

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 018.312/2015-2

Natureza: Monitoramento.

Entidades: Comitê Organizador Rio-2016 e Ministério do Esporte.

Responsáveis: Carlos Arthur Nuzman (007.994.247-49); Leonardo Carneiro Monteiro Picciani (084.360.667-31) e Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio 2016 (11.866.015/0001-53).

Representação legal: Helio Bello Cavalcanti (OAB/RJ 3.243); Sergio Mazzillo (OAB/RJ 25.538) e outros, representando o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio-2016 (peça 43).

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES REFERENTES ÀS POSSÍVEIS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS PARA O COMITÊ RIO-2016 CONTIDAS NOS ACÓRDÃOS 2.596/2013, 3.427/2014 E 1.857/2015. REVOGAÇÃO DA PREVISÃO LEGAL PARA COBERTURA DO DÉFICIT DO COMITÊ COM RECURSOS FEDERAIS. PETIÇÃO PARA ARQUIVAMENTO DESTES AUTOS E PARA QUE FOSSE DECLARADA A NÃO JURISDIÇÃO DO TCU SOBRE O COMITÊ RIO-2016. ASSUNÇÃO PELA UNIÃO DE OBRIGAÇÕES ANTERIORMENTE PREVISTAS AO COMITÊ. DISPÊNDIO DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS. JURISDIÇÃO DO TCU SOBRE QUALQUER FORMA DE REPASSE DE RECURSO FEDERAL, INDEPENDENTEMENTE DA NOMENCLATURA ADOTADA. PATROCÍNIO ENTRE A APEX-BRASIL E O COMITÊ RIO-2016. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (peça 53), com os ajustes de forma necessários, com a qual se manifestaram de acordo os dirigentes da unidade técnica (peças 54 e 55):

“INTRODUÇÃO

1. No dia 26/7/2016, o Ministro relator, Augusto Nardes, no processo de Relatório de Monitoramento (TC 018.312/2015-2) que trata de garantia sobre eventual déficit operacional e subsídios oferecidos ao Comitê Organizador, proferiu despacho visando obter informações atualizadas sobre o financiamento do Comitê Rio 2016. Nessa decisão, o relator solicitou ao Ministério do Esporte e ao Comitê Organizador dos Jogos o fornecimento dos seguintes dados à Secex-RJ (peça 36):

a) Quais as eventuais tratativas relacionadas ao aporte de recursos públicos federais para o Comitê Rio-2016 com vistas a cobrir possíveis déficits da entidade?

b) Qual o possível montante envolvido e cronograma de repasse de recursos? Em qual normativo seria baseada essa transferência? No âmbito dessas tratativas, se já foi apresentada a real necessidade desse aporte de recursos com base em demonstrativos de receitas e despesas?

2. O Ministério do Esporte informou, por meio da Nota Técnica 1/2016/GABAR/SNEAR/ME da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento (peça 41, p. 2-4), que não havia previsão ou alocação de recursos orçamentários federais para a cobertura de eventuais déficits do Rio 2016. No que tange aos subsídios, limitados à R\$ 619.343.000,00, nos termos do Dossiê de Candidatura, foi

adotada a estratégia de repasse de compromissos do Comitê Rio 2016 ao poder público, por meio de gastos com energia temporária e de segurança interna das arenas, bem como a aquisição de equipamentos esportivos.

3. Ainda no citado documento, o Ministério do Esporte destaca que o Governo federal, por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, tem acompanhado tratativas a título de patrocínio, a ser concedido possivelmente por entidades vinculadas à União. A manifestação defende o seguinte:

A contratação de espaços publicitários não visa suprir eventual déficit do COJO (ainda que possa reduzi-lo em virtude de uma maior entrada de receitas), mas garantir aos contratantes um espaço privilegiado de exposição comercial, salientando-se que o instrumento a ser utilizado nesses casos é o contrato de patrocínio, que não se confunde com a obrigação - já não mais existente - de cobertura do déficit por parte da União (art. 15 da Lei nº 12.035/2009) ou aporte de valores a título de subsídio, uma vez que esse compromisso já foi atendido por meio de outras responsabilidades que anteriormente estavam nas mãos do COJO ' (grifou-se).

4. Concluiu o Ministério do Esporte que essas tratativas de aporte de recursos não envolviam o orçamento ou a liberalidade a cargo da Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento do Ministério do Esporte; e que, a par disso, o assunto estava sendo conduzido por articulação da Casa Civil da Presidência da República.

5. A Casa Civil, por meio da Nota Informativa 002/2016SAM/C.CIVIL-PR (peça 41, p. 5-13), apresentou como justificativa para sua anuência à concessão de patrocínio do Governo federal ao Comitê, o fato de o quadro econômico ser bastante distinto do que se afigurava à época da candidatura, assinalando que é público o fato de que as receitas do Comitê Rio 2016 não são suficientes para cobrir as despesas com a realização dos Jogos, obrigando-a a cortar custos, o que poderia ter comprometido a boa realização dos eventos, especialmente os Jogos Paraolímpicos, de menor apelo comercial se comparado aos Jogos Olímpicos.

6. O Comitê Rio 2016, por meio do escritório de advocacia H. B. Cavalcanti e Mazzillo Advogados (peça 42), informou ter celebrado, no curso de suas atividades, dois contratos de patrocínio com entidades vinculadas à Administração Pública Federal: um com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, firmado em 23/1/2014, englobando os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, e outro com a Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX - Brasil), firmado em 4/8/2016 para os Jogos Paraolímpicos. Afirmou ainda que, em ambos os casos, as entidades adquiriram cota de patrocínio do Comitê Rio 2016, pela qual, em troca de pagamento, usufruíram e usufruem de determinados direitos, dentre eles o de vincular suas marcas às propriedades intelectuais do Comitê Rio 2016 até o dia 31/12/2016. Defende que se tratam de contratos onerosos, corriqueiros, que não devem, na opinião do Comitê, serem confundidos com aportes ou repasses de recursos públicos, tampouco se destinam a cobrir eventual déficit, mas constituem receitas que garantem a concretização do objeto social do Comitê Rio 2016.

Da Ação Judicial

7. O Ministério Público Federal promoveu Ação Civil Pública em face do Comitê Rio 2016 (peça 45), nos autos do processo (19.2016.4.02.51010) que corre na 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, pleiteando, em sede de medida de urgência, as seguintes providências do Comitê Rio 2016:

a) ampla publicidade das receitas e gastos ao público em geral, fornecendo as informações correlatas eventualmente requeridas; b) sucessivamente, em não sendo deferido o pedido anterior, forneça todos os dados relativos a receitas e gastos a todos os órgãos de controle, tais como Ministério Público, Tribunal de Contas e Controladorias Internas; c) em especial, no prazo de 20 (vinte) dias, contabilize os bens e serviços fornecidos pela União como receita **in natura**, e, conseqüentemente, os evidencie em suas demonstrações contábeis, de maneira segregada, de forma a registrar os recursos oriundos do Governo Federal sob o título de subsídios; d) em especial, no prazo de 20 (vinte) dias, apresente relatório consolidado informando o total de recursos gastos até o momento, com a organização dos Jogos Rio-2016, discriminando os gastos com orçamento próprio e os gastos com subsídios da União.

8. A Juíza **a quo** deferiu a medida de urgência, liminarmente, e determinou que a União e o Município do Rio de Janeiro se abstivessem de fazer qualquer repasse de verbas públicas para o

Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos Rio-2016, até que seja dada ampla publicidade de todas as receitas e despesas ao público em geral, bem como ao Ministério Público e ao TCU dos dados solicitados pelos respectivos órgãos de controle, sob pena de multa diária pessoal ao seu responsável no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais). (peça 41, p. 21, item 'a')

9. *Na sequência dos fatos, a União teve o pedido de suspensão de execução de medida liminar deferido pela Presidência do TRF da 2ª Região. No seu juízo de cognição 'sumaríssima', o juízo de plantão destacou que sua decisão 'em nada afeta o eventual sucesso da ação civil movida e nem a necessária e imperativa prestação de contas transparente dos convênios e recursos repassados.' (peça 41, p. 61).*

ANÁLISE

10. *Inicialmente é importante destacar que o inegável êxito na organização dos Jogos Olímpicos não é o tema desta instrução. Serão examinadas, neste momento, as notícias que deram ensejo ao despacho do Relator a respeito do patrocínio concedido ao Comitê Rio 2016 pelo governo federal.*

11. *Segundo as informações repassadas por ambas entidades, Ministério do Esporte e Comitê Rio 2016, o Governo federal, em 4/8/2016, por meio da Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (APEX – Brasil), firmou contrato de patrocínio com o Comitê Rio 2016. Não foram encaminhados ao TCU os termos do aludido contrato, tampouco os valores envolvidos. Segundo a imprensa e a o Comitê Organizador, nos autos da ação movida pelo MPF, esse patrocínio consistiu em aproximadamente R\$ 30 milhões (peça 46, p.1, peça 41, p. 57).*

12. *Consigne-se que a Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil) atua para promover os produtos e serviços brasileiros no exterior e atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira. A Apex-Brasil é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, que por força da Lei 10.668/2003 foi qualificada como 'Serviço Social Autônomo', ou seja, uma entidade integrante do denominado 'Terceiro Setor'.*

13. *Sem embargo da posição do Ministério, rigorosamente correta, é preciso compreender que a composição societária da Apex-Brasil, cujos representantes integram o conselho deliberativo, é majoritariamente composta por órgãos públicos federais (55%), ainda que possua natureza jurídica de direito privado e abranja entre seus associados algumas entidades privadas como a Confederação Nacional da Indústria – CNI, a Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária do Brasil – CNA, a Associação de Comércio Exterior do Brasil – AEB e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae (art. 5º, VI a IX do Estatuto, peça 47, p. 2). A par disso, o Presidente da Diretoria Executiva, órgão de gestão administrativa técnica e financeira, é nomeado pelo Presidente da República para exercer o cargo por um período de quatro anos, e demissível **ad nutum** (art. 6º da Lei 10.668/2003). Ademais, o inciso I do art. 9º do mesmo dispositivo dispõe que: o 'Poder Executivo definirá os termos do contrato de gestão, que estipulará as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para sua execução e especificará os critérios para avaliação da aplicação dos recursos repassados à Apex-Brasil'.*

14. *Pode-se assim afirmar que a Apex, embora não integre formalmente a estrutura da Administração Pública Direta ou Indireta, está longe de desviar-se do forte controle decisório exercido pelo Poder Executivo federal. A fonte de recursos predominante da Agência é constituída de contribuições parafiscais, aproximadamente R\$ 450 milhões/ano. Uma outra parcela menos significativa é constituída de recursos recebidos mediante convênios (ver <http://www.apexbrasil.com.br/transparencia>).*

15. *Nesse contexto, indubitado torna-se o apoio do Governo Federal, mediante uma agência por ele controlada, para socorrer o Comitê Rio 2016. Propósito disso, foram identificados dois repasses de R\$ 3 milhões à APEX, um deles proveniente do Ministério da Cultura, para 'promoção da cultura brasileira nos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos' e o outro, do Ministério do Esporte, para 'preparação e organização dos Jogos Rio 2016 e gestão do legado' (peça 48).*

16. De todo modo, não se pretende aprioristicamente criticar a escolha do instrumento de patrocínio firmado entre a aludida entidade e o Comitê Rio 2016. A rigor, não há óbice para que a Agência firme semelhante contrato a fim de associar a sua marca e serviços aos Jogos Rio 2016. Entretanto, a melhor compreensão do tema reclama uma contextualização dos fatos, ainda que importe em revisitar um tema já decantado nos relatórios elaborados pela equipe da Secex-RJ.

17. É sabido que, no Dossiê de Candidatura, o orçamento do Comitê Rio 2016 possuía uma arquitetura na qual estava previsto o repasse de recursos financeiros mediante subsídios, da ordem de R\$ 619 milhões, provenientes do governo federal. De igual modo, havia uma previsão de cobertura financeira do déficit operacional da entidade pelos três entes da federação. Esta garantia foi consubstanciada pela União por meio da Lei 12.035/2009, denominada Ato Olímpico, cuja sanção ocorrera à véspera da vitória da candidatura da cidade. Semelhantes compromissos juntamente com as isenções fiscais compunham o arcabouço estruturante de suporte ao Comitê Rio 2016, entidade, como se sabe, responsável por organizar a festa e servir de ligação entre o Comitê Olímpico Internacional e o Governo brasileiro.

18. Apesar de todo o modelo de amparo à entidade, ao longo dos anos, o Comitê Rio 2016 esforçou-se em demonstrar a sua autonomia em relação ao Governo federal. Sempre que possível vinha à público afirmar que não utilizava recursos públicos. De fato não movimentava, em suas contas correntes, dinheiro público recebido dos entes. Porém essa circunstância, está longe de significar a autonomia em relação ao emprego de recursos públicos, uma vez que as verbas públicas chegaram por meio do fornecimento à entidade daqueles bens e serviços privados que, antes, seriam realizados diretamente pela entidade com o emprego de numerário proveniente do Governo federal à título de subsídio. Essa moldura de serviços e bens avocados pelo poder público juntamente com as renúncias fiscais, ambas em favor do Comitê, serviram para alinhar o discurso da autonomia financeira do Comitê Rio 2016, tardiamente reconhecido pelo próprio Comitê nas duas passagens abaixo, extraídas de sua página na internet em 16/11/2016: '(...) O Rio 2016 teve seu orçamento viabilizado majoritariamente através de recursos privados.' Grifou-se. (<https://www.rio2016.com/legados/transparencia>).

Haverá alteração da contribuição total dos governos no orçamento do Comitê em relação ao previsto na candidatura?

Não houve alteração, apenas a atualização pela inflação. O que mudou é que, em vez de aportar recursos dentro do Comitê para arcar com uma parcela dos custos da organização, como previsto na candidatura, os governos pagarão diretamente algumas dessas despesas, de modo a reduzir o trânsito de recursos que, por si só, também gera gasto. (<https://www.rio2016.com/transparencia/perguntas>).

19. A derrogação do art. 15 do Ato Olímpico, cujo conteúdo serviu de esteio para o estabelecimento da competência do TCU sobre o Comitê Rio 2016, consistiu num elemento importante a consubstanciar o receio da submissão da entidade ao órgão de Controle Externo. Apesar de ser um ato do Poder Legislativo Federal, o Comitê Rio 2016 almejou a mudança na legislação pátria, pois, remetera comunicação requisitando a anuência do COI quanto à alteração da garantia, na qual sublinha a desnecessidade de apoio da União (peça 26, p. 2/3). O conteúdo da carta, à propósito, contou com o apoio do prefeito e do governador do Estado do Rio de Janeiro (peça 26, p. 4). Em novembro de 2015, o Comitê Rio 2016, finalmente, ingressa com uma petição junto ao relator destes autos, Min. Augusto Nardes, a fim de obter decisão favorável desta Corte para que declarasse o fim da competência sobre a entidade, de modo a não se sujeitar a fiscalização **pari passu** levada a cabo desde o ano 2013 (peça 25).

20. Ressalte-se que a pretensa autossuficiência do Comitê Rio 2016 veio sendo apregoada até as vésperas dos Jogos Paraolímpicos (peça 49, p. 1). Somente durante as competições dos Jogos Olímpicos, foi dado conhecimento à sociedade de que a entidade havia entrado no vermelho. Na oportunidade, o Comitê Rio 2016 afirmou que não havia recursos para o financiamento dos Jogos Paraolímpicos. Ademais, afirmou pela primeira vez que os orçamentos dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos eram separados. Porém, não há registro, desde a candidatura, de segregação das

receitas e gastos entre os eventos, uma vez que o faturamento auferido pelo evento Paraolímpico é reconhecidamente menor que o Olímpico, sem embargo da conotação discriminatória e apartada do espírito olímpico que a medida poderia suscitar.

21. Foi nesse contexto de deterioração das finanças do Comitê Rio 2016, o qual cogitou inclusive a possibilidade de cancelar os Jogos Paraolímpicos (peça 51), que surgiu o patrocínio da Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil). Como foi dito, o termo desse ajuste não foi enviado a este TCU, portanto não é possível fazer maiores considerações para além salientar que o contrato de patrocínio, embora não tenha natureza convencional, dado o interesse contraposto, pode ter a prestação de contas das despesas realizadas por parte dos patrocinados exigida por este Tribunal de Contas. Isso porque, apesar de possuir natureza jurídica de direito privado e não compor a Administração Pública, a APEX é classificada como serviço social autônomo (Lei 10.668/03, Decreto 4.584/03, Decreto 2.398/97). Apesar de não se destinarem à prestação de serviços sociais ou de formação profissional, são financiadas majoritariamente, como já foi dito, por contribuição parafiscal e por dotação orçamentárias consignadas no Orçamento da União e, além disso, estão obrigadas a gerir seus recursos de acordo com contrato de gestão com termos definidos pelo Executivo (Acórdão 3.554/2014–TCU–Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz).

22. Por oportuno, neste momento, vale propor, considerando que a União estava acordada, nos termos do Dossiê de Candidatura (tabela 7.6.1 da peça 52, p. 12), a repassar ao Comitê Rio 2016, a título de subsídios, o valor de até o limite de US\$ 267.551.000,00, determinar ao Ministério do Esporte que apresente demonstração detalhada dos gastos incorridos com o Comitê Organizador Rio 2016 com energia temporária, segurança interna das arenas, bem como aquisição de equipamentos esportivos, verificando se o montante dos recursos públicos federais empregados estão condizentes com o limite, a título de subsídios, estipulados pelo Dossiê de Candidatura.

CONCLUSÃO

23. Em conclusão, pode-se afirmar que o recente auxílio por meio de patrocínio da Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil) não tem o condão de alterar os fundamentos da instrução anterior no qual se sustentou a manutenção da competência deste Tribunal de Contas da União em face do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 (peça 32).

24. O ideal é que, neste momento, o debate seja em torno da divisão dos lucros do Comitê Organizador na forma do Acordo da Cidade-Sede (20% para COB, (ii) 20% para o COI e 60% a serem utilizados em benefício geral do esporte no país-sede), porém as notícias hodiernas que chegam acerca das finanças do Comitê Organizador Rio 2016 expressam um quadro de dívidas com fornecedores e débitos trabalhistas (peça 50). Um quadro que não impressiona este TCU, consoante se depreende da passagem do Voto proferido, em 25/9/2013, pelo Min. Aroldo Cedraz, quando ainda anunciavam a autossuficiência do Comitê Rio 2016: '4.5.4.7 A postergação do repasse, por um lado, tem evitado o emprego de recursos públicos, mas, por outro, estaria apenas adiando a inexorável necessidade de aportes, uma vez que a literatura tem demonstrado o caráter deficitário de grandes eventos esportivos, como os Jogos Olímpicos'. (Acórdão 2.596/2013–TCU–Plenário).

25. A configuração atual do Comitê Rio 2016 somada a crise financeira que assola o Estado do Rio de Janeiro, que juntamente com o Município permaneceram responsáveis pelo déficit do Comitê Rio 2016, reclama desta Corte precaução, a fim de proteger de investidas indevidas ao erário da União, uma vez que o patrocínio em tela, ao que tudo indica, não foi suficiente para evitar o déficit do Comitê Rio 2016. Ademais, com o fim dos Jogos, não é possível vislumbrar aportes ao Comitê Rio 2016 a título de patrocínio.

26. O patrocínio firmado entre o Comitê Rio 2016 e o serviço social autônomo, denominado Agência de Promoção de Exportação e Investimentos (Apex-Brasil), não altera o entendimento propugnado na instrução à peça 32, devendo ser indeferido o pedido formulado pelo Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 na peça 25, realizando as devidas comunicações. Outrossim, deve ser determinado ao Ministério do Esporte que comprove que os gastos da União, incorridos a título de

subsídios, não ultrapassaram o limite previsto na tabela 7.6.1 do Dossiê de Candidatura (peça 52, p. 12).

27. *Por fim, deve ser determinado ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República que encaminhe ao TCU informações sobre quaisquer repasses de recursos federais a título de cobrir eventuais déficits do Comitê Rio 2016.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

28. *Diante do exposto, à consideração superior, propondo:*

*i) Indeferir o pedido pleiteado pelo Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 na peça 25, de sorte a dar continuidade ao presente processo de Monitoramento, comunicando ao Comitê Rio 2016 que a competência do Tribunal de Contas da União sobre aquela entidade não se esgota na garantia de cobertura do déficit operacional, até então prevista no art. 15 do Ato Olímpico (Lei 12.035/2009), nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição, mas também em face do 'subsídio' ao orçamento COJO previsto no Dossiê de candidatura, consubstanciado no aporte de recursos públicos federais na forma de serviços/bens, isto é, produtos **in natura**;*

ii) Determinar ao Ministério do Esporte e à Casa Civil da Presidência da República que encaminhe a este Tribunal eventuais ajustes que visem transferir recursos para o Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 a fim de cobrir possível déficit;

iii) Determinar ao Ministério do Esporte que apresente, no prazo de 120 dias, demonstração detalhada dos gastos incorridos com o Comitê Organizador Rio 2016 com energia temporária e segurança interna das arenas, bem como a aquisição de equipamentos esportivos, verificando se o montante dos recursos públicos federais empregados estão condizentes com o limite, a título de subsídios, estipulados pelo Dossiê de Candidatura a cargo da União (tabela 7.6.1, peça 52, p. 12).

iv) Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte; à Casa Civil da Presidência da República; ao Governo do Estado do Rio de Janeiro; ao Município do Rio de Janeiro; à Autoridade Pública Olímpica, ao Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 e ao Ministério Público Federal no Estado do Rio de Janeiro."

É o relatório.