

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 015.072/2017-7

Natureza: Pedido de Reexame em Relatório de Monitoramento

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério do Esporte (extinto); Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro/RJ

Responsáveis: Autoridade de Governança do Legado Olímpico/AGLO (CNPJ: 27.702.127/0001-09); Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016 (CNPJ: 11.866.015/0001-53)

Recorrente: Autoridade de Governança do Legado Olímpico/AGLO (CNPJ: 27.702.127/0001-09).

Representação legal: Erivelton Araujo Graciliano, representando Ministério da Defesa; Elani Mendes da Mota Silva, representando Ministério do Esporte (extinto).

SUMÁRIO: ACÓRDÃO 494/2017-PLENÁRIO. MONITORAMENTO. INDEFINIÇÃO DO FUTURO DAS ARENAS OLÍMPICAS. FALTA DE APOIO DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO E DO COMITÊ RIO 2016. EMISSÃO DE NOVA DETERMINAÇÃO COM O OBJETIVO DE ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE LEGADO DEFINITIVO PARA AS INSTALAÇÕES OLÍMPICAS - ACÓRDÃO 393/2018-PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DOS INCISOS II E VIII DA LEI 13.474/2017. DISCUSSÃO SOBRE AS COMPETÊNCIAS DA AGLO. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PARA SUBSIDIAR A ADOÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO SUSTENTÁVEL SOB OS ASPECTOS ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL. IMPORTÂNCIA DA DIVULGAÇÃO DAS ATUALIZAÇÕES RELACIONADAS AO PLANO DE LEGADO DAS INSTALAÇÕES OLÍMPICAS PARA ATENDER ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELA AGLO E PELO ÓRGÃO SUCESSOR DO MINISTÉRIO DOS ESPORTES. EMISSÃO DO DECRETO 9.466/2018, PARA REGULAMENTAR A EXECUÇÃO DA LEI 13.474/2017. POSSIBILIDADE DE INSERÇÃO DO LEGADO NO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS/PPI, DISCIPLINADO PELA LEI 13.334/2016. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DO BNDES, DESDE QUE MANTIDA A PRECEDÊNCIA DA AGLO E DO ÓRGÃO SUCESSOR DO MINISTÉRIO DOS ESPORTES SOBRE A MATÉRIA. EMISSÃO DE ESCLARECIMENTOS AO RECORRENTE. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Inicialmente, registro que atuo no presente processo por força do art. 152 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

2. Adoto como Relatório, a instrução feita no âmbito da Serur (peça 59), a qual obteve a concordância do Diretor e do Secretário da Serur (peças 60 e 61), bem assim do Representante do Ministério Público junto ao TCU, Procurador Rodrigo Medeiros de Lima (peça 64).

‘INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) (peça 39), contra o Acórdão 393/2018 – Plenário (peça 22), relatado pelo Ministro Augusto Nardes, com o seguinte teor:

9.1. considerar cumprida a determinação constante do item 9.5 do Acórdão 494/2017-TCU-Plenário;

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI-TCU, que adotem as seguintes providências com vistas a dar cumprimento à busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, conforme disposto no item 9.5 do Acórdão 494/2017-TCU-Plenário:

9.2.1. à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que, no prazo de 60 dias, apresente os seguintes documentos relativos às arenas cujas obras foram por ela contratadas com recursos federais: as built; habite-se; cobranças administrativas e, se necessário, judiciais quanto à correção de vícios de construção por parte das empreiteiras por ela contratadas;

9.2.2. ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX), à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) e à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que apresentem, no prazo de 60 dias, em relação às arenas que atualmente estão sob sua gestão, o valor, especificado por arena e por itens, dos danos ocorridos durante a gestão dessas arenas pelo Comitê Organizador Rio 2016, ou seja, o valor dos danos que são de responsabilidade do referido comitê;

9.2.3. ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX), à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) e à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro que sejam cobradas administrativamente, e, se necessário, judicialmente, do Comitê Organizador Rio 2016 as correções devidas, nas arenas sob sua gestão, relativas a danos ocorridos enquanto essas arenas estavam à disposição desse Comitê, informando ao TCU as providências tomadas, no prazo de 60 dias;

9.2.4. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que, no prazo de 30 dias, apresente a situação atual das negociações, bem como os elementos formais quanto à pactuação com BNDES e Secretaria da PPI de ações para a realização de estudos de viabilidade e, em seguida, para a adoção de modelo de gestão sustentável para as arenas sob sua responsabilidade, conforme previsto em documento apresentado à peça 15;

9.2.5. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação detalhado (com ações, prazos e responsáveis), com data de término máxima em 30/6/2019 (data limite prevista para a extinção da AGLO, consoante art. 12 da Lei 13.474/2017), quanto à adoção de modelo de gestão sustentável ambiental, econômica e social para as arenas olímpicas, conforme art. 1º, incisos II e VIII, da Lei 13.474/2017; levando em consideração dois cenários: com o adimplemento tempestivo das obrigações da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e do Comitê Organizador Rio 2016, expostas nos itens anteriores; e o segundo, considerando o não-adimplemento dessas obrigações e a consequente assunção por parte da AGLO e/ou da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro ou do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX) dessas tarefas, sendo, nesse caso, devida a ação de regresso contra a Prefeitura e/ou Comitê;

9.3. comunicar à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e ao Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX) a obrigação de informar, tempestivamente, à AGLO, sobre o planejamento de longo prazo

acerca da utilização das arenas olímpicas que estão sob sua gestão, sob pena de poderem ser responsabilizados por possíveis prejuízos decorrentes aos atrasos na definição e implementação de modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas;

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios do Esporte e da Defesa; à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro; ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ); e ao Comitê Organizador Rio 2016;

9.5. apensar os presentes autos ao processo originário (TC 010.915/2015-0), de acordo com os arts. 36 e 37 da Resolução TCU 259/2014 c/c o art. 5º, inciso II, da Portaria Segecex 27/2009 e o subitem 64.2 dos Padrões de Monitoramento.

HISTÓRICO

2. Trata-se, originariamente, de monitoramento, com o objetivo de verificar o cumprimento da determinação constante do item 9.5 do Acórdão 494/2017 (TC 010.915/2015-0), abaixo transcrito, alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, bem como dar continuidade à identificação de riscos ligados ao Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016, relacionados aos equipamentos esportivos:

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo máximo de trinta dias desta deliberação, com o objetivo de ser assinado um Termo de Ajustamento de Gestão, realize uma audiência pública com todas as entidades e entes que devem estar envolvidos na busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, entre os quais: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Fazenda; do Planejamento; do Esporte; da Defesa e da Educação; Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Comitês Olímpicos e Paraolímpicos do Brasil; prefeitura do Rio de Janeiro; e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ); Ministério Público junto ao TCU; entre outros;

2.1. É importante relembrar que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem cobrado dos entes responsáveis pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, desde 2013, a elaboração de planejamento, com a finalidade de delimitar a destinação pós-jogos das arenas esportivas construídas para o evento. Apesar disso, nenhum plano concreto havia sido entregue até a data da última deliberação desta Corte a respeito do tema, o supracitado Acórdão 494/2017-Plenário, de 22/3/2017.

2.2. Em 2013, no âmbito do TC-012.890/2013-8, o TCU constatou que, não obstante a criação de novas estruturas administrativas para tratar do legado (Comitê de Coordenação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 - CGOlimpíadas, Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 - GEOlimpíadas, Grupo de Trabalho do Legado dos Jogos - GT Legado, Grupo de Trabalho Legado Educacional Esportivo - GTLEE e a Autoridade Pública Olímpica - APO), ainda não haviam sido iniciados os trabalhos para a elaboração de um Plano de Uso de Legado (PUL) de maneira que, no subitem 9.7.2 do Acórdão 2.596/2013-Plenário, de 25/9/2013, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, foi determinado que o GT Legado desse início imediato a seus trabalhos.

2.3. Em 2014, esta Corte realizou nova fiscalização e constatou ainda não existir plano de ação definido para o legado dos Jogos. Com isso, o Tribunal, por meio do item 9.1 do Acórdão 2.758/2014-Plenário, de 15/10/2014, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, determinou ao Ministério do Esporte que encaminhasse, no prazo de 120 dias, documento específico de planejamento de legado, relativamente aos equipamentos esportivos construídos com recursos federais, de forma a subsidiar um PUL, por parte da APO.

2.4. Todavia, em nova inspeção, o Tribunal verificou que o Poder Executivo Federal não havia apresentado nenhum documento formal com as definições mínimas desse Plano até o final do exercício de 2015. Diante disso, a Corte, conforme o Acórdão 3.315/2015-Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, optou por ouvir em audiência o então Secretário Executivo do Ministério do Esporte e o próprio Ministro do Esporte.

2.5. Por intermédio do Acórdão 1.527/2016- Plenário, de 17/6/2016, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, o TCU optou em não multar o ex-ministro do Esporte e o ex-secretário executivo daquela pasta naquele momento processual, diferindo o julgamento de mérito. No mesmo julgado, a Corte determinou ao Ministério do Esporte que, com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República, apresentasse, até a data de abertura dos Jogos Rio-2016, um Plano de Legado detalhado e realístico para cada uma das arenas esportivas construídas ou reformadas com recursos públicos federais para esses Jogos.

2.6. Na sessão de 22/3/2017, o processo foi julgado no mérito, tendo a Corte, por meio do Acórdão 494/017 – Plenário, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, analisado as razões de justificativas dos ex-dirigentes, rejeitando-as e, conseqüentemente, aplicando-lhes multa. O julgado se encontra pendente de recurso nesta Corte.

2.7. No que tange à conclusão do Plano de Legado, em que pese esta Corte tenha verificado progressos na execução do determinado, há ainda muitas pendências a serem sanadas. Nesse contexto, o TCU proferiu o Acórdão 494/2017, alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, com as seguintes determinações:

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo máximo de trinta dias desta deliberação, com o objetivo de ser assinado um Termo de Ajustamento de Gestão, realize uma audiência pública com todas as entidades e entes que devem estar envolvidos na busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, entre os quais: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Fazenda; do Planejamento; do Esporte; da Defesa e da Educação; Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Comitês Olímpicos e Paraolímpicos do Brasil; prefeitura do Rio de Janeiro; e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ); Ministério Público junto ao TCU; entre outros;

9.6. determinar ao Ministério do Esporte, com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República, e à prefeitura do município do Rio de Janeiro para que apresentem em conjunto, no prazo de 15 dias, a esta Corte de Contas, um plano de contingência, informando as providências que serão adotadas em relação a todas as arenas esportivas dos complexos da Barra e de Deodoro até que seja aprovado e colocado em funcionamento um Plano de Legado efetivo para a utilização de longo prazo de todas essas estruturas esportivas;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em um novo processo específico, realize monitoramento do efetivo cumprimento dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.527/2016- TCU-Plenário;

2.8. As determinações contidas nos itens 9.5 e 9.7 buscam a definição e execução de modelo de gestão sustentável de longo prazo, tendo esta Corte discutido até mesmo Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) e outras medidas no presente processo, com vistas à elaboração de planejamento para a definição de modelo de gestão sustentável para as instalações olímpicas, em substituição ao denominado Plano de Legado (PL).

2.9. O item 9.6, por outro lado, destina-se à execução de plano de contingência, com vistas à adoção de ações urgentes e necessárias de curto prazo, de modo a garantir de forma imediata a conservação, manutenção e uso das arenas esportivas e, assim, possibilitar a gestão sustentável desse patrimônio. Essa determinação restou monitorada no TC 011.819/2017-0, no qual foi proferido o Acórdão 1.662/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes. O julgado se encontra pendente de recurso nesta Corte.

2.10. Já o item 9.5, objeto do presente processo, refere-se à definição e execução de modelo de gestão sustentável de longo prazo, devendo, para atingimento de tal finalidade, ser assinado um Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) por todos os envolvidos, durante a realização de Audiência Pública.

2.11. Todavia, mesmo com grande esforço desta Corte, a formatação do documento de planejamento destinado a construir modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas não teve sucesso, sobretudo em razão da ausência de contribuição efetiva da Prefeitura do Rio de Janeiro e do Comitê Organizador Rio 2016.

2.12. Em relação à atuação da AGLO, o Relator a quo se manifestou, no voto condutor da deliberação combatida, nos seguintes termos:

20. Conforme consta da Nota Técnica nº 5/2017/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, de 6/12/2017, acostada aos autos pela AGLO, essa autarquia está buscando desenvolver estudos em conjunto com o BNDES e com o Conselho do Programa de Investimentos da Presidência da República (CPPI) com vistas a analisar a viabilidade técnica e econômica da utilização das arenas esportivas em parceria com o setor privado.

21. Ante essa situação, sugiro o aperfeiçoamento da determinação proposta pela Secex/RJ constante do subitem 67.2.4 de maneira que, além de determinar à Autoridade de Governança do Legado Olímpico a apresentação dos elementos formais dessa pactuação, informe também a esta Corte de Contas o andamento dessas negociações.

2.13. Diante disso, o Tribunal, por meio do Acórdão 393/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, proferiu determinações aos órgãos e entidades responsáveis, na forma transcrita na introdução acima, com destaque, no que interessa ao presente recurso, às seguintes deliberações destinadas à AGLO:

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI-TCU, que adotem as seguintes providências com vistas a dar cumprimento à busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, conforme disposto no item 9.5 do Acórdão 494/2017-TCU-Plenário:

(...)

9.2.4. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que, no prazo de 30 dias, apresente a situação atual das negociações, bem como os elementos formais quanto à pactuação com BNDES e Secretaria da PPI de ações para a realização de estudos de viabilidade e, em seguida, para a adoção de modelo de gestão sustentável para as arenas sob sua responsabilidade, conforme previsto em documento apresentado à peça 15;

9.2.5. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação detalhado (com ações, prazos e responsáveis), com data de término máxima em 30/6/2019 (data limite prevista para a extinção da AGLO, consoante art. 12 da Lei 13.474/2017), quanto à adoção de modelo de gestão sustentável ambiental, econômica e social para as arenas olímpicas, conforme art. 1º, incisos II e VIII, da Lei 13.474/2017; levando em consideração dois cenários: com o adimplemento tempestivo das obrigações da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e do Comitê Organizador Rio 2016, expostas nos itens anteriores; e o segundo, considerando o não-adimplemento dessas obrigações e a consequente assunção por parte da AGLO e/ou da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro ou do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX) dessas tarefas, sendo, nesse caso, devida a ação de regresso contra a Prefeitura e/ou Comitê;

2.14. Insatisfeita, a AGLO interpôs o presente pedido de reexame (peça 39), requerendo (peça 39, p. 13-14):

(...) o reexame de todas as determinações e recomendações dirigidas à AGLO, conforme razões expostas nessa petição, destacando-se em especial:

a) a interpretação literal ou, ainda, lógico-sistemática da Lei n. 13.474/2017, artigo 1º e seus incisos, bem como o parágrafo primeiro, não conduz à conclusão pela impossibilidade de inserção do legado olímpico sob gestão da AGLO no programa federal da Lei n. 13.334/2016, bem como a contratação de estudos técnicos para subsidiar na adoção de modelo de gestão sustentável;

b) a forma como a AGLO desempenhará cada uma de suas competências deverão ser detalhadas no Decreto que regulamentará a Lei nº 13.474/2017 e, no Decreto de Estrutura Regimental, n. 9.299, de 05 de março de 2018, artigo 8º, IV, há a previsão de que AGLO desempenhará a atribuição de desenvolver os estudos "juntamente com outros órgãos e entidades";

c) as atividades contratadas nesse contexto hão de ser acessórias instrumentais e complementares à realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional da AGLO, a qual terá papel fundamental em todo o processo;

ADMISSIBILIDADE

3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peças 51-52), ratificado pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 54, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos do item 9.2.4 do Acórdão 393/2018 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes, eis que preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie.

MÉRITO

4. Delimitação

4.1. Constitui objeto do recurso as seguintes questões: Se a adoção de modelo de gestão sustentável do Legado Olímpico sob a gestão da AGLO, com os respectivos estudos técnicos necessários, pode ser inserida no âmbito do programa federal da Lei 13.334/2016, se essas análises exigem a participação de outros órgãos e entidades e se o desempenho das competências da Autarquia depende do detalhamento do Decreto regulamentador da Lei 13.474/2017 (peça 39).

5. Adoção de modelo de gestão sustentável do Legado Olímpico sob a gestão da AGLO, respectivos estudos técnicos necessários, programa federal da Lei 13.334/2016, participação de outros órgãos e entidades e Decreto regulamentador da Lei 13.474/2017 (peça 39)

5.1. A recorrente afirma que a adoção de modelo de gestão sustentável do Legado Olímpico sob a gestão da AGLO, com os respectivos estudos técnicos necessários, pode ser inserida no âmbito do programa federal da Lei 13.334/2016, além de essas análises exigirem a participação de outros órgãos e entidades e o desempenho das competências da Autarquia depender do detalhamento do Decreto regulamentador da Lei 13.474/2017, impondo-se a modificação da deliberação recorrida, tendo em vista os seguintes argumentos:

a) O Relator a quo acolheu a proposta da Secretaria de Controle Externo do Estado Rio de Janeiro (Secex/RJ), na qual se concluiu ser a AGLO responsável direta pela implementação do modelo de gestão sustentável das arenas sob a gestão dela e pelo monitoramento da escolha e implementação do modelo adotado pelos entes responsáveis pela administração dos demais equipamentos, direcionando-os para a política do Ministério do Esporte. Eles deverão informar a autarquia. A unidade técnica identificou possível repasse de ações da competência da Autoridade de Governança do Legado Olímpico para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e para a Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), sem documento de comprovação e aceitação por parte desses entes ou instrumento de pactuação quanto às responsabilidades repassadas (peça 39, p. 4-5);

b) Com isso, o Tribunal proferiu a determinação contida no item 9.2.4 transcrito na parte introdutória desta instrução (peça 39, p. 5);

c) Por meio da Nota Técnica n. 5/2017/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, a autarquia noticiou o Tribunal sobre a deliberação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, exarada na Ata de Reunião de 23/8/2017. O órgão recomendou ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão a adoção de diligências para viabilizar instrumento jurídico a ser firmado entre a União e o BNDES para realização de estudos necessários a subsidiar a tomada de decisão e eventual parceria, envolvendo o projeto Legado Olímpico, com supervisão do Ministério do Esporte (peça 39, p. 6-7);

d) De acordo com o Relator a quo, as competências da AGLO que estariam sendo repassadas ao BNDES e à SPPI seriam aquelas previstas no artigo 1º, II, IV e VIII, da Lei 13.474/2017. Conforme os dispositivos, cabe à autarquia administrar as instalações olímpicas e promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável, sob os aspectos econômico, social e ambiental, bem como elaborar, atualizar e divulgar o Plano de Legado das Instalações Olímpicas (peça 39, p. 7);

e) O Decreto 9.299, que trata da estrutura regimental da AGLO, publicado em 5/3/2018, atribuiu, em seu artigo 8º, ao Departamento Executivo, a competência de desenvolver, com os demais órgãos e entidades responsáveis, estudo de viabilidade técnico-econômica das instalações olímpicas e paraolímpicas para estabelecer o modelo de gestão sustentável. No Anexo II do regulamento, consta

previsão de uma Superintendência de Concessões Administrativas como unidade da autarquia (peça 39, p. 8);

f) Diante do ordenamento aplicável e da natureza temporária da AGLO, extrai-se que a autarquia foi criada para desenvolver política pública nova relacionada aos bens e instalações do Legado Olímpico, cumprindo ao Decreto que regulamentará a Lei 13.474/2017 detalhar de que forma essas competências serão plenamente exercidas, tendo em vista o disposto no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal. Enquanto isso não ocorre, a entidade tem desempenhado a missão dela ao conferir maior efetividade possível, retirando as arenas sob a responsabilidade dela da situação de desuso apontada em acórdãos pretéritos do Tribunal, valendo-se da autorização de uso prevista no artigo 11 da Lei (peça 39, p. 8);

g) As providências quanto às competências da autarquia foram listadas na Nota Técnica n. 5/2017/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, dentre as quais o envio de Projeto, por meio do Ministério do Esporte, à SPPI, para fins de integração do Legado Olímpico no programa federal, conforme previsto no artigo 11 da Lei 13.334/2016 (peça 39, p. 9);

h) Na segunda parte do inciso II do artigo 1º, a Lei 13.474/2017 atribui à AGLO a competência de promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental. Incumbe ao regulamento, de competência privativa do Presidente da República, detalhar os meios para a autarquia desempenhar essa missão. Mas, para tanto, ela se valerá do apoio de outros órgãos e entidades, conforme o artigo 8º, IV, do Decreto de Estrutura Regimental, tendo sido criada a Superintendência de Concessões, com atribuições regimentais específicas;

i) Ao interpretar na literalidade a norma, o verbo “promover” utilizado pelo legislador no inciso II significa “dar impulso, proporcionar, possibilitar, providenciar”. Se a intenção fosse atribuir a responsabilidade pelos estudos direta e exclusivamente à autarquia, o legislador teria utilizado os verbos elaborar ou realizar. Isso se confirma com a análise do parágrafo único do artigo 1º, segundo o qual a AGLO “poderá” realizar estudos técnicos e pesquisas, elaborar e monitorar planos, projetos e programas (peça 39, p. 9);

j) Em interpretação sistemática do Direito como um todo, deve-se analisar em conjunto os incisos II e III, que atribuem à AGLO a missão de estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas, aprovadas previamente pelo Ministério do Esporte, inserindo-se, portanto, no âmbito da Lei 13.334/2016 (peça 39, p. 9-10);

k) A unidade técnica, em manifestação contida no item 42.3.2 da instrução transcrita no relatório do acórdão recorrido, prevê a administração das instalações olímpicas e a promoção de estudos para adoção de modelo de gestão sustentável dos equipamentos, com o uso de parcerias com a iniciativa privada (peça 39, p. 10);

l) O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) surge com a missão de fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração e contratos de parceria, tendo como alvo a execução e empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. José dos Santos Carvalho Filho leciona que parceria é um fato jurídico, indicativo da conjugação de esforços entre entidades públicas e privadas, suscetível de formalizar-se por várias ferramentas. O que a União deseja é fazer parceria, a ser formalizada por atos ou contratos (peça 39, p. 10-11);

m) A Lei 13.334/2016, em seu artigo 12, prevê, para a estruturação de projetos que integrem ou venham integrar a PPI, a possibilidade de o órgão competente, sem prejuízo de outros mecanismos previstos na legislação, utilizar-se da estrutura interna da própria Administração ou de serviços técnicos profissionais especializados (peça 39, p. 11);

n) Eventual parceria com o BNDES e a contratação de estudos técnicos no bojo do programa de Parcerias e Investimentos do Governo Federal deverá contar com o acompanhamento da autarquia em todo o processo. A legislação admite a contratação de serviços técnicos de caráter acessório e instrumental necessários ao bom desempenho das competências listadas. Trata-se de mecanismo de

gestão, de modo a possibilitar o direcionamento da máquina administrativa para a consecução da atividade fim, conforme dispõe o artigo 10, §7º, do Decreto-Lei n. 200/1967 (peça 39, p. 12);

o) O Decreto n. 2.271/1997 dispõe, em seu artigo 1º, que, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (peça 39, p. 12);

p) Incide, no caso, o mesmo raciocínio que possibilita a delegação de ações de polícia administrativa, haja vista que certos atos materiais anteriores aos atos jurídicos podem ser praticados por particulares, por delegação, além de poderem praticar ato material de cumprimento ou sucessivo do ato de polícia, a exemplo da fiscalização das normas de trânsito por meio de fotossensores operados por particulares, conforme a doutrina especializada (peça 39, p. 12-13);

q) Por meio do Parecer n. 246/2014/CONJUR-MMA/CGU/AGU/jmloa, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente se manifestou sobre a possibilidade de contratação de serviços de apoio à instrução dos processos de regularização fundiária em unidades de conservação, incluindo o serviço de diagnóstico fundiário e avaliação de imóveis, por ser acessória, instrumental e complementar à missão institucional do ICMBIO (peça 39, p. 13);

Análise

5.2. Os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos, cabendo esclarecimento por esta Corte, sem modificação do mérito da deliberação recorrida. Conforme a interpretação conjunta dos incisos II e VIII da Lei 13.474/2017, é competência da AGLO a promoção de estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, além da divulgação das atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte. O recente Decreto 9.466/2018, que regulamenta a norma, tem a função de promover apenas a fiel execução da Lei, não podendo inovar ou restringir as atribuições da autarquia.

5.3. Admite-se, para tanto, a inserção do Legado Olímpico no Programa de Parcerias de Investimentos, disciplinado pela Lei 13.334/2016, com possibilidade de contratação dos serviços do BNDES, desde que preservadas a precedência do Ministério do Esporte e da AGLO sobre a matéria.

5.4. Na forma destacada na deliberação recorrida e no histórico desta instrução, os esforços desta Corte em garantir a proteção e preservação do Legado olímpico são de longa data, com incursões, ao menos, no âmbito dos TCs 012.890/2013-8, 010.915/2015-0 e 011.819/2017-0, além do presente processo. Todavia, a questão ainda é ponto de grande fragilidade e de pendências por parte dos órgãos responsáveis.

5.5. Sobre a atuação desta Corte no bojo dessa controvérsia, é importante transcrever, uma vez mais, os itens 9.5, 9.6 e 9.7 do Acórdão 494/2017, alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes:

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, no prazo máximo de trinta dias desta deliberação, com o objetivo de ser assinado um Termo de Ajustamento de Gestão, realize uma audiência pública com todas as entidades e entes que devem estar envolvidos na busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, entre os quais: Casa Civil da Presidência da República; Ministérios da Fazenda; do Planejamento; do Esporte; da Defesa e da Educação; Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Comitês Olímpicos e Paraolímpicos do Brasil; prefeitura do Rio de Janeiro; e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ); Ministério Público junto ao TCU; entre outros;

9.6. determinar ao Ministério do Esporte, com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República, e à prefeitura do município do Rio de Janeiro para que apresentem em conjunto, no prazo de 15 dias, a esta Corte de Contas, um plano de contingência, informando as providências que serão adotadas em relação a todas as arenas esportivas dos complexos da Barra e de Deodoro até que seja aprovado e

colocado em funcionamento um Plano de Legado efetivo para a utilização de longo prazo de todas essas estruturas esportivas;

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, em um novo processo específico, realize monitoramento do efetivo cumprimento dos itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1.527/2016- TCU-Plenário;

5.6. Como explicado no relatório do acórdão recorrido, as determinações constantes dos itens 9.5 e 9.7 tiveram a finalidade de definir e executar modelo de gestão sustentável de longo prazo para as instalações olímpicas, em substituição ao fracassado Plano de Legado. A própria negociação do Termo de Ajustamento de Gestão restou infrutífera nesta Corte, conforme descrito relatório do acórdão recorrido (peça 24, p. 10-11):

63. Diante desse panorama, o TCU tentou, por meio do item 9.5 do Acórdão 1.662/2017-TCU-Plenário, aproximar esses diversos atores para a consecução de um planejamento que culminasse com a adoção e execução de modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas, como previsto no Acórdão 494/2017-TCU-Plenário e na MP 771/2017 (convertida na Lei 13.474/2017).

64. Entretanto, mesmo com todo esforço para aproximação dos órgãos/entidades envolvidos, não foi obtido êxito na elaboração de um planejamento que, minimamente, pudesse ser levado adiante.

65. Tal situação torna-se preocupante à medida que eventuais atrasos aumentam os riscos de que o modelo de gestão sustentável não seja concluído até a extinção da AGLO, definida para 30/6/2019, conforme art. 12 da Lei 13.474/2017.

66. Dessa forma, em virtude das infrutíferas iniciativas do Tribunal, na tentativa de, em conjunto com os envolvidos, buscar soluções para a escolha e implantação de modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas, culminando com a assinatura de TAG, que representaria o planejamento para o atingimento dos objetivos, não resta outra alternativa senão adotar medidas cogentes de forma a alcançar o cumprimento do cerne do contido no item 9.5 do Acórdão 1.662/2017-TCU-Plenário.

5.7. Além disso, esta Corte, ao se deparar com o estágio atual das arenas e equipamentos utilizados nos Jogos Rio 2016, entendeu ser de máxima relevância a elaboração e execução de plano de contingência destinado a proteger, de imediato, as instalações até a aprovação e colocação em funcionamento de um Plano de Legado ou de gestão sustentável de longo prazo. Trata-se de necessário conjunto de ações de curto prazo, para evitar deterioração e dilapidação do patrimônio público olímpico, determinado no item 9.6 do Acórdão 494/2017, alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, transcrito acima, pendente de recurso nesta Corte.

5.8. Entretanto, nos mesmos termos em que esta Corte tem se deparado com as questões relativas ao Legado Olímpico mesmo antes da realização dos Jogos, novamente são levantados questionamentos sobre os limites de atuação dos órgãos e entidades responsáveis pela coordenação e execução dessa empreitada.

5.9. Dentro da estrutura montada para gerir os Jogos Olímpicos Rio 2016, caberia ao Ministério do Esporte, com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República, a elaboração de um Plano de Legado para as arenas construídas com recursos públicos federais, conforme determinado por esta Corte no item 9.1 do Acórdão 2.758/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, transcrito abaixo, com deliberações semelhantes em outros julgados desta Corte, como o Acórdãos 1.527/2016 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes:

9.1. determinar ao Ministério do Esporte que, com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República, apresente até a data de abertura dos Jogos Rio-2016 um Plano de Legado detalhado e realístico para cada uma das arenas esportivas construída ou reformada com recursos públicos federais para esses Jogos;

5.10. No caso da governança destinada a tratar do Legado, pode-se citar as seguintes estruturas administrativas: Comitê de Coordenação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (CGOlimpíadas), Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (GEOlimpíadas), Grupo de Trabalho do Legado dos Jogos (GT Legado), Grupo de Trabalho Legado Educacional Esportivo (GTLEE) e a Autoridade Pública Olímpica (APO).

5.11. É importante lembrar que a Autoridade Pública Olímpica se constituía de consórcio público formado pela União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, conforme protocolo de intenções ratificado pela Lei 12.396/2011.

5.12. Um dos objetivos fundamentais do Consórcio, de acordo com a Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções anexo à Lei 12.396/2011, era o planejamento do uso de legado dos Jogos, com proposição de soluções sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental. Assim, ao Ministério do Esporte caberia o planejamento do legado e à APO a elaboração do Plano de Uso do Legado (PUL), em atuações complementares.

5.13. Em 29/3/2017, o Poder Executivo federal editou a Medida Provisória 771/2017, convertida na Lei 13.474/2017, transformando a Autoridade Pública Olímpica na Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO), ora recorrente. De acordo com o artigo 1º da Lei 13.474/2017, a AGLO tem natureza jurídica de autarquia federal temporária, dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte.

5.14. Destaque-se que o referido diploma legal transformou consórcio formado por três entes federativos em autarquia federal, em questionável engenharia jurídica, haja vista que, por certo, haveria, como se mostra em diversos processos nesta Corte, questionamentos quanto à competência e ascendência da nova entidade sobre a atuação do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro.

5.15. Não se pode olvidar que, atualmente, as principais instalações que compõem o Legado Olímpico estão sob a administração de três distintos atores: a própria AGLO, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e o Ministério da Defesa, por intermédio do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEx). Nesse sentido, transcreve-se trecho do relatório do Acórdão 1.662/2017 – Plenário, relatado pelo Ministro Augusto Nardes:

30.1. A Autoridade de Governança Olímpica (AGLO), vinculada ao Ministério do Esporte, herdou as Arenas 1 e 2, o Velódromo e o Centro Olímpico de Tênis, todos situados no Complexo Olímpico da Barra, para sua gestão própria, além de papel central na adoção de modelo de gestão sustentável de legado olímpico de todas as arenas/equipamentos;

30.2. A Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da cidade do Rio de Janeiro (SMEEL) herdou a Arena 3, no Complexo Olímpico da Barra, e o Parque Radical, contendo Pista de BMX e Canoagem Slalom, nos arredores do Complexo Olímpico de Deodoro.

30.3. A Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, ainda sem uma definição quanto à Secretaria ou empresa responsável (Obras, Esporte, Casa Civil, RIOURBE, etc.), herdou a responsabilidade de desmontar a Arena do Futuro e o Parque Aquático, ambos situados no Complexo Olímpico da Barra em área privada; e

30.4 O Ministério da Defesa, por intermédio do Centro de Capacitação Física do Exército (DECEX) herdou o Complexo Olímpico de Deodoro (Centros de Tiro, Hipismo, Hóquei e Pentatlo Moderno, além da Arena da Juventude).

5.16. Diante dessa estrutura pulverizada de administração, as discussões nesta Corte são sempre dificultosas acerca do modelo gestão sustentável do Legado Olímpico como um todo, sobretudo no que tange a quem compete dirigir estudos sobre a matéria e administrar diretamente os equipamentos. No presente caso, discute-se a possibilidade de inclusão desse patrimônio no programa federal da Lei 13.334/2016, bem como a necessidade de se aguardar a regulamentação da Lei 13.474/2017 para a definição das funções de cada órgão ou entidade no referido contexto.

5.17. Para tanto, dispõe o artigo 1º da Lei 13.474/2017, como competências da AGLO:

I - viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas às atividades de alto rendimento ou a outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei no 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016;

II - administrar as instalações olímpicas e promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental;

III - estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas, aprovadas previamente pelo Ministério do Esporte;

IV - elaborar o plano de utilização das instalações olímpicas e paraolímpicas, sujeito à supervisão e à aprovação do Ministério do Esporte;

V - definir as contrapartidas onerosas em razão da utilização das instalações do legado olímpico;

VI - incentivar, na forma de regulamento, inclusive com isenção ou redução das contrapartidas, as atividades de alto rendimento ou outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016, a partir da autorização de utilização dos bens do legado;

VII - adotar perante os órgãos competentes medidas necessárias para exaurimento das obrigações do consórcio Autoridade Pública Olímpica, no que tange às obrigações pendentes de cumprimento que interfiram no exercício da competência da autarquia; e

VIII - divulgar as atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte.

5.18. O normativo, ao mesmo tempo em que prevê a cessão à AGLO de todos os direitos e obrigações da APO, dispõe que isso não abrange prerrogativas e encargos de outros entes da Federação no âmbito do consórcio interfederativo, conforme o artigo 3º, caput e §3º, in verbis:

Art. 3º A Aglo sucede a APO em todos os seus direitos e obrigações.

§2º O disposto neste artigo não abrange os direitos e obrigações de outros entes da Federação no âmbito do consórcio interfederativo.

5.19. A interpretação dos dispositivos legais pertinentes permite que se conclua por, ao menos, três competências amplas da AGLO: consolidação de informações acerca do Legado olímpico; administração de equipamentos esportivos utilizados nos Jogos Rio 2016 a ela repassados e monitoramento da escolha e implementação do modelo de gestão desse patrimônio adotado pelos demais atores envolvidos.

5.20. Nessa linha, nota-se que a Lei 13.474/2017, em seu artigo 1º, inciso I, atribuiu à nova autarquia a obrigação de viabilizar a adequação, a manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas destinadas às atividades de alto rendimento ou a outras manifestações desportivas de que trata o art. 3º da Lei 9.615, de 24 de março de 1998, constantes da Matriz de Responsabilidades dos Jogos Rio 2016.

5.21. No mesmo sentido, caberá à AGLO estabelecer parcerias com a iniciativa privada para execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas integrantes do Legado, conforme o inciso III do artigo 1º da Lei 13.474/2017.

5.22. De outro lado, compete à AGLO administrar as instalações olímpicas sob a responsabilidade dela, além de elaborar plano de utilização desses equipamentos olímpicos, tendo em vista o disposto nos itens II e IV do artigo 1º da Lei 13.474/2017. Esse ponto é incontroverso.

5.23. Todavia, em que pese a nítida fragilidade da norma, seria desarrazoado concluir que a AGLO não teria qualquer responsabilidade sobre o planejamento do uso e gestão sustentável das arenas que não estejam sob a responsabilidade dela. Não se consegue extrair do novo diploma conclusão nesse sentido, o que, por certo, constituiria a completa fragilização da estrutura de governança destinada a garantir o uso sustentável dos equipamentos esportivos integrantes do Legado Olímpico.

5.24. De fato, a Lei 13.474/2017, em seu artigo 1º, incisos II e VIII, manteve como competência da AGLO a promoção de estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, além da divulgação das atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte.

5.25. Assim, não obstante os gestores de cada equipamento esportivo integrante do Legado olímpico tenham a responsabilidade de elaborar o plano de utilização das instalações sob a gestão deles, a

AGLO deve monitorar a escolha e a implementação do modelo adotado, em cotejo com as políticas públicas adotadas pelo Ministério do Esporte.

5.26. Ressalte-se, nesse sentido, trecho do relatório do relatório do acórdão recorrido (peça 24, p. 9-10):

54. Porém, realizando uma interpretação sistemática, mais adequada para elucidar a questão, envolvendo, além da Lei 13.474/2017, a Lei 9.649/1998 e os Decretos 7.784/2012, 8.829/2016 e s/nº, de 13/9/2012, bem como, o subitem 9.1 do Acórdão 2.758/2014-TCU-Plenário, entende-se que a atuação da AGLO, no que tange às arenas que não estão sobre sua gestão, concentra-se em identificar se o modelo de gestão adotado pelos entes que detêm a gestão de arenas olímpicas está condizente com as políticas públicas adotadas pelo ministério.

55. Chega-se à interpretação retrocitada pelos seguintes argumentos:

1) O Ministério do Esporte é o responsável pelo planejamento do legado dos equipamentos esportivos construídos com recursos da União, conforme Decreto s/nº, de 13/9/2012, e subitem 9.1 do Acórdão 2.758/2014-TCU-Plenário;

2) A AGLO é braço do Ministério do Esporte responsável por divulgar as atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte, conforme inciso VIII, da Lei 13.474/2017;

3) O Ministério do Esporte é o responsável pela política nacional do esporte, bem como, pelo planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo aos esportes, conforme Lei 9.649/1998 e Decretos 7.784/2012, 8.829/2016. (Grifos no original)

5.27. De fato, seja dentro da estrutura de governança dos Jogos Rio 2016, nos termos do Decreto s/n, de 13/9/2012; e do item 9.1 do Acórdão 2.758/2014 – Plenário, relatado pelo Ministro Aroldo Cedraz, ou no âmbito da política nacional do esporte, conforme a Lei 9.649/1998 e os Decretos 7.784/2012 e 8.829/2016, cabe ao Ministério do Esporte a defesa do Legado olímpico produzido com recursos federais.

5.28. A AGLO, por força do disposto nos incisos I e VIII do artigo 1º da Lei 13.474/2017, é responsável por viabilizar a adequação, manutenção e utilização desse patrimônio e divulgar as atualizações do Plano de Legado, atuando em conjunto com o Ministério do Esporte e com os demais gestores de arenas e equipamentos olímpicos. Por certo, não caberá à AGLO substituir o respectivo gestor do equipamento esportivo em ações executivas, mas as atividades de planejamento e consolidação de informações de todo o Legado olímpico se mantêm dentro do espectro de atuação da autarquia. Trata-se da interpretação mais condizente com o ordenamento jurídico atual.

5.29. Nesse sentido, o acórdão recorrido delimitou adequadamente os liames de atuação da Autoridade de Governança do Legado Olímpico e dos demais entes envolvidos na gestão desse patrimônio nacional. Nessa linha, cabe transcrever, uma vez mais, o item 9.2 e subitem 9.2.5 do julgado, posicionamento mais recente do TCU sobre a matéria:

9.2. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI-TCU, que adotem as seguintes providências com vistas a dar cumprimento à busca de uma solução efetiva para o futuro dos complexos esportivos da Barra e de Deodoro, conforme disposto no item 9.5 do Acórdão 494/2017-TCU-Plenário:

(...)

9.2.5. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação detalhado (com ações, prazos e responsáveis), com data de término máxima em 30/6/2019 (data limite prevista para a extinção da AGLO, consoante art. 12 da Lei 13.474/2017), quanto à adoção de modelo de gestão sustentável ambiental, econômica e social para as arenas olímpicas, conforme art. 1º, incisos II e VIII, da Lei 13.474/2017; levando em consideração dois cenários: com o adimplemento tempestivo das obrigações da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e do Comitê Organizador Rio 2016, expostas nos itens anteriores; e o segundo, considerando o não-adimplemento dessas obrigações e a consequente assunção por parte da AGLO e/ou da Prefeitura

Municipal do Rio de Janeiro ou do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX) dessas tarefas, sendo, nesse caso, devida a ação de regresso contra a Prefeitura e/ou Comitê;

5.30. Note-se que o Tribunal tem, sistematicamente, atribuído eficácia imediata às normas de competência atribuídas à AGLO e não poderia ser diferente. Em que pese a entidade tenha e necessite da atuação conjunta de outros órgãos, como afirma, as regras de conduta a ela aplicáveis são obrigatórias, nos mesmos moldes em que as atribuições dos demais entes envolvidos se mantêm hígidas.

5.31. Não se pode olvidar que o decreto regulamentador da Lei 13.474/2017 não poderia inovar nas atribuições da AGLO ou restringir os limites de competência previstos na norma. Nesse sentido, cabe transcrever trecho da obra de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Curso de direito constitucional. 9 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 931):

Dentro desse raciocínio, há delegação indevida quando se permite ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica, atribuindo-lhe a definição de requisitos necessários ao surgimento de direito, dever, obrigação ou restrição. Explicitando esse entendimento, sustenta Celso Antônio Bandeira de Mello que ‘inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da ‘lei regulamentada’, verificando-se inovação proibida toda vez que não seja possível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada’.

5.32. Assim, constata-se que as atribuições da Autoridade de Governança do Legado Olímpico estão suficientemente detalhadas na norma de regência, não se exigindo a regulamentação para tornar efetiva a atuação da entidade. Cabe ao decreto apenas o delineamento de atividades executivas destinadas à fiel execução do normativo.

5.33. Chega a ser dificultoso acreditar que a AGLO, com os argumentos recursais apresentados, pretendia, de fato, que esta Corte e a própria Autarquia esperasse a regulamentação da Lei 13.474/2017 para o exercício pleno das competências da entidade estabelecidas na norma.

5.34. O Tribunal de Contas da União e a sociedade demonstram, diariamente, grande preocupação com o transcurso do tempo, tendo em vista a deterioração dos equipamentos olímpicos, impondo-se medidas urgentes dos órgãos e entidades responsáveis. Para tanto, cabe transcrever trecho do voto condutor do Acórdão 494/2017, alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes:

61. Como já afirmado anteriormente, após 6 meses do término dos Jogos Rio-2016, as arenas estão abandonadas e em degradação. Nenhum plano de utilização foi concretizado pela prefeitura ou pelo governo federal.

62. Em face do atual estado de abandono dos complexos da Barra e de Deodoro e da indefinição quanto à melhor maneira de se evitar a deterioração total dessas estruturas, entendo que os governos federal e municipal deveriam, enquanto o Plano de Legado definitivo não for entregue à sociedade brasileira, apresentar um plano de contingência detalhado e efetivo para essas arenas.

63. Dessa forma, como medida emergencial, proponho determinar ao Ministério do Esporte, à Casa Civil da Presidência da República e à prefeitura do município do Rio de Janeiro para que apresentem em conjunto, no prazo de 15 dias, a esta Corte de Contas e à sociedade brasileira, um plano de contingência com vistas à manutenção de todas as arenas esportivas dos complexos da Barra e de Deodoro até que seja aprovado e colocado em funcionamento um Plano de Legado efetivo para a utilização de longo prazo de todas essas estruturas esportivas.

5.35. Diante disso, não poderia a AGLO esperar qualquer regulamentação para tornar efetivas as competências a ela direcionadas pela norma, sobretudo tendo em vista que a proteção do Legado Olímpico somente estará minimamente garantida após a elaboração e concretização do modelo de gestão sustentável dos equipamentos.

5.36. De todo modo, mesmo a intenção de aguardar a regulamentação da Lei 13.474/2017 não mais se sustenta, haja vista que, recentemente, em 13/8/2018, portanto, após a interposição do presente

recurso, o Poder Executivo publicou o Decreto 9.466/2018, que regulamenta o dispositivo legal, detalhando as atribuições da AGLO. Logo, não o pedido colocado perdeu o objeto.

5.37. Destaque-se que o Decreto 9.466/2018, em seu artigo 39, caput e respectivos parágrafos, transcritos abaixo, previu dispositivo semelhante ao inciso IV do artigo 8º do Decreto 9.299/2018, citado pela parte:

Art. 39. A Aglo realizará, com apoio de outros órgãos, estudos para subsidiar a adoção de modelo de gestão sustentável, sob os aspectos econômico, social e ambiental, a partir dos dados obtidos nas autorizações de uso e nas concessões dos espaços.

§ 1º Os estudos de que trata o caput abrangerão a viabilidade da realização de parcerias com a iniciativa privada para:

I - a execução de empreendimentos de infraestrutura, investimentos e outras medidas de desestatização de que trata a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; ou

II - a opção pela gestão pública dos bens do legado olímpico.

§ 2º O Departamento-Executivo da Aglo apresentará periodicamente a evolução dos estudos desenvolvidos diretamente pela Aglo, na forma estabelecida no regimento interno da Aglo.

§ 3º O modelo de gestão dos bens e das instalações do legado olímpico poderá ser público ou privado.

5.38. Os dispositivos estão em consonância com os incisos II, IV e VIII do artigo 1º da Lei 13.474/2017. Não espera a autarquia que restem delimitados quais órgãos ou entidades destinados a apoiar a entidade na realização dos estudos. Cabe a AGLO dar urgente andamento a esses trabalhos, de modo a garantir a gestão sustentável do Legado Olímpico, finalidade primordial da norma e da própria criação da entidade.

5.39. De outro lado, verifica-se, com a análise da Lei 13.474/2017 e dos próprios Decretos 9.299/2018 e 9.466/2018, que a administração das instalações olímpicas e a realização de estudos para subsidiar o modelo de gestão sustentável do Legado não podem se concretizar sem a atuação da AGLO.

5.40. Além disso, a utilização das parcerias público privadas e, por conseguinte, do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), previsto na Lei 13.334/2016, está autorizada na Lei 13.474/2017, que criou a AGLO:

Art. 1º Fica a Autoridade Pública Olímpica (APO), criada pela Lei no 12.396, de 21 de março de 2011, transformada em autarquia federal temporária, denominada Autoridade de Governança do Legado Olímpico (Aglo), dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Esporte, com as seguintes competências:

(...)

III - estabelecer parcerias com a iniciativa privada para a execução de empreendimentos de infraestrutura destinados à melhoria e à exploração da utilização das instalações esportivas, aprovadas previamente pelo Ministério do Esporte;

5.41. Essa atribuição da AGLO está em consonância com o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela Lei 13.334/2016, que tem exatamente a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parcerias e outras medidas de desestatização, conforme o artigo 1º da norma.

5.42. De acordo com o §1º, inciso III, do artigo 1º, da Lei 13.334/2016, podem integrar o PPI as medidas previstas no Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei 9.491/1997, a qual possui como um de seus objetivos fundamentais, previsto em seu artigo 1º, inciso V:

V-permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

5.43. Sem que se queira adentrar nesta assentada em discussões teóricas acerca dos modelos de Estado liberal e de bem-estar social, está expressa na norma de regência da AGLO a possibilidade do estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada, não havendo sentido em afastar a aplicabilidade da Lei 13.334/2016 sobre a matéria.

5.44. Além disso, a norma exige a participação do Ministério ou órgão com competência para formulação da política setorial, no caso, o Ministério do Esporte, cabendo a ele, conforme o artigo 11 da Lei 13.334/2016, com o apoio da SPPI, a adoção das providências necessárias à inclusão do empreendimento no âmbito do PPI.

5.45. Para estruturação dos projetos que integrem ou venham a integrar o PPI, o órgão ou entidade competente, nos termos do inciso II do artigo 12 da Lei 13.334/2016, poderá contratar serviços técnicos profissionais especializados.

5.46. Nessa linha, a utilização da expertise do BNDES para a realização dos estudos necessários para subsidiar a tomada de decisão e eventual parceria, em auxílio à atuação da AGLO, encontra-se no contexto do PPI. Apenas não se pode olvidar que o Ministério do Esporte e a Autoridade de Governança do Legado Olímpico têm precedência sobre a matéria, como já exaustivamente discutido acima.

5.47. Da leitura do acórdão recorrido ou de outros julgados nesta Corte não se extrai proibição do uso dessa sistemática pela Autarquia. A preocupação demonstrada por esta Corte no acórdão recorrido se refere, em maior medida, à ausência de detalhamento da relação da AGLO com o BNDES e com a SPPI, em aparente alijamento da autarquia de todo processo de estudo de viabilidade e delimitação do modelo de gestão sustentável.

5.48. De fato, ao analisar a matriz de responsabilidades com o modelo de gestão sustentável dos equipamentos olímpicos, apresentado pela AGLO ao Tribunal (peça 15), constata-se, no item 3, referência à aprovação do processo de modelagem, com responsabilidade direta do SPPI e do BNDES e, indireta, do Ministério do Esporte e da Autarquia.

5.49. Como afirma a recorrente, a unidade técnica considerou que essas atribuições não poderiam ter sido colocadas sob a responsabilidade direta da SPPI e do BNDES, como se nota em trecho do relatório do acórdão recorrido (peça 24, p. 7-8):

31. Neste ponto, vale observar que a AGLO repassou ao BNDES e à SPPI responsabilidade direta por ações que, legalmente, são atribuídas à própria AGLO, conforme dispõe o art. 1º, incisos II, IV e VIII, da Lei 13.474/2017, o que poderá caracterizar irregularidade.

(...)

3) ações que deveriam ser de responsabilidade direta da AGLO, uma vez que são provenientes de atribuições legais da autarquia previstas no art. 1º, incisos II, IV e VIII, da Lei 13.474/2017, foram repassadas ao BNDES e à SPPI, sem, ao menos, documento que comprovasse a aceitação (contrato, ajuste, ou outro instrumento jurídico), por parte desses entes, das responsabilidades repassadas aos mesmos.

5.50. Nota-se, entretanto, a partir do segundo trecho transcrito, que a preocupação dos técnicos se refere, sobretudo, à nomenclatura colocada na matriz (peça 15), sem a apresentação de documentação formal acerca da relação existente com o BNDES e a SPPI, sem que os técnicos tivessem concluído definitivamente sobre a irregularidade.

5.51. Nesse sentido, o Relator a quo se manifestou, nos seguintes termos:

20. Conforme consta da Nota Técnica nº 5/2017/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, de 6/12/2017, acostada aos autos pela AGLO, essa autarquia está buscando desenvolver estudos em conjunto com o BNDES e com o Conselho do Programa de Investimentos da Presidência da República (CPPI) com vistas a analisar a viabilidade técnica e econômica da utilização das arenas esportivas em parceria com o setor privado.

21. Ante essa situação, sugiro o aperfeiçoamento da determinação proposta pela Secex/RJ constante do subitem 67.2.4 de maneira que, além de determinar à Autoridade de Governança do Legado Olímpico a apresentação dos elementos formais dessa pactuação, informe também a esta Corte de Contas o andamento dessas negociações.

5.52. A determinação prolatada na deliberação recorrida, transcrita abaixo, que constitui a parte dispositiva do julgado, portanto com força cogente, restou delimitada com a preocupação em que a Autarquia trouxesse ao Tribunal os termos em que se operou a relação com a SPPI e com o BNDES:

9.2.4. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que, no prazo de 30 dias, apresente a situação atual das negociações, bem como os elementos formais quanto à pactuação com BNDES e Secretaria da PPI de ações para a realização de estudos de viabilidade e, em seguida, para a adoção de modelo de gestão sustentável para as arenas sob sua responsabilidade, conforme previsto em documento apresentado à peça 15;

5.53. É importante destacar que esta Corte não se manifestou sobre o mérito das negociações com o BNDES e a SPPI ou mesmo sobre a possibilidade de aplicação da Lei 13.334/2016, não obstante a unidade técnica discorra sobre possível irregularidade, caso haja o repasse das atribuições da AGLO a esses órgãos.

5.54. Na forma discutida anteriormente, não se vislumbra irregularidade na utilização do modelo jurídico previsto na Lei 13.334/2016, bem como na contratação de estudos técnicos para subsidiar a adoção de modelo de gestão sustentável, desde que preservadas as competências e prerrogativas da AGLO descritas na Lei 13.474/2017, sob pena de fragilização da posterior atribuição de responsabilidades. Esta Corte enfrenta dificuldades para responsabilização dos agentes desde o início da fiscalização do Legado Olímpico.

5.55. Destaque-se, como já colocado anteriormente, que, na parte dispositiva do julgado recorrido, o Tribunal não se manifestou sobre a regularidade ou não da utilização do PPI e da contratação dos serviços do BNDES, tendo apenas requerido a apresentação do estágio das negociações e dos respectivos elementos formais. Não há sentido em realizar qualquer modificação no item recorrido, cabendo o aprofundamento das questões no respectivo processo de acompanhamento, sendo salutar apenas o esclarecimento quanto à possibilidade do uso do PPI e da contratação dos serviços, garantindo segurança jurídica à atuação dos envolvidos.

5.56. De todo modo, a discussão definitiva quanto às relações jurídicas estabelecidas entre o BNDES e a SPPI somente poderão ser aprofundadas quando da análise dos documentos solicitados e realização de acompanhamento específico da unidade técnica. A deliberação recorrida apenas determina à AGLO a juntada dos elementos formais e do estágio das negociações com os referidos entes.

5.57. Cabe lembrar que a SPPI encaminhou ofício ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão recomendando ao órgão viabilizar instrumento jurídico a ser firmado entre a União e o BNDES, para realização de estudos necessários para subsidiar decisão quanto às parcerias relacionadas ao Legado Olímpico (peça 21, p. 82).

5.58. Por oportuno, é importante informar que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) e o Ministério do Esporte celebraram, em março de 2018, Acordo de Cooperação Técnica, com o objetivo de estabelecer mecanismos para estruturar o processo de desestatização do empreendimento que compreende o conjunto de infraestruturas e equipamentos esportivos do Parque Olímpico do Rio de Janeiro – Legado Olímpico (peça 42, p. 58-62).

5.59. O instrumento incumbiu ao MPDG a contratação do BNDES para estruturação de projetos de desestatização do Legado Olímpico, com apoio e anuência do ministério do Esporte sobre os trabalhos realizados. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social foi, de fato, contratado pelo Ministério, conforme extrato de inexigibilidade publicado em 26/3/2018 (peça 42, p. 44).

5.60. Novamente, a AGLO não integrou a relação jurídica do Ministério do Esporte com o MPDG e deste com o BNDES. Todavia, constou no instrumento subcláusula com previsão de possível delegação de responsabilidades do Ministério do Esporte à entidade vinculada, no caso a AGLO, tendo em vista as competências da autarquia relacionadas ao objeto do instrumento.

5.61. Diante disso, o Ministério do Esporte e a AGLO celebraram, em 16/7/2018, Acordo de Cooperação Técnica (peça 50, p. 14-16), com o objetivo de delegar todas as atribuições do Ministério do Esporte descritas no acordo celebrado com o MPDG à Autarquia.

5.62. Note-se que há diversos instrumentos e relações jurídicas recentes a serem analisados com profundidade por esta Corte. Não cabe manifestação sobre os termos dos acordos nesta assentada, sendo o processo de acompanhamento o momento processual adequado para tanto, sob pena de alijar o Relator a quo, a quem se destinam os dados, da precedência em relação ao tema.

5.63. A unidade técnica, no acompanhamento a ser realizado, por certo, realizará cotejo das cláusulas dos acordos com o ordenamento aplicável ao Programa de Parcerias de Investimentos e, sobretudo, com as competências estabelecidas aos diversos atores envolvidos na gestão do Legado Olímpico.

5.64. Além disso, não se pode olvidar que a análise desses instrumentos está intrinsecamente relacionada com o cumprimento do item 9.2.5 do julgado recorrido, in verbis:

9.2.5. à Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) que apresente ao TCU, no prazo de 90 dias, plano de ação detalhado (com ações, prazos e responsáveis), com data de término máxima em 30/6/2019 (data limite prevista para a extinção da AGLO, consoante art. 12 da Lei 13.474/2017), quanto à adoção de modelo de gestão sustentável ambiental, econômica e social para as arenas olímpicas, conforme art. 1º, incisos II e VIII, da Lei 13.474/2017; levando em consideração dois cenários: com o adimplemento tempestivo das obrigações da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro e do Comitê Organizador Rio 2016, expostas nos itens anteriores; e o segundo, considerando o não-adimplemento dessas obrigações e a consequente assunção por parte da AGLO e/ou da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro ou do Centro de Capacitação Física do Exército (CCFEX) dessas tarefas, sendo, nesse caso, devida a ação de regresso contra a Prefeitura e/ou Comitê;

5.65. É importante destacar, ainda, que essa deliberação ratifica a competência da AGLO na formatação do plano de gestão sustentável do Legado Olímpico, incluindo-se eventual inadimplência dos demais gestores de equipamentos. A Autarquia não se insurgiu contra essa deliberação (peça 42, p. 1-2), mas ressaltou a importância do acordo celebrado entre o MPDG e o Ministério do Esporte no cumprimento efetivo do plano, chegando a expor a necessidade de integrar diretamente essa relação jurídica, conforme consignado na peça 50, p. 1-2:

3. As ações, prazos e responsáveis definidos no plano de ação foram determinados tendo como referência o plano de ação interno da AGLO e o plano de trabalho contido no Acordo de Cooperação assinado entre o MPDG e o ME em 28 de março de 2018.

4. Importante esclarecer que estava contido neste Acordo, subcláusula que previa a possibilidade de delegação de responsabilidades do ME à entidade vinculada, no caso, a AGLO, tendo em vista as competências da autarquia relacionadas ao objeto do instrumento. Desta forma, após tratativas entre o ME e sua autarquia, concluiu-se que a citada delegação poderia se dar por intermédio de um Acordo de Cooperação Técnica entre as partes, o qual foi assinado em 7 de junho de 2018.

5. Todavia, tendo em vista as atribuições da AGLO e sua natureza, estamos trabalhando para viabilizar a sua participação direta no Acordo de Cooperação Técnica entre o Ministério do Esporte e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

5.66. Dessa forma, no processo específico de acompanhamento, os diversos instrumentos jurídicos ainda em estágio incipiente serão analisados, com profundidade, por esta Corte, de modo a se manifestar sobre os impactos dos acordos nas diversas deliberações do julgado recorrido e de outros acórdãos proferidos pelo Tribunal.

CONCLUSÃO

6. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) Conforme a interpretação conjunta dos incisos II e VIII da Lei 13.474/2017, é competência da AGLO a promoção de estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, além da divulgação das atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte. O recente Decreto 9.466/2018, que regulamenta a norma, tem a função de promover apenas a fiel execução da Lei, não podendo inovar ou restringir as atribuições da autarquia; e

b) Admite-se a inserção do Legado Olímpico no Programa de Parcerias de Investimentos, disciplinado pela Lei 13.334/2016, com possibilidade de contratação dos serviços do BNDES para a realização de estudos técnicos para subsidiar a adoção do modelo de gestão sustentável desse patrimônio, desde que preservada a precedência do Ministério do Esporte e da AGLO sobre a matéria.

6.1. Dessa forma, não obstante se admita a aplicação da Lei 13.334/2016 ao Legado Olímpico e a contratação dos serviços do BNDES para a realização dos estudos técnicos para subsidiar a adoção de modelo de gestão sustentável dos equipamentos, não há sentido em modificar a deliberação recorrida, a qual apenas pede à AGLO a apresentação dos instrumentos jurídicos pertinentes.

6.2. O momento adequado para a manifestação definitiva desta Corte acerca dessas relações jurídicas recentes será o acompanhamento da determinação, quando poderá a unidade técnica se debruçar sobre os acordos de cooperação, realizar as diligências necessárias e discutir com os órgãos envolvidos, analisando-os em conjunto com o cumprimento das demais deliberações. Assim, mantém-se incólume a deliberação combatida.

6.3. Entretanto, tendo em vista exatamente o fato de que a Autarquia, os Ministérios do Esporte e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a SPPI e o BNDES já terem selado acordos de cooperação, mostra-se necessário esclarecimento desta Corte sobre a possibilidade do uso das ferramentas previstas na Lei 13.334/2016.

6.4. Pelo mesmo motivo, não se pode deixar de lembrar às partes que as competências legais do Ministério do Esporte e, sobretudo, da recorrente, descritas na Lei 13.474/2017, mantém-se incólumes, sendo desses órgãos a palavra final sobre as parcerias e os estudos contratados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

7. Diante do exposto, com fundamento no artigo 48, da Lei 8.443/1992 e no despacho à peça 54, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e ao Gabinete do Relator, propondo:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;
- b) esclarecer que esta Corte admite a inserção do Legado Olímpico no Programa de Parcerias de Investimentos, disciplinado pela Lei 13.334/2016, com possibilidade de contratação dos serviços do BNDES para a realização de estudos técnicos para subsidiar a adoção do modelo de gestão sustentável desse patrimônio, desde que preservada a precedência do Ministério do Esporte e da AGLO sobre a matéria;
- c) comunicar à recorrente, à Casa Civil da Presidência da República; aos Ministérios do Esporte e da Defesa; à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro; ao Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ); e ao Comitê Organizador Rio 2016 e demais interessados a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.”

É o relatório.