014	jun/14	A

**Abordagem A:** Estádios, mobilidades, aeroportos e portos  
**Abordagem B:** Segurança, Telecomunicação e Turismo  
**Abordagem C:** Estruturas Complementares

213. Como se depreende do trecho acima e da imagem que o complementa, ambos transcritos das alegações de defesa do Consórcio PWC, percebe-se que houve entregas duplas em janeiro, abril (com execução em março) e maio.

214. As entregas de abril e maio tiveram como referência os meses de fevereiro e abril e abrangeram abordagens que não haviam sido anteriormente feitas. Por outro lado, as entregas de janeiro, apesar de terem sido ambas emitidas em tal mês, teriam sido executadas nos meses de novembro e dezembro de 2013. Esse último caso, revela, em verdade, o problema a ser averiguado na análise de outra irregularidade objeto deste processo, visto que demonstra a execução anterior à formalização contratual.

215. De toda sorte, o quadro acima é bem ilustrativo no sentido de que não há que se falar em pagamento em dobro ao consórcio PWC nos meses em que houve entregas quinzenais (que foram três, e não quatro como expresso na citação).

216. Os argumentos de “e” a “g” já foram, de algum modo abordado, visto que o Consórcio alega que atuou antes da formalização contratual para suprir as lacunas deixadas pela contratação anterior.

Conforme já se abordou, embora o consórcio esteja admitindo uma irregularidade, a atuação do consórcio em período anterior à contratação deve ser remunerada, sob pena de enriquecimento ilícito da União, mormente quando os produtos, em si, foram entregues após a formalização contratual.

217. Assim, o Consórcio alega que prestou todos os serviços contratados e que o cronograma se reduziu em apenas um mês. Desse modo, busca demonstrar que apenas cumpriu as solicitações do ME, alegando que executou todas as exigências contratuais.

218. O argumento “i”, por outro lado, busca demonstrar que as entregas quinzenais, embora não precisassem ser motivadas (visto que deveriam ocorrer sob demanda, e não mensalmente), de fato o foram motivadas, em razão da necessidade de aprofundamento do monitoramento e de informações adicionais no período que antecedia as reuniões periódicas. Esse argumento deve ser acolhido, visto que as reuniões operacionais de fato se constituem como elemento suficiente de motivação, uma vez que se reconhece que as entregas deveriam se dar sob demanda do ME.

219. Por todo o exposto, acolhem-se os argumentos “b” a “i”.

220. Quando ao argumento “j”, ele não merece prosperar. O consórcio alega que a dosimetria da “multa” não levou em conta os seus atenuantes. Ocorre que, além de ser pacífico no TCU de que não cabe a análise de culpabilidade em relação a pessoas jurídicas, não houve a imputação de qualquer multa ao consórcio. A citação do consórcio foi em relação ao débito anteriormente quantificado. E, naturalmente, foi-lhe imputado a integralidade do valor do débito apurado. O ressarcimento ao erário, portanto, não se confunde com a multa que deve ser aplicada caso o débito não lhe seja afastado.

221. O argumento “k” deve ser acolhido, visto que o cálculo do débito não havia sido juntado ao presente processo até o momento da citação dos responsáveis. Além de ter sido juntado posteriormente às alegações de defesa dos responsáveis citados (peça 85), tem-se que o cálculo do débito teve como única data base de atualização o dia 25/11/2013, sem levar em conta as datas de cada pagamento efetuado. Todavia, entende-se como desnecessária a correção do cálculo do débito anteriormente imputado, em razão de que não há elementos para a manutenção desse débito, o qual deve ser afastado, motivo pelo qual se entende que o argumento “k” perdeu seu objeto.

222. Por fim, diante de todo o exposto, considerando os argumentos “b” a “i”, todos aceitos, entende-se que se deve **acolher as alegações de defesa** do Consórcio PWC, afastando-lhe o débito anteriormente imputado.

223. ii) Joel Fernando Benin (peça 82):

224. Em suas alegações de defesa, o sr. Joel elencou diversos argumentos, a seguir resumidos:

a) o atraso na formalização do Contrato nº 30/2013 se deu por motivos alheios à licitante vencedora e ao Ministério do Esporte;

b) o Contrato 30/2013, com os seus documentos anexos, teria estabelecido a entrega de produtos sob demanda, não havendo previsão de obrigatoriedade de entregas mensais;

c) o TR continha meras estimativas em relação à quantidade e periodicidade das entregas dos produtos contratados;

d) o TR estipulava um teto de gastos mensais, mas esse teto não teria sido absorvido pela proposta do Consórcio e, por isso, não comporia o Contrato 30/2013;

e) as atividades exercidas no Contrato em tela não poderiam ser equiparadas à classificação de “serviços continuados”, visto que não cumprem as exigências jurisprudências para tal classificação;

f) a decisão de manter as doze entregas se justificou por questões técnicas, relacionadas à intensificação das ações governamentais para a Copa do Mundo, em função das reuniões dos Planos Operacionais, de modo que inexistia a ausência de fundamentação para tal decisão;

g) haveria comprovada boa-fé por parte do gestor;

225. Análise dos argumentos:

226. Quanto ao primeiro argumento levantado pelo consórcio (“a”), não se considera suficiente a alegação de que o atraso ocorreu por motivos alheios ao ME para afastar a responsabilidade do gestor. O problema ora enfrentado não é o atraso, em si, mas a eventual manutenção de pagamentos que deveriam ocorrer mensalmente, mesmo com a diminuição no período de atuação do Consórcio.

227. O segundo argumento “b”, por outro lado, merece atenção, visto que ele ataca a tese, adotada na citação, de que o Contrato 30/2013 previa uma periodicidade mensal nas entregas de relatórios. O gestor defende a tese de que os produtos deveriam ser entregues sob demanda, sem qualquer previsão de entregas mensais. Essa tese já foi objeto de análise e foi acolhida nos itens 204 a 215 supra.

228. O argumento “c” busca complementar o argumento “b” ao tentar demonstrar que o TR – principal evidência utilizada pela CGU para apontar dispêndio indevido de recursos –, teria um papel meramente estimativo, de modo que as previsões ali constantes não precisariam ser seguidas à risca. Nesse mesmo sentido, há o argumento “d”, em que se afirma que o TR sequer teria sido absorvido pelo Contrato 30/2013, vez que a proposta da contratada não manteve os limites que o TR havia previsto.

229. De um lado, há que se reconhecer que o TR é um instrumento que serve como referência para a contratação, mas que os valores nele previstos não possuem caráter vinculativo, visto que nele próprio está disposto que o item 14 trataria do “custo **estimado** da contratação” (peça 31, p. 31). Por outro lado, não se pode negar que o teto de gastos previstos no TR de fato deveria ser respeitado. Contudo, a proposta do Consórcio contratado não extrapolou o teto imposto e, mesmo nos meses em que houve entregas quinzenais o teto teria sido respeitado, conforme evidenciado na manifestação do Consórcio e do Sr. Luís Manuel abordada no item 208 supra.

230. Sendo assim, embora não se acolha os argumentos “c” e “d” – visto que os limites de preço do TR deveriam sim, em tese, ser respeitados – entende-se que essa discussão não influi no juízo de mérito do presente caso, uma vez que não há elementos nos autos que comprovem que o valor teto teria sido extrapolado. Além disso, conforme argumento aventado pelo sr. Luis Manuel (peça 81, p. 19), apesar de o item 14 do TR ter mencionado um limite mensal, na tabela que acompanha esse item não há a descrição de qual seria o valor mensal, o que prejudica qualquer análise quanto ao cumprimento do teto mensal de gastos, uma vez que tal teto não fora estipulado:

Como já foi mencionado anteriormente, o tema da quantidade de produtos a serem entregues e a sua periodicidade foram tratados no item 11 do Termo de Referência e no item 15 da Nota Técnica que o instrui. O item 14 trata do custo estimado da contratação, e não da periodicidade da entrega dos produtos. A rigor, há uma imprecisão no texto deste item do Termo de Referência, pois a abertura do item faz menção a um “valor máximo global e mensal” a ser apresentado na tabela que segue, mas só consta da referida tabela um valor máximo total e não um valor máximo mensal. (grifos inseridos)

231. Com relação ao argumento “e”, o gestor alega que a instrução técnica errou ao classificar os serviços prestados no contrato como sendo “serviços contínuos”. Ocorre que a instrução anterior não classificou os serviços do contrato como “serviços contínuos”, conceito esse bem específico na doutrina e utilizado com fins bem diversos do pretendido na instrução de peça 47. Naquela instrução, apenas buscou-se demonstrar que as atividades eram prestadas continuamente, todo mês, sem interrupções. Isso, aliás, foi corroborado tanto pelo Consórcio, quanto pelos gestores, em suas alegações de defesa. Assim, o termo ali utilizado não se referia à conceituação técnica de “serviços continuados”, apenas buscava demonstrar que os produtos refletiam a execução de “atividades de cunho contínuo”, termo utilizado na instrução de peça 47, p. 4.

232. De todo modo, apesar de não se acolher o argumento “e”, ressalta-se que isso não interfere no juízo de mérito do presente processo, vez que apesar de haver atividades sendo executadas continuamente, os produtos a serem remunerados eram, de fato, os relatórios. Esses relatórios não tinham periodicidade definidas. Assim, não subsistiu a tese adotada na instrução de peça 47, a qual originou a citação em análise.

233. O argumento “f” já foi abordado e aceito no item 218 supra.

234. O argumento “g” perdeu o objeto, uma vez que a conduta, em si, não foi considerada irregular, visto que se adotou a tese de que as entregas deveriam mesmo ocorrer sob demanda.

235. Diante de todo o exposto, entende-se que se deve **acolher as alegações de defesa** do sr. Joel Fernando Benin, afastando-lhe o débito anteriormente imputado.

236. iii) Luis Manuel Rebelo Fernandes (peça 81):

237. Em suas alegações de defesa, o sr. Luis elencou diversos argumentos, a seguir resumidos:

a) o atraso na formalização do Contrato 30/2013 se deu por motivos alheios à licitante vencedora e ao Ministério do Esporte, e não teria ocasionado prejuízos ao erário (p. 2-3);

b) o Contrato 30/2013, com os seus documentos anexos, teria estabelecido a entrega de produtos sob demanda, não havendo previsão de obrigatoriedade de entregas mensais;

c) o TR, em seu item 14, estipulava um teto de gastos mensais, mas não um limite mensal de entregas de relatórios, ou uma periodicidade definida, e o referido teto mensal foi respeitado (p. 13);

d) a decisão de manter as doze entregas se justificou por questões técnicas, relacionadas à intensificação das ações governamentais para a Copa do Mundo, em função das reuniões dos Planos Operacionais, de modo que inexistia a ausência de fundamentação para tal decisão (p. 7);

e) a contratação por produtos sob demanda foi exigência do TCU, cumprida pelo ME, não cabendo se exigir a limitação de entregas mensais de produtos;

f) o TR continha meras estimativas em relação à quantidade e periodicidade das entregas dos produtos contratados;

g) as atividades exercidas no Contrato em tela não poderia ser equiparadas à classificação de “serviços continuados”, visto que não cumprem as exigências jurisprudências para tal classificação;

h) não haveria nexo de causalidade entre as condutas do gestor e o débito imputado a ele, nem a comprovação de dolo ou culpa;

i) haveria comprovada boa-fé por parte do gestor;

238. Análise dos argumentos:

239. Quanto ao primeiro argumento levantado pelo consórcio (“a”), não se considera suficiente a alegação do gestor, conforme já demonstrado no item 226 supra.

240. Já em relação aos itens “b” a “d”, os argumentos já foram tratados na análise das alegações de defesa dos demais responsáveis. Todos foram aceitos, visto que fazem parte da mesma tese, a qual defende que as entregas eram sob demanda, que o TR não estipulou valor máximo mensal, e que a manutenção das doze entregas, além de não ter causado prejuízos ao erário, teria sido devidamente fundamentada. Toda essa tese já foi acolhida nas análises acima efetuadas (itens 204 a 215 supra).

241. O argumento “e” visa complementar os argumentos “b” e “c” supramencionados, ao acrescentar, corretamente, que a sistemática de entregas por demanda, em contraposição às entregas mensais, foi exigência do TCU, à qual foi cumprida pelo ME. *In verbis* (peça 81, p. 8-9):

Assim, a contratação por produtos foi orientação expressa desta Corte, quando da promulgação do Acórdão nº 1227/2009 - TCU - Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que assim consignou:

9.3.2. caso a contratação efetivamente venha a se concretizar, adote providências, a partir do conhecimento das metodologias e planos de trabalho para a execução dos serviços atinentes ao objeto da Concorrência 2/2009, no sentido de que a **execução do contrato daí decorrente seja sempre precedida do estabelecimento, em instrumento próprio como, por exemplo, “ordem de serviço”, dos produtos, ou subprodutos, esperados para cada período de medição**, bem como da quantificação do respectivo limite máximo de homens-hora necessários à sua realização, especificando-se, ainda, o grau de qualidade exigido em relação a tais itens, a fim de que os pagamentos efetuados à contratada estejam condicionados à verificação de seu integral e adequado cumprimento, em consonância com a prerrogativa explicitada no § 1º da Cláusula Nona da minuta de contrato; (grifos no original)

242. Quanto ao argumento “f”, tem-se que a argumentação ali expressa já foi refutada nos itens 228-230 supra. De modo similar, o argumento “g” foi refutado no item 231.

243. Os argumentos “h” e “i” também não merecem prosperar. Caso fosse comprovada a tese de que os produtos deveriam ter periodicidade mensal, e caso houvesse dano ao erário, tal irregularidade só teria subsistido em virtude da ação e omissão do responsável, tal como bem evidenciado na matriz de responsabilização da peça 47. Ocorre que a irregularidade não restou comprovada. Porém, haveria, em tese, nexos de causalidade por ação e/ou omissão do gestor, que consentiu com todo o cronograma. Assim, haveria não só nexos de causalidade, como a comprovação de conduta culposa e ausência de boa-fé objetiva comprovada.

244. Uma vez que não se entende que tenha ocorrido a irregularidade em comento, tem-se que o não acolhimento dos argumentos “h” e “i” não deve influenciar o mérito desta análise.

245. Por fim, diante de todo o exposto, entende-se que se deve **acolher as alegações de defesa** do sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes, afastando-lhe o débito anteriormente imputado.

246. Conclusão:

247. Após análise das alegações de defesa, entendeu-se que devem ser **acolhidas as alegações de defesa de todos os citados**, afastando-lhes o débito anteriormente imputado.

**XIV.2 “1.1.3.9 CONSTATAÇÃO – Início de execução contratual antes da formalização do Contrato nº 30/2013, considerando o atraso em sua formalização. Prestação de serviços pela contratada sem que houvesse a emissão tempestiva das Ordens de Serviço pelo Ministério do Esporte.”**

248. Irregularidade

249. A presente irregularidade teria consistido na autorização tácita do ME à realização de atividades por parte do consórcio liderado pela PwC antes da assinatura do contrato administrativo. Como já mencionado na tabela localizada no item 212, houve reuniões de trabalho entre a PwC e o ME, para execução dos serviços, já em data de 7/10/2013 a 11/10/2013, sendo que o contrato administrativo fora assinado apenas em 25/11/2013.

250. Evidência fundamental da ocorrência da presente irregularidade foi o fato de as ordens de serviço relativas ao primeiro produto terem sido emitidas somente no dia 27/11/2013, dois dias após a assinatura do contrato, e o produto ter sido entregue apenas dois dias depois, no dia 29/11/2013. Ademais, o fiscal do contrato, que as emitiu, foi somente designado formalmente em 13/12/2013 (Peça 5, p. 79).

251. Ocorre que o Contrato 30/2013 só foi publicado no D.O.U no dia 12/12/2013. Dessa forma, a vigência do contrato só deveria ter sido considerada após sua publicação. Assim, tão somente pela emissão de ordens de serviço anteriores à publicação do contrato já se teria a comprovação da presente irregularidade.

252. Ainda que se considere como marco temporal para a vigência do referido contrato a data de sua assinatura, em 25/11/2013, tem-se como impossível a realização do complexo monitoramento contratado, bem como a produção de todos os relatórios solicitados, em dois dias. Foram seis produtos entregues (Produto 1 A – 1 F, Produto 2 e Produto 3) totalizando o valor de R\$ 403.916,99.

253. Outrossim, evidência que reforça a irregularidade ora em comento, referente à execução contratual prematura, é o seguinte trecho constante do Relatório de Fiscalização do primeiro produto entregue, transcrito pela CGU:

(...) Cumpre esclarecer que, apesar de a assinatura do contrato ter ocorrido em 25 de novembro último, a contratada tomou a iniciativa de, uma vez anunciado o resultado da licitação, acompanhar

reuniões e examinar documentos públicos disponíveis de modo a fundamentar as análises, opiniões e conclusões apresentadas em seus produtos (...) (Peça 5, p. 82)

254. Porém, a despeito das afirmações de que todos os atos praticados pela contratada consistiram em mera fase preliminar de planejamento, entendeu-se que isso seria incompatível com os produtos foram entregues apenas dois dias após a ordem de serviço ser emitida, o que demonstraria que os atos da contratada extrapolaram o mero planejamento. Assim, a instrução citatória (peça 47) concluiu que o consórcio liderado pela PwC obteve a conivência do ME para começar a execução contratual anteriormente à assinatura do contrato e à sua publicação.

255. Quando questionado pela CGU a respeito da presente Constatação, a defesa do ME novamente buscou demonstrar que todas as tratativas anteriores à assinatura do contrato consistiram basicamente na fase de planejamento, a qual seria “fase diversa daquelas em que ocorre a execução do serviço e a entrega do produto” (peça 5, p. 83).

256. Porém, tal argumentação, como já mencionado, foi considerada frágil diante da principal evidência já comentada: o curto período de tempo entre a emissão da ordem de serviço e a entrega do produto, o que demonstra antecipação por parte da PwC e conivência por parte do ME.

257. Na instrução que resultou na audiência dos gestores, não se considerou plausível que a contratada tivesse concluído os produtos em apenas dois dias. Os produtos entregues possuíam, juntos, mais de mil páginas (peças 19 a 30). Assim, concluiu-se que a execução contratual já vinha ocorrendo mesmo antes da emissão da formalização contratual e da emissão da primeira ordem de serviço, a qual só fora emitida para tentar dar formalidade à referida execução pré-contratual.

258. Em razão disso, foi proposta na instrução anterior a audiência dos responsáveis, nos seguintes termos:

#### 240.1 Identificação dos responsáveis

a) Nome: Sr. Joel Fernando Benin; CPF: 788.070.269-53; Cargo: Assessor da Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos – Substituto; Período de Gestão: 4 a 18/3/2013; 8/4 a 13/11/2013; Designação: Portaria nº 57; Publicação: 22/3/2013.

b) Nome: Sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes; CPF: 797.578.477-04; Cargo: Secretário Executivo; Período de Gestão: 1/1/2013 a 8/2/2013; 20/2/2013 a 18/4/2013; 27/4 a 7/7/2013; 14/7/2013; 16/7/2013 a 22/12/2013; Nomeação: Decreto de 28 de dezembro de 2011; Publicação: 29/12/2011.

#### 240.2 Conduta imputada a cada responsável

a) Joel Fernando Benin (CPF: 788.070.269-53): a conduta imputada ao Sr. Joel Fernando Benin, na sua audiência, foi a coordenação de atos, tratativas, negociações e reuniões com a PwC que resultaram na expressa conivência do gestor para com o início da execução contratual antes da formalização do Contrato 30/2013

b) Luis Manuel Rebelo Fernandes (CPF: 797.578.477-04): a conduta imputada ao Sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes, na sua audiência, foi a coordenação e supervisão de atos, tratativas, negociações e reuniões que resultaram em sua conivência quanto ao início da execução contratual antes da formalização do Contrato 30/2013.

#### 259. Análise das Alegações de Defesa apresentadas

##### 260. i) Joel Fernando Benin (peça 83):

261. Em suas razões de justificativa, o sr. Joel elencou diversos argumentos, a seguir resumidos:

a) não teria havido pagamento de valores relativos aos procedimentos anteriores à formalização contratual;

b) uma vez homologada a licitação, o Consórcio buscou adiantar-se nas pesquisas e atividades, visto que o prazo era exíguo, mas, só teve acesso a documentos públicos, de livre acesso;

c) o adiantamento de serviços anteriores à formalização contratual era essencial ao ME, tendo-se em vista que o contrato anterior de consultoria havia sido interrompido, e que faltavam menos de oito meses para o início da Copa do Mundo;

d) o Ministério do Esporte necessitava que o monitoramento dessas ações fosse constante, e que houvesse registros históricos ininterruptos das informações e a atuação do consórcio era necessária para resgatar tais registros;

262. Análise dos argumentos:

263. Quanto aos primeiros argumentos (“a” e “b”), não se considera suficiente a alegação referente à ausência de pagamentos relativos ao período anterior à formalização contratual. Também não merece respaldo a alegação de que todas as atividades pré-contratuais foram meramente de planejamento, com materiais de acesso público. Primeiramente, tem-se que a mera ausência de pagamentos não descaracteriza a presente irregularidade, posto que a legislação federal é clara ao vetar os “contratos verbais”, de modo que qualquer serviço prestado sem cobertura contratual é, *per si*, irregular. Além disso, não importa se os materiais eram de acesso público, o importante é que foi dada autorização para se executar um serviço que não poderia ser executado sem cobertura contratual.

264. Ademais, tem-se que as afirmações do Consórcio vão na contramão do afirmado pelo gestor, informando que houve sim o pagamento por serviços prestados em período anterior à formalização contratual. É o que se observa no seguinte trecho das alegações de defesa do Consórcio PWC (Peça 70, p. 11):

Há dois pontos a serem extraídos da afirmativa acima, o primeiro deles diz respeito ao período efetivo da prestação de serviços do Consórcio, que se iniciou em 24/10/2013 com data base de setembro de 2013 em diante e o segundo ponto trata da divergência interpretativa do cronograma do Contrato e sobre a metodologia de trabalho aplicada ao projeto.

De plano, esclarece-se que, tendo se iniciado a prestação dos serviços em outubro de 2013, por meio da entrega da análise dos dados referentes ao mês de setembro de 2013, o prazo anterior de início em agosto de 2013 foi prorrogado em apenas 1 mês e não em 4 meses como afirma o Tribunal. A execução do Contrato se deu, portanto, de setembro de 2013 a julho de 2014, no período pré-Copa, objeto do Ofício. (grifos inseridos)

265. Como se observa, é o próprio Consórcio que reconhece que serviços foram executados anteriormente à formalização contratual, tendo havido espécie de pagamento retroativo. Os próximos argumentos apresentados pelo sr. Joel Fernando Benin também possuem certa contradição com o primeiro, visto que buscam demonstrar que o ME necessitava da prestação de serviços de forma contínua, o que justificaria a execução pré-contratual.

266. Nesse sentido, os argumentos “c” e “d” visam demonstrar que os serviços prestados anteriormente à formalização contratual foram essenciais para a realização das atividades preparatórias à Copa do Mundo. Alega-se que, há menos de oito meses da “Copa”, o contrato anterior havia sido rompido, justificando a urgência na contratação e execução dos serviços do novo Consórcio contratado (argumento “c”).

267. Além disso, há a alegação de que havia a necessidade de contínuo monitoramento das ações relacionadas com a Copa do Mundo, o qual restaria prejudicado caso não fosse imediatamente retomado pelo novo consórcio contratado (argumento “d”).

268. Esses argumentos, embora não tenham o condão de afastar a irregularidade em comento, trazem luz acerca de outra questão, qual seja a análise do grau de reprovabilidade da conduta dos gestores ouvidos. Nesse sentido, cabe analisar se seria cabível exigir conduta diversa da praticada, dentre outros fatores associados à análise da culpabilidade da conduta.

269. O contexto apresentado nas defesas dos gestores aponta para um cenário em que havia a necessidade de se retomar o serviço o mais breve possível, diante do rompimento da contratação anterior. Aponta-se ainda para os possíveis prejuízos em razão da demora da retomada dos serviços; e, por fim, há um atraso ocasionado por questões burocráticas.

270. Em situação similar, na qual houve a permissão dos gestores à execução de serviços em período sem cobertura contratual, o TCU decidiu da seguinte forma:

17. Neste cenário, a expectativa de prorrogação do prazo do Contrato 1/2013 mediante termo aditivo foi frustrada porque a empresa supervisora foi induzida a erro quanto ao momento de formalizar a solicitação, pois o extrato do Contrato 1/2013 foi publicado com a data de vigência de 31/12/2015, quando deveria ser 1º/12/2015. Esse dado justifica tanto a ausência do termo aditivo, impossibilitado pelo encerramento do ajuste, como o fato de a Administração, na iminência do encerramento do Contrato 1/2013, ainda não haver adotado as providências necessárias à realização de novo procedimento licitatório.

18. **Embora a Administração tenha tolerado que os serviços fossem prestados sem a devida cobertura contratual**, considero desnecessário trazer os gestores ao polo passivo do processo. Primeiramente, porque as providências necessárias para afastar essa falha já foram adotadas pelo Dnocs, com a instauração do processo de dispensa de licitação em 16/06/2016. Ademais, **trata-se de falha de natureza formal, não havendo nos autos notícia de que a prática tenha sido danosa**, quer pela vertente da inexecução dos serviços quer pela sua antieconomicidade. Finalmente, o montante de pagamentos efetuados nessa circunstância representa menos de 1% do valor dos recursos fiscalizados. À mingua de outras irregularidades, tenho por suficiente dar ciência ao Dnocs sobre a irregularidade detectada. (Acórdão 1678/2017 - Plenário, Voto do Relator Min. Marcos Bemquerer, grifos inseridos).

271. No presente feito, assim como no caso acima transcrito, tem-se similarmente que, embora tenha de fato ocorrido a irregularidade, o contexto em que se deu a infração ameniza o grau de reprovabilidade da conduta do gestor. Considera-se que a proximidade do evento da Copa do Mundo, com toda a sua magnitude, exigia, de fato, que os procedimentos fossem executados de maneira contínua e com a máxima eficiência.

272. Além disso, embora se configure como irregular, há que se reconhecer que a conduta dos gestores não apresentou maiores riscos para o erário público, visto que não era grande a possibilidade de alteração da entidade a ser contratada, quando o certame já tinha sido homologado e o Consórcio confirmado como vencedor. Em verdade, não houve, na prática, prejuízos ao erário e, o risco envolvido nessa situação deve ser considerado como de baixa probabilidade e de baixo impacto, visto que não houve anterior compromisso de pagamento nem é razoável imaginar que o Consórcio deixaria de conseguir a conclusão dos procedimentos burocráticos junto à Junta Comercial do DF (JCDF).

273. Desse modo, deve-se averiguar se a conduta em comento tem o condão de macular a gestão dos responsáveis ao ponto de se imputar multa aos gestores e julgar irregulares as suas contas. Quanto a isso, há decisões do TCU que, em casos similares, não consideraram que a irregularidade seria suficiente para a aplicação de multa, havendo a Corte optado em cientificar o órgão acerca da irregularidade, ou mesmo determinar providências adicionais, conforme se observa:

9.6. dar ciência à sociedade de economia mista Indústrias Nucleares do Brasil S.A. das seguintes falhas verificadas nas presentes contas:

(...)

9.6.2. irregularidade constatada no âmbito do Contrato nº 2/08/027, firmado em 18/12/2008, consistente na aquisição de bens ou serviços sem cobertura de termo contratual, bem assim sua celebração com cláusula de vigência retroativa, caracterizando a existência de contrato verbal antes de sua formalização, decorrente do descumprimento do parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666, de 1993; (grifos inseridos)

(Acórdão 5820/2011 - Segunda Câmara, Relator Min. André de Carvalho).

9.2. dar ciência ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas de que a execução e pagamento de serviços de supervisão, acompanhamento e controle tecnológico da obra sem o devido respaldo contratual, no período compreendido entre 02/12/2015 a 18/10/2016, constituiu ofensa ao disposto no art. 60 da Lei 8.666/1993.

(Acórdão 1678/2017 - Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer).

5. Como é cediço, a prática de contrato verbal é vedada por dispositivo da Lei de Licitações (art. 60), bem como pela jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos ns. 1.604/2008 e 2.679/2010, ambos do Plenário, e 7.107/2010 – 1ª Câmara).

6. Todavia, no presente caso, penso que, dada a baixa materialidade dos valores envolvidos, da ordem de R\$ 7.000,00 e, levando-se em conta, ainda, que o fato somente foi verificado em três oportunidades, seria de excessivo rigor aplicar penalidade pecuniária ao responsável.

7. Para o deslinde do feito, considero suficiente a expedição de determinação à entidade para que se abstenha de realizar aquisições sem o devido instrumento contratual. (Grifos inseridos)

(Acórdão 2414/2011 - Primeira Câmara, Voto do Relator Min. Marcos Bemquerer).

274. Assim, há que se salientar que a aplicação de multa implica hipótese de infração grave à lei, a qual justifique o julgamento pela irregularidade das contas. O TCU vem decidindo que há casos em que, embora tenha havido audiência dos responsáveis, a irregularidade atacada deve ser objeto de ciência ao órgão, com julgamento das contas dos responsáveis como regular com ressalva. É o que se observa nas seguintes decisões:

32. À guisa de conclusão, dadas as peculiaridades do caso concreto, deixo de acolher a proposta de apenar os responsáveis com *multa pecuniária, sendo suficiente à espécie dar ciência* ao Município de Luzilândia/PI das falhas verificadas na Concorrência 1/2014, nos termos do art. 7º c/c art. 3º, incisos I a IV, da Resolução TCU 265/2014, de modo a serem adotadas medidas de prevenção à ocorrência de outras semelhantes.

(Acórdão 4345/2018 - Segunda Câmara, Voto do Relator Min. Marcos Bemquerer).

275. Diante de todo o exposto, entende-se que a irregularidade ora constatada não deve resultar em imposição de multa aos responsáveis ouvidos, visto que o grau de reprovabilidade da conduta dos gestores foi considerado baixo. Isso, contudo, não demonstra conivência para com a conduta irregular, razão pela qual propõe-se cientificar o ME acerca de tal irregularidade. Todavia, com relação às condutas dos gestores, propõe-se que não sejam consideradas graves o suficiente para lhes ensejar multa, julgando-se suas contas regulares com ressalva.

276. Assim, propõe-se **acolher parcialmente as razões de justificativa** do sr. Joel Fernando Benin, afastando-lhe a imposição de multa e julgando suas contas regulares com ressalva.

277. Propõe-se, ainda, **dar ciência** à SEE de que a execução de serviços anteriormente à conclusão da formalização contratual, o que foi observado na execução prematura do Contrato 30/2013, constitui ofensa ao disposto no art. 60, parágrafo único, e no art. 55, IV c/c art. 66, todos da Lei 8.666/1993.

278. ii) Luis Manuel Rebelo Fernandes (peça 81):

279. Em suas razões de justificativa, o sr. Joel elencou diversos argumentos, a seguir resumidos:

a) o atraso na formalização do contrato teria decorrido da demora na disponibilização do CNPJ do Consórcio na Junta Comercial do DF (JCDF), e, para minimizar o prejuízo de tal demora, o próprio Consórcio PWC solicitou participar das reuniões de planejamento da Copa do Mundo;

b) o comparecimento às reuniões anteriores à formalização contratual, por parte do Consórcio, atendeu ao interesse público no fornecimento mais célere de subsídios técnicos especializados;

c) não houve execução contratual antecipada, visto que a execução seria por demanda, de modo que só ocorreu execução após a emissão de Ordens de Serviço, as quais as foram emitidas posteriormente à assinatura do contrato.

280. Análise dos argumentos:

281. Quanto ao argumento “a”, entende-se que ele já foi debatido e parcialmente acolhido na análise das razões de justificativa do sr. Benim, quando se concluiu que embora seja irregular a conduta de permitir ao Consórcio iniciar a execução o contratual anteriormente à formalização do ajuste, há atenuantes derivados da necessidade de minimizar o prejuízo da demora na resolução de questões burocráticas junto à JCDF.

282. Quanto ao argumento “b”, entende-se que embora possa ter havido atendimento ao interesse público, isso, por si só, não é suficiente para elidir a presente irregularidade, visto que o atendimento ao interesse público deve ocorrer dentro dos limites da legalidade.

283. Quanto ao argumento “c”, já foi demonstrado que houve, sim, execução pré-contratual, visto que o próprio Consórcio informa que começou suas atividades anteriormente à emissão de ordens de serviço.

284. Apesar disso, acompanhando a conclusão da análise das razões de justificativa do sr. Benim, entende-se que a conduta do gestor em relação à presente irregularidade não possui o condão de macular toda a sua gestão. Assim, entende-se que não se deve aplicar multa ou julgar suas contas irregulares. Há, contudo, a necessidade de ressalvar as contas do responsável em tela.

285. Feita todas essas considerações, e aproveitando-se, no que couber, os argumentos dos demais gestores chamados em audiência, importantes para elucidar o contexto contratual, propõe-se **acolher parcialmente as razões de justificativa do sr. Luis Manuel, julgando suas contas regulares com ressalva.**

## CONCLUSÃO

286. No exame dos aspectos gerais da gestão da SE/ME no exercício de 2013, percebeu-se algumas falhas na gestão, governança e transparência do órgão. Essas faltas justificam ações adicionais do TCU, razão pela qual se proporá dar ciência à SE/ME acerca das irregularidades mencionadas nos itens 27, 91, 111 e 277.

287. Além disso, na análise das ocorrências que originaram citações e audiências entendeu-se por acatar as alegações de defesa de todos os gestores citados (item 247) em relação à constatação “1.1.3.8” da CGU, abordada no tópico XIV.1, supra. Quanto à constatação “1.1.3.9” da CGU, tópico XIV.2 desta instrução, propõe-se que as razões de justificativa dos gestores sejam acolhidas parcialmente, de modo que suas contas sejam julgadas regulares com ressalva (itens 276 e 285).

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

288. Ante o exposto, propõe-se:

281.1 **julgar**, com fundamento no art. 1º, I; art. 16, I; art. 17, todos da Lei 8.443/1992, **regulares** as contas dos srs. Adão Candido Lopes Dos Santos (572.717.040-00); Alexandre De Souza Santini Rodrigues (088.391.787-40); Aloysio Antonio Castelo Guapindaia (126.865.812-04); Amilson Teixeira De Godoy (067.236.168-04); Ana Flavia Cabral Souza Leite (293.514.618-23); Anna Paula Montini (280.876.348-45); Antonio Alfredo Bertini De Torres Bandeira (244.394.604-53); Bruno Santos De Oliveira 080.615.257-55; Carla Carusi Dozzi (278.766.208-09); Carlos Beyrodt Paiva Neto (180.767.608-01); Carlos Francisco Amorim De Carvalho (441.915.967-72); Carlos Roberto Ferreira Brandao (646.944.298-68); Carlos Victor Freitas Moura (010.016.244-40); Claudia Schulz (002.224.310-08); Claudio Lins De Vasconcelos (641.578.145-68); Daniel Castro Doria De Menezes (702.639.221-20); Eduardo Mattedi Furquim Werneck (242.659.775-53); Eduardo Pareja Coelho

(029.308.426-28); Eduardo Reis Silva (003.556.089-44); Erivaldo Oliveira Da Silva (249.208.435-34); Felipe Caldeira Marron Da Rocha (093.352.797-73); Flavio Aduino Fenolio (260.109.838-43); Francisco De Castro Mucci (055.182.587-12); Germano Andrade Ladeira (946.932.346-72); Guilherme Rosa Varella (309.169.188-82); Gustavo De Britto Freire Pacheco (034.144.067-13); Helena Maria Porto Severo Da Costa (541.967.527-72); Humberto Ferreira Braga (090.671.327-72); Indaia Freire Da Silva (361.990.792-72); Ivana Bentes Oliveira (759.274.117-20); Joao Batista Moraes De Andrade (091.448.208-44); Joao Caldeira Brant Monteiro De Castro (262.485.918-73); João Luiz Silva Ferreira (232.111.485-15); Jose Armenio De Brito Cruz (048.353.848-57); José Paulo Martins (197.910.460-34); Juana Nunes Pereira (070.544.767-78); Jurema De Sousa Machado (227.702.756-15); Katia Santos Boga (215.422.953-00); Lais Gabriele Weber (327.337.708-96); Leandro Falleiros Rodrigues Carvalho (206.254.768-40); Lia Calabre De Azevedo (597.148.087-15); Lucilia Helena Craveiro Soares (825.795.397-00); Lucineide Alves Barros (473.217.171-00); Luiza Ribeiro Gonçalves (389.977.111-72); Magali Guedes De Magela Moura (225.278.181-53); Manoel Rangel Neto (136.524.478-40); Marcelo Calero Faria Garcia (088.684.297-21); Marcelo Mattos Araujo (028.721.728-07); Maria Aparecida Da Silva Abreu (030.580.207-08); Mariana Ribas Da Silva (098.992.187-58); Marta Ribeiro Rocha e Silva De Senna (257.617.657-72); Orvalina Ornelas Nascimento Santos (351.122.801-82); Paulo Cesar Lima Cid Junior (918.266.837-04); Paulo Roberto Vieira Ribeiro (107.422.635-68); Pedro Azevedo Vasconcellos (002.204.820-04); Pedro Sergio Lima Ortale (238.397.241-04); Raimundo Benoni Franco (735.794.326-72); Raphael Valadares Alves (012.949.771-13); Renata Bittencourt (125.511.738-92); Renato De Andrade Lessa (359.289.647-49); Roberto João Pereira Freire (002.353.694-20); Rodolfo Tsunetaka Tamanaha (296.862.288-96); Sara Carolina Rocha De Souza (102.341.007-96); Sergio Ricardo Da Cruz Duarte (351.081.261-15); Sheila Machado De Aragao (500.382.307-04); Simone Antonia Colen (869.243.541-49); Stepan Nercessian (266.723.837-00); Vinicius Gomes Wu (087.164.607-23); Volnei Cunha Canonica (683.968.800-34), relativamente à gestão da Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, no exercício de 2016, **expedindo-lhes quitação plena;**

281.2 e **julgar**, com fundamento no art. 1º, I; art. 16, I; art. 17, todos da Lei 8.443/1992, **regulares com ressalva** as contas do Sr. Joel Fernando Benin, CPF: 788.070.269-53 e do Sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes, CPF: 797.578.477-04, em virtude das seguintes condutas:

281.2.1 Sr. Joel Fernando Benin: por coordenar atos e realizar tratativas, negociações e reuniões com a PwC que resultaram na expressa conivência do gestor para com o início da execução contratual antes da formalização do Contrato nº 30/2013, o que viola o art. 55, IV, c/c arts. 66 todos da Lei 8.666/93 (item 276);

281.2.2 Sr. Luis Manuel Rebelo Fernandes: por coordenar e supervisionar atos, tratativas, negociações e reuniões que resultaram em sua conivência quanto ao início da execução contratual antes da formalização do Contrato 30/2013, o que viola o art. 55, IV, c/c arts. 66 e 57, § 1º todos da lei 8.666/93 (item 285);

281.3 **dar ciência** à Secretaria Especial do Esporte de que:

281.3.1 no âmbito do seu relatório de gestão foram identificadas, pela CGU, as inconsistências elencadas no item 26 da presente instrução (item 27);

281.3.2 a prática de se exigir prazo de garantia e assistência técnica em contratações para a prestação de serviços contábeis, tal como constatado no âmbito da Carta Convite 01/2013 do Ministério do Esporte (ME), que culminou no Contrato ME 10/2013, mostrou-se incompatível com o tipo de serviço que se buscava contratar, o que prejudicou a competitividade do certame, em violação ao art. 3º, § 1º, I, da Lei 8.666/1993 (item 91);

281.3.3 a ausência de planejamento percebida no âmbito do procedimento licitatório que originou o Contrato 24/2013, o que resultou na impossibilidade de obediência aos procedimentos exigidos no Art.

38 da Lei 8.666/93, viola o princípio do planejamento, previsto nos Arts. 6º, I, e 7º do Decreto-Lei 200/67 (item 111);

281.3.4 a execução de serviços anteriormente à conclusão da formalização contratual, o que foi observado na execução prematura do Contrato 30/2013, constitui ofensa ao disposto no art. 60, parágrafo único, e no art. 55, IV c/c art. 66, todos da Lei 8.666/1993 (item 277);

281.4 **enviar cópia** da presente instrução e do acórdão, relatório e voto que vierem a ser proferidos ao Ministério da Cidadania e aos gestores arrolados no rol de responsáveis;

281.5 **considerar cumprido** o item 9.4 do Acórdão 2086/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo (item 147);

281.6 **arquivar** o presente processo.

SecexEducação, em 12 de novembro de 2019.

*(Assinado eletronicamente)*

**Éllysson Sebastian de Araújo Rocha**

**AUFC – Mat. 10653**

**APÊNDICE A - MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO**

Irregularidade	Responsável	Período de Exercício	Conduta	Nexo de Causalidade	Culpabilidade
<p>Início de execução contratual antes da formalização do Contrato n° 30/2013, considerando o atraso em sua formalização. Prestação de serviços pela contratada sem que houvesse a emissão tempestiva das Ordens de Serviço pelo Ministério do Esporte.</p> <p>Autorização tácita do ME à realização de atividades por parte do consórcio liderado pela PwC antes mesmo sequer da assinatura do contrato administrativo. Como já mencionado na tabela localizada no item 40, houve a reuniões de trabalho entre a PwC e o ME, para execução dos serviços, já em data de 07/10/2013 a 11/10/2013, sendo que o contrato administrativo fora assinado apenas em 25/11/2013.</p>	<p>Joel Fernando Benin (CPF: 788.070.269-53), na condição de Assessor da Assessoria Extraordinária de Coordenação dos Grandes Eventos Esportivos – substituto.</p>	<p>4 a 18/3/2013; 8/4 a 13/11/2013</p>	<p>Coordenar atos e realizar tratativas, negociações e reuniões com a PwC que resultaram na expressa conviência do gestor para com o início da execução contratual antes da formalização do Contrato n° 30/2013, o que viola o art. 55, IV, c/c arts. 66 e 57, § 1º todos da lei 8.666/93.</p>	<p>A conduta dos gestores foi determinante para o resultado observado. Eles eram os responsáveis pela realização da licitação e por todas as tratativas junto ao consórcio liderado pela PwC e, assim, sem a sua anuência a PwC não teria tido acesso às informações e documentos necessários para iniciar a execução contratual antes da formalização do Contrato 30/2013.</p>	<p>Análise prejudicada, visto que não há proposta de multa aos gestores.</p>
<p>Início de execução contratual antes da formalização do Contrato n° 30/2013, considerando o atraso em sua</p>	<p>Luis Manuel Rebelo Fernandes, CPF: 797.578.477-04, na condição de Secretário</p>	<p>1/1/2013 a 8/2/2013; 20/2/2013 a 18/4/2013; 27/4 a</p>	<p>Coordenar e supervisionar atos, tratativas, negociações e reuniões que resultaram em sua conviência quanto ao início da execução</p>	<p>A conduta dos gestores foi determinante para o resultado observado. Eles eram os responsáveis</p>	<p>Análise prejudicada, visto que não há proposta de multa aos gestores.</p>



<p>formalização. Prestação de serviços pela contratada sem que houvesse a emissão tempestiva das Ordens de Serviço pelo Ministério do Esporte.</p> <p>Autorização tácita do ME à realização de atividades por parte do consórcio liderado pela PwC antes mesmo sequer da assinatura do contrato administrativo. Como já mencionado na tabela localizada no item 40, houve a reuniões de trabalho entre a PwC e o ME, para execução dos serviços, já em data de 07/10/2013 a 11/10/2013, sendo que o contrato administrativo fora assinado apenas em 25/11/2013.</p>	<p>Executivo do Ministério do Esporte</p>	<p>7/7/2013; 14/7/2013; 16/7/2013 a 22/12/2013</p>	<p>contratual antes da formalização do Contrato 30/2013, o que viola o art. 55, IV, c/c arts. 66 e 57, § 1º todos da lei 8.666/93.</p>	<p>pela realização da licitação e por todas as tratativas junto ao consórcio liderado pela PwC e, assim, sem a sua anuência a PwC não teria tido acesso às informações e documentos necessários para iniciar a execução contratual antes da formalização do Contrato 30/2013.</p>	
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--