

VOTO

Em análise Pedido de Reexame interposto pela Autoridade de Governança do Legado Olímpico (AGLO) (peça 39), contra o Acórdão 393/2018 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), que teve o seguinte teor, *verbis*:

“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.” (os grifos são meus)

2. O monitoramento teve a finalidade de verificar o cumprimento da determinação constante do item 9.5 do Acórdão 494/2017 (TC 010.915/2015-0), alterado pelo Acórdão 1.707/2017, ambos do Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), e dar continuidade à identificação de riscos ligados ao Legado dos Jogos Olímpicos Rio 2016. A determinação aqui mencionada foi no sentido de 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.”

3. Diante da importância do legado olímpico, desde 2013, o TCU tem cobrado dos entes responsáveis pelos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, a elaboração de planejamento com a finalidade de delimitar a destinação pós-jogos das arenas esportivas construídas para o evento. Todavia, concretamente, nenhum plano tinha sido entregue até a prolação do Acórdão 494/Plenário, de 22/3/2017.

4. Em breve relato histórico do andamento das discussões travadas no âmbito do TCU, a Unidade Técnica ressaltou que (peça 59):

“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 494/2017 – 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.”

5. Como se vê, mesmo com todo o esforço empreendido, a formatação do documento de planejamento para a formatação de um modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas não teve sucesso.
6. Esta Corte de Contas mostrou-se sensível em relação à atuação da Autoridade de Governança do Legado Olímpico/AGLO e ao seu esforço de desenvolver estudos com o BNDES e 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. O Acórdão ora recorrido surgiu exatamente de uma necessidade de aperfeiçoamento da determinação que foi proposta pela Secex/RJ. Determinou-se à AGLO que apresentasse elementos documentais das pactuações formalizadas e informasse sobre o andamento das negociações.
7. O exame preliminar de admissibilidade (peças 51-52), foi acolhido pelo Ministro-Relator (peça 54), que concluiu pelo conhecimento do recurso, por preenchidos os requisitos aplicáveis à espécie. Foram suspensos os efeitos do subitem 9.2.4 do Acórdão 393/2018 – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes).

I

8. As determinações proferidas por esta Corte de Contas têm o intuito de sanar as muitas pendências que existem, principalmente com relação à necessidade de definição de um modelo de gestão que seja sustentável num longo prazo.
9. No Acórdão 494/2017-Plenário, alterado pelo Acórdão 1707/2017-Plenário, foram feitas determinações (itens 9.5, 9.6 e 9.7) para buscar definir uma gestão sustentável. O TCU discutiu, inclusive, um Termo de Ajustamento de Gestão/TAG para a elaboração de um planejamento que definisse um modelo de gestão sustentável para as instalações olímpicas. É importante destacar que esta Corte de Contas se preocupou também com a necessidade urgente de manter e conservar as arenas esportivas, o que deu ensejo à determinação contida no item 9.6, que se destinou à execução de plano de contingência.
10. A despeito desse grande esforço, não se obteve sucesso no intuito de formatar um documento de planejamento que se destinasse a construir um modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas. Um dos fatores que contribuíram para esse insucesso foi a falta de contribuição da Prefeitura do Rio de Janeiro, bem assim do Comitê Organizador Rio 2016.
11. A partir da informação de que a AGLO estava buscando desenvolver estudos em conjunto com o BNDES e com o Conselho do Programa de Investimentos da Presidência da República (CPPI) para avaliar a viabilidade técnica e econômica de utilizar as arenas esportivas em parceria com o setor privado, vislumbrou-se a necessidade de aperfeiçoamento da determinação proposta pela Secex/RJ. Assim, por meio do Acórdão 393/2018-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), foram feitas as determinações ora questionadas no presente Pedido de Reexame (peça 39).
12. A recorrente solicita o reexame de todas as determinações e recomendações a ela dirigidas, destacando que (peça 39, p. 13-14):
(...)
 - 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;

13. Assim, ao começar a traçar sua análise de mérito, a Serur delimitou como objeto do Pedido de Reexame os seguintes pontos: “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).”

II

Sobre a 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)

14. A Unidade Técnica assim resumiu os argumentos da AGLO (peça 39), que sustentam a necessidade de modificação da deliberação recorrida:

“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 estáo 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);”

15. É importante pontuar que, com a reestruturação Ministerial promovida pelo Governo Federal em 2019, o Ministério do Esporte foi transformado em Secretaria Especial do Esporte, que faz parte do novo Ministério da Cidadania.

16. Ao interpretar conjuntamente os incisos II e VIII da Lei 13.474/2017 (Lei que transforma a Autoridade Pública Olímpica/APO na Autoridade de Governança do Legado Olímpico/AGLO), abaixo transcritos, e o Decreto 9.466/2018 (Regulamenta a Lei 13.474/2017), a Unidade Técnica aduz que os argumentos da recorrente estão parcialmente corretos. Lembra que é competência da AGLO promover estudos para a adoção de modelo de gestão sustentável sob os aspectos econômico, social e ambiental, e divulgar atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pelo Ministério do Esporte.

“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:

(...)

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;

(...)

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.”

17. Na sequência, expresse concordância com a Unidade Técnica no sentido de que o Decreto 9.466/2018 tem a função precípua de regulamentar a norma, mas foge de seu objetivo promover inovações ou restrições em relação às atribuições da autarquia descritas na Lei 13.474/2017.

18. Em relação às parcerias, vejo que elas são relevantes para que o Legado Olímpico possa permanecer e trazer os benefícios sociais esperados. Nesse sentido, o Programa de Parcerias de Investimentos, disciplinado pela Lei 13.334/2016, mostra-se como uma possibilidade real de contratação dos serviços do BNDES. Essa aproximação do setor público com o privado na consecução

de um fim comum já foi tentada pelo TCU, com a finalidade de tornar real um modelo de gestão sustentável das arenas olímpicas (item 9.5 do Acórdão 1662/2017). Não se pode perder de vista, todavia, a necessidade de precedência das competências precípua da Secretaria Especial do Esporte e da AGLO sobre a matéria.

19. Diante da urgência da implementação de medidas para evitar prejuízos maiores ao erário e da aproximação do prazo para a extinção da AGLO (que seria em 30/6/2019, conforme previsão contida no art. 12 da Lei 13.474/2017), não restou alternativas para esta Corte de Contas senão adotar determinações mais impositivas para a escolha e correspondente implantação de um modelo de gestão sustentável para as arenas olímpicas. Essas medidas incluíram, inclusive, a adoção de um plano de contingência de curto prazo para uma proteção mais imediata desse patrimônio público em risco evidente de ser deteriorado.

20. Resta claro que como Órgão que tem a competência para fiscalizar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, mesmo antes da realização dos jogos, o TCU tem feito sua parte para que seja implantado um sistema de governança que garanta que as arenas construídas ou reformadas com recursos públicos federais sejam preservadas.

21. O objetivo tem sido buscar garantir que as gerações futuras possam se beneficiar de uma estrutura esportiva que tem amplo potencial para a formação presente e futura dos atletas brasileiros, que só vem demonstrando o quanto vale à pena investir na formação esportiva. Não é por acaso que nos recentes Jogos Pan-Americanos de 2019, o Brasil ficou em segundo lugar no quadro geral de medalhas (55 ouros, 45 pratas e 71 bronzes), atrás dos Estados Unidos, e em primeiro lugar nos Jogos Parapan-Americanos (124 ouros, 99 pratas e 85 bronzes).

22. No que concerne ao modelo de administração pulverizada (AGLO + Secretaria Municipal de Esporte e Lazer da Cidade do Rio de Janeiro + Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro + Ministério da Defesa), tem-se que ele gerou muitas discussões no âmbito do TCU, sempre voltadas ao objetivo de se chegar a um modelo de gestão sustentável que fosse eficiente.

23. Não podemos olvidar que o artigo 1º, inciso I da Lei 13.474/2017 atribuiu à AGLO a obrigação de viabilizar a adequação, manutenção e a utilização das instalações esportivas olímpicas e paraolímpicas que foram destinadas às atividades de alto rendimento e outras manifestações esportivas tratadas no artigo 3º da Lei 9615/1998.

24. Coube-lhe, ademais, estabelecer parcerias com a iniciativa privada para fins de melhoria da infraestrutura e da exploração da utilização das arenas (art. 1º, inciso III), bem assim administrar as instalações olímpicas sob sua responsabilidade (art. 1º, incisos II e IV).

25. Nesse ponto, importa chamar a atenção para o fato de que as atribuições da AGLO não ficam restritas às descritas resumidamente no parágrafo supra. Vão além, pois diante de seu papel na estrutura de governança, tem responsabilidade mesmo sobre as arenas que não estão sob sua responsabilidade direta, cabendo-lhe monitorar o planejamento do uso e a gestão sustentável (art. 1º, incisos II e VIII da Lei 13.474/2017).

26. Noutras palavras, a AGLO precisa atuar mesmo nas arenas que não estão sob sua gestão direta, identificando se os modelos de gestão que estão sendo adotados pelos outros entes integrantes do sistema de governança se adequam com as políticas públicas federais vigentes voltadas aos Esportes (frise-se que antes da extinção, o Ministério dos Esportes era o responsável pelo planejamento do legado dos equipamentos esportivos construídos com recursos da União - Decreto s/n de 13/9/2012 e subitem 9.1 do Acórdão TCU 2758/2014-P).

27. A análise das competências da AGLO, delineadas na Lei 13.474/2017, e do então Ministério do Esporte, traçadas na Lei 9.649/1998 e nos Decretos 7784/2012 e 8829/2016, permite-nos concluir que a atuação da Autarquia é mais ampla do que ela própria visualiza, pois inclui as atividades de planejamento e consolidação das informações não só do legado olímpico que ficou sob sua responsabilidade imediata, mas de todo o legado olímpico a cargo das outras entidades públicas.

28. No nosso sentir, a AGLO funciona como uma espécie de agência reguladora diante das competências que lhe foram repassadas pela Lei 13.474/2017 e não pode se furtar de bem exercê-las em prol da boa gestão das arenas olímpicas.

29. Diante de todo esse cenário legal e das diversas ações fiscalizatórias já empreendidas pelo TCU, compreendo, na linha da análise traçada pela Serur, que o Acórdão recorrido, nada mais fez do que delimitar de maneira adequada, conforme o cenário legal e institucional, os liames de atuação da AGLO e dos entes envolvidos na gestão desse importante patrimônio nacional.

30. A AGLO tem o papel primordial não só na administração das instalações olímpicas que ficaram sob sua responsabilidade direta, como também na realização de estudos para subsidiar a adoção, com o apoio de outros órgãos, de um modelo de gestão que seja sustentável em múltiplos aspectos, como econômico, social e ambiental (art. 8º, inciso IV do Decreto 9.299/2018).

31. Com referência à argumentação contida no recurso no sentido de que há necessidade de aguardar que a Lei seja regulamentada para que haja definição das funções de cada órgão ou entidade (a peça recursal foi assinada em 29/3/2018), é bom frisar que a intenção da recorrente de aguardar a regulamentação da Lei 13.474/2017 perdeu o objeto com a publicação do Decreto 9.466, em 13/8/2018, do Poder Executivo Federal, que veio justamente para regulamentar essa Lei.

32. Ante a importância social da temática tratada no presente processo, é imperioso que haja um comprometimento da AGLO em dar cumprimento às determinações desta Corte de Contas, pois já está mais que comprovado que cabe a autarquia trabalhar prioritariamente para garantir a gestão sustentável do legado olímpico (Lei 13.474/2017 c/c os Decretos 9.299/2018 e 9.466/2018). Não é por acaso que a maior parte das determinações foi direcionada à AGLO ou para esta em conjunto com outros órgãos ou entidades.

33. Diante da realidade de fortes restrições orçamentárias, em todas as esferas governamentais, a interação com a iniciativa privada mostra-se como uma saída plausível para a consecução das prioridades nacionais, e a boa e regular administração e utilização do legado olímpico é uma delas, no meu modo de ver, diante do montante dos recursos públicos federais que foram gastos nos empreendimentos olímpicos. Nessa linha, a Lei 13.334/2016 é aplicável ao caso concreto, na medida em que prevê (§1º, inciso III, do artigo 1º) que podem integrar o PPI as medidas previstas no Programa Nacional de Desestatização a que se refere a Lei 9.491/1997.

34. Mas é importante ter em conta que, conforme o artigo 11 da Lei 13.334/2016, a responsabilidade para a formulação da política setorial e de adoção das providências necessárias à inclusão do empreendimento no âmbito do PPI é do Ministério do Esporte (atual Secretaria Especial do Esporte), com o apoio da SPPI. O órgão ou entidade competente para estruturar projetos que integrem ou venham a integrar o PPI poderá contratar serviços técnicos profissionais especializados (artigo 12, inciso II da Lei 13.334/2016). Nesse contexto, como bem colocado pela Serur “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.” Portanto, não há que se falar em proibição do uso dessa sistemática pela AGLO.

35. Diante das competências que a AGLO exerce (art. 1º, incisos II, IV e VIII, da Lei 13.474/2017), a preocupação que permaneceu no TCU foi com a falta de detalhamento da relação da AGLO com o BNDES e com a SPPI, justificada pelo aparente alijamento da autarquia do processo de estudo de viabilidade e delimitação do modelo de gestão sustentável. A inversão de papéis não se justifica na medida em que o modelo de gestão sustentável dos equipamentos olímpicos tem relação direta com a AGLO e com a nova Secretaria Especial do Esporte e não indireta como constou da modelagem traçada pela AGLO (peça 15, item 3).

36. Diante da informação constante da Nota Técnica nº 5/2017/AGLO/DEX/PR-AGLO/AGLO, de 6/12/2017, no sentido de que a AGLO estava desenvolvendo estudos em conjunto com o BNDES e com o Conselho do Programa de Investimentos da Presidência da República (CPPI) para analisar a viabilidade técnica e econômica da utilização das arenas esportivas em parceria com o setor privado, e da falta de elementos formais, o Relator *a quo* percebeu a necessidade de determinar à AGLO que

apresentasse não só documentos relacionados a essa pactuação, como também informações sobre o andamento das negociações (subitem 9.2.4. do Acórdão 393/2018 – Plenário).

37. O TCU não entendeu como irregular a utilização do modelo jurídico previsto na Lei 13.334/2016, tampouco a contratação de estudos técnicos para subsidiar a adoção de modelo de gestão sustentável. Mas essas possibilidades, não podem excluir, em absoluto, as competências e prerrogativas da AGLO descritas na Lei 13.474/2017. Assim, o item do Acórdão mencionado no parágrafo retro tem sua importância pois, num sentido de dar continuidade às ações fiscalizatórias que vem sendo desenvolvidas, o TCU precisa ter elementos documentais que propiciem o aprofundamento sobre as relações jurídicas estabelecidas entre o BNDES, a SPPI e a AGLO.

38. Nesse ponto, é importante ressaltar que a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos/SPPI da Presidência da República, encaminhou ofício ao Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão/MPDG 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).

39. O MPDG e o então Ministério do Esporte celebraram, em março de 2018 (publicado no DOU de 5/4/2018), 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).

40. É importante que se diga que o instrumento incumbiu ao MPDG da 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 BNDES foi contratado pelo Ministério, conforme extrato de inexigibilidade publicado em 26/3/2018 - peça 42, p. 44). Observou-se, novamente, que a AGLO não integrou a relação jurídica do Ministério do Esporte com o MPDG e deste com o BNDES. Constou, todavia, no instrumento contratual, subcláusula na qual se estabeleceu uma previsão de possível delegação de responsabilidades do Ministério do Esporte à AGLO, em atenção às competências da autarquia (subcláusula terceira – peça 42, p. 60).

41. O então Ministério do Esporte e a AGLO celebraram, em 16/7/2018, Acordo de Cooperação Técnica, com o objetivo de delegar todas as atribuições ministeriais descritas no acordo celebrado com o MPDG, em março de 2018, à Autarquia.

42. Diante de todo esse quadro, as preocupações desta Corte se mantêm, pois há premente necessidade de acompanhar as relações jurídicas que foram estabelecidas após a prolação do Acórdão 393/2018-Plenário. O processo de monitoramento propicia, justamente, o acompanhamento adequado dos acordos firmados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos e do exercício regular e legal das competências atribuídas aos diversos atores envolvidos na gestão do Legado Olímpico. É esse o contexto em que se inserem as determinações contidas no Acórdão 399/2018-Plenário, que reafirmam as competências da AGLO na formação do plano de gestão sustentável do Legado Olímpico.

43. No processo específico de monitoramento constituído no âmbito desta Corte de Contas, serão analisados, com a profundidade necessária, os diversos instrumentos jurídicos que estão sendo constituídos para possibilitar que o legado olímpico seja gerenciado de forma sustentável e traga para a sociedade os benefícios esportivos, econômicos, sociais e ambientais esperados.

44. Diante das considerações aqui alinhadas, coloco-me de acordo com os exames efetuados pela Unidade Técnica, incorporando-os como minhas razões de decidir, pois também compreendo: que é competência da AGLO promover estudos que proporcionem subsídios para a adoção de modelo de gestão sustentável, além da divulgação das atualizações do Plano de Legado das Instalações Olímpicas para atender às políticas públicas que sejam desenvolvidas pela autarquia e pela atual Secretaria Especial do Esporte; que o Decreto 9.466/2018, regulamentador da norma, tem a função de promover a fiel execução da Lei, mas não pode inovar ou restringir as atribuições da autarquia que foram traçadas por Lei específica; que a inserção do Legado Olímpico no Programa de Parcerias de Investimentos

(Lei 13.334/2016) é admitida, 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 da Secretaria Especial do Esporte e da AGLO sobre a matéria.

45. Ante a importância do tema, já tratado por esta Corte de Contas em várias decisões pretéritas, entendo ser importante enviar à recorrente os esclarecimentos sugeridos pela Unidade Técnica.

46. Considerando os vários atores envolvidos no sistema de governança do legado olímpico, faz-se necessário, ademais, comunicá-los sobre a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte.

47. Ante o exposto, concordando com os Pareceres emitidos nos autos, Voto por que esta proposta de deliberação seja acolhida pelo Plenário desta Corte de Contas.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 2 de outubro de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator