TC 018.312/2015-2

Tipo de processo: Monitoramento

Unidade Jurisdicionada: Comitê Organizador Rio 2016 e Secretaria Executiva do Ministério do Esporte

Responsável: Carlos Arthur Nuzman (CPF 007.994.247-49) e Ricardo Leyser Gonçalves (CPF 154.077.518-60)

Advogados: Helio Ballo Cavalcanti (OAB/RJ 3.243), Sergio Mazzillo (OAB/RJ 25.538), Luiz Rodolfo A. Ryff (OAB/RJ 112.797), Rodrigo Costa Magalhães (OAB/RJ 120.356) e outros.

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar incidental

INTRODUÇÃO

1. No dia 26 de agosto, o Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 veio aos autos do processo TC 008.486/2015-8 (peça 25) em petição simples.

2. A petição solicita "*o arquivamento do Relatório de Levantamento, uma vez que entende finda a jurisdição da E. Corte de Contas, nos exatos e precisos termos do antes referido Acórdão 2.596, de 25 de setembro de 2013*".

3. O entendimento do Comitê é fruto de interpretação a *contrario sensu* do item 9.10 do Acórdão 2.596/2014-TCU-Plenário que assentou, com fulcro no art. 70, parágrafo único, da CF/88, que o "*Comitê Organizador dos Jogos Rio 2106* ***está sujeito à jurisdição deste Tribunal, enquanto subsistir a garantia oferecida pela União****, nos termos do art. 15 da Lei 12.035/2009, considerando que tal garantia lastreia-se em recursos públicos federais*". (grifou-se).

4. Em adição, a Procuradoria Geral do Município Rio de Janeiro (PGM/RJ) encaminhou documentação na qual consta uma correspondência enviada ao presidente do Comitê Olímpico Internacional (COI) pelo presidente do Comitê Rio 2016 solicitando a anuência daquele COI quanto ao fim da cobertura do *déficit* pela União. No entanto, reafirma nesse documento que os Governos Estadual e Municipal do Rio de Janeiro **permaneceriam** suportando a cobertura do aludido *déficit* (peça 26, p 3).

5. Vale mencionar que o Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016 interpôs recurso de reexame contra o Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário, no âmbito do TC 008.486/2015-8, cuja relatoria está sob a tutela do Ministro Bruno Dantas. Posteriormente, o mesmo Comitê efetuou a juntada da petição retrocitada naquele processo.

6. De forma a dar tratamento à petição, o Min. Bruno Dantas, em Despacho que admitiu o recurso de reexame, no âmbito do processo TC 008.486/2015-8, entendeu a natureza autônoma e não recursal da mencionada petição e determinou a sua análise no bojo do presente processo de fiscalização, cujo objeto, em suma, traduz-se no monitoramento do Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário.

7. Assim, em homenagem ao direito de petição consagrado na Lei Maior e em deferência ao Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, preliminarmente, submete-se à análise desta solicitação ao TCU, a fim de que decida a respeito do impacto da revogação do art. 15 da Lei 12.035/2009 sobre a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54057419.

competência da Corte em face da entidade e eventual prosseguimento do presente trabalho de fiscalização.

ANÁLISE

8. Desde logo importa frisar que o item do acórdão que serviu de supedâneo para a petição do Comitê considerava que "a garantia lastreava-se em **recursos públicos federais**". De modo que a competência desta Corte jamais poderia resultar da inexistência de valores públicos envolvidos ou da impossibilidade do seu manejo.

9. De fato o entendimento firmado pelo TCU, e via de consequência, as fiscalizações que se sucederam impulsionaram os atores a buscarem a derrogação do Ato Olímpico. Por óbvio, tal iniciativa, muito bem-vinda, diga-se, encontrou eco no Governo Federal. Os reflexos dela talvez já possam ser sentidos no Comitê, o qual vem promovendo redução dos seus gastos, segundo informações repercutidas pela imprensa (http://economia.terra.com.br/em-meio-a-crise-comite-rio-2016-corta-30-de-gastos-para-evitar-deficit,7d86709179e6aa61e2c8fbf99003ea98wf50bs9x.html, peça 27).

10. Antes de qualquer posicionamento, impõe-se analisar algumas feições com que se apresentam o tema aqui tratado.

11. Ao longo das fiscalizações realizadas sobre as ações dos Jogos Olímpicos Rio 2016, o TCU vem esquadrinhando a natureza jurídica do Comitê Rio 2016 e do **subsídio** constante do Dossiê de Candidatura – atual repasse de obrigações para os entes – consoante se constata em diversas passagens do relatório que serviu de esteio para o novel Acórdão 1.857/2015–TCU–Plenário. Desse modo, para o melhor encadeamento de ideias será feito um breve percurso.

12. No primeiro trecho do relatório do aludido acórdão, foi apontado o relevante interesse público envolvido na atividade de organização dos Jogos:

> É inegável que **a missão de promover, organizar e realizar os Jogos é dotada de relevante interesse público**, uma vez que a entidade é uma peça importante no contexto dos esforços para concretização de um evento de alcance planetário. E aqui importa deixar assentado que, em se tratando de Jogos Olímpicos, semelhante interesse público permeia todas as ações voltadas à realização do evento, a própria assunção de obrigações do Comitê pelos entes é reflexo disso **(grifou-se)**

13. Em complemento, o Relatório apresentou uma definição de subsídio construída pelo jurista Carlos Valder do Nascimento, no qual se destaca o seu caráter de imprescindibilidade para ações estatais que visam atender às necessidades públicas: "*todas as ações que buscam socorrer determinadas situações em que o estado entenda imprescindível ao cumprimento de seus desígnios constitucionais, que é de satisfação das necessidades públicas*".

14. Em outro ponto do relatório do TCU, é explicitado o conceito formulado no orçamento do Comitê Organizador (COJO), no momento da candidatura da cidade: *como não havia previsão de receita suficiente para atender os compromissos, os entes das três esferas de governo se comprometeram a custear o orçamento COJO, arcando com R$ 1,8 bi (ano base 2016),* ***quantia necessária para equilibrar o Orçamento do Comitê Organizador****,* (grifou-se). Desse trecho depreende-se a natureza complementar do subsídio previsto no dossiê de candidatura, na qualidade de elemento estrutural para o alcance da missão do Comitê Organizador do Jogos. Fato reconhecido pela própria entidade quando afirmou que "*necessitará de aproximadamente R$ 1,3 bilhão dos governos, mediante a assunção de encargos, para equilibrar seu orçamento*" (peça 28, p. 2).

15. No entanto, o Comitê Organizador optou por repassar a contratação de serviços/bens à União, no lugar de receber os aportes financeiros do Governo Federal. Esse modelo, à primeira vista

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54057419.

bem-vindo, de um lado, evitou que a União transferisse recursos financeiros para uma entidade privada; porém, de outra banda, impôs à Administração Pública a mobilização de sua máquina para fazer frente a semelhantes tarefas, além de repassar o risco para o ente estatal.

16. Portanto, até o momento, dois aspectos fundamentais saltam aos olhos. O primeiro revela que o objeto do Comitê Organizador possui relevante interesse coletivo, amoldando-se ao objetivo do Governo Federal no sentido de realização dos Jogos Olímpicos Rio 2016. É bem de ver que o Comitê Organizador – o qual goza de privilégios tributários, frise-se de passagem – figura como entidade importante nesse esforço, em vista de sua natureza jurídica privada que lhe permite maior desenvoltura burocrática para lidar com o desafio de organização da festa, seu objeto. O segundo aspecto, o econômico, trata de aporte financeiro denominado "subsídio", consistente numa parcela do montante necessário para o alcance desse objeto para a consecução de evento de interesse recíproco, qual seja, organização do evento. Como se constata, ambas pessoas jurídicas, Comitê Organizador e União, perscrutam os mesmos objetivos, de sorte que cada um ingressa com uma parcela visando o atingimento desse intento.

17. Essas premissas iniciais deixam evidenciada a relação de mútua cooperação entre a União e o Comitê Organizador dos Jogos, cujo escopo fora delineado no dossiê de candidatura. A União, sem embargo dos demais entes, comprometeu-se a transferir até R$ 619 milhões (data base 2016) em recursos públicos, à título de "subsídio", para o orçamento da entidade. Entretanto, tendo em vista a preocupação com o manejo de recursos públicos e as possíveis consequências advindas dessa via, o Comitê optou por repassar esse ônus à União, de sorte que elegeu alguns serviços/bens para que o ente contratasse diretamente.

18. Semelhante opção, frise-se, é bastante comum nos Comitês Organizadores de Jogos Olímpicos, inclusive é recomendada pelo COI. Trata-se de receitas em serviços ou bens, *in natura,* em "coisas", denominadas *Value in Kind – VIK*. É assim, *exempli gratia*, que o Comitê utiliza os carros da montadora Nissan, os equipamentos da Embratel ou a consultoria da Ernst & Young. Essas receitas de *VIK* compõem parte significativa dos recursos da entidade e são devidamente apropriadas em suas demonstrações contábeis (peça 30, p. 27). Em suma, o aporte de bens públicos não deixa de existir, é realizado e deve ser contabilizado pelo Comitê Organizador. Anote-se que, até o momento, a União, segundo o Ministério do Esporte – ME, assumiu os serviços de energia temporária e de segurança interna das arenas, bem como a aquisição de equipamentos esportivos (peça 29, p. 17).

19. Essa solução *sui generis,* do ponto de vista do Controle Externo, tem poucos efeitos práticos, porque, a semelhança dos convênios em sentido estrito, tal assunção de obrigações por parte da União dependerá da juridicidade na administração dos recursos pelo Comitê Organizador. Vale dizer, qualquer irregularidade na aplicação dos recursos próprios deve ser refletida na parcela da União, uma vez que é fundamental identificar se o fornecimento de serviços/bens é de fato necessário. Daí decorre a variabilidade do "subsídio". Não foi por outra razão, o registro, no mencionado relatório do Acórdão 1.857/2015–TCU–Plenário, de que os atores [envolvidos nos Jogos] devem ter como norte a busca incessante por receitas privadas, de modo a prescindirem do auxílio governamental:

> Importa frisar que tal contribuição dos entes da federação tem como escopo inarredável o atendimento ao princípio do equilíbrio orçamentário. De modo que o orçamento do COJO como ferramenta dinâmica de planejamento, poderia, ao longo dos anos, apresentar comportamento mais favorável do que aquele previsto na candidatura. Logo, **o cenário ideal representaria a desnecessidade do auxílio governamental ao Comitê** [...]b) **a gestão do Comitê Organizador junto aos Governos deve se empenhar para que o Orçamento COJO prescinda de auxílio ou de aporte governamental a fim de atingir seu equilíbrio, ou, pelo menos, que esta intervenção seja a menor possível**. **(grifou-se)**

20. Como se verifica é a partir da grandeza de receitas realizadas e despesas despendidas que o Comitê tem a dimensão de serviços/bens a serem repassados. Desse modo persiste, com o "subsídio",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54057419.

o risco de a União assumir despesas indevidamente, uma vez que seria possível a redução, devolução ou desnecessidade desse auxílio.

21. Um exemplo claro disso é a questão da Vila dos Atletas no qual o TCU, juntamente com a CAIXA, avalia o valor justo do aluguel, bem como do *retrofit* (mais de R$ 300 milhões a soma de ambos). Caso esses valores sejam inferiores ao contrato, a diferença será revertida em proveito do Comitê que, via de consequência, poderá necessitar de um valor menor de "subsídio". Outro exemplo é o próprio Programa de Marketing Conjunto dos Jogos – JMPA (R$ 270 milhões), no qual o Comitê repassa recursos de licenciamento ao Comitê Olímpico do Brasil – COB. Caso tal valor seja diminuído, também haverá proveito para a União, na forma de redução da necessidade de "subsídio". Enfim, são apenas dois exemplos.

22. Portanto, no que tange ao "subsídio" ou fornecimento de serviços/bens, não há que se falar em afastamento da competência do TCU, pois, na medida em que os interesses são convergentes para realização do objeto, o montante do "subsídio" dependerá diretamente da correta aplicação dos recursos próprios pelo Comitê Organizador. Em outras palavras, compõem um todo indissociável, não subsistindo aquele apartado destes. Situação bem distinta haveria caso o "subsídio" fosse zerado, e o Comitê fizesse frente, apenas com recursos próprios, a todas as suas obrigações previstas no Dossiê, prescindindo da União para contratação desses bens/serviços. Persiste, nesse quadro, a necessidade de sindicabilidade das receitas e despesas do Comitê Organizador por parte desta Corte de Contas. O próprio Governo Federal, mediante o Ministério do Esporte, atento a essa questão, realizou o escrutínio das despesas do Comitê antes de autorizar qualquer aporte de serviços ou bens.

23. Há um outro agravante, conforme pedido de Reexame interposto pelo Comitê, esta entidade afirma que (TC 008.486/2015-8, peça 140 p. 11) "*as discussões com os entes governamentais referentes à assunção de responsabilidades ainda estão em curso e as informações serão apresentadas a essa E. Corte de Contas tão logo ditas obrigações estejam definidas*". Apesar de a revogação da garantia ter seu marco temporal fixado, as negociações quanto aos bens/serviços relativos ao "subsídio" estão em pleno andamento. Com efeito, a diferença essencial entre o "subsídio" da União e a cobertura do *déficit* limitava-se ao fato desta representar verdadeiro "cheque em branco", enquanto aquele, ao menos, possui um teto ("cheque especial"). De outro modo, a União passou da condição de fiadora do Comitê Rio 2016 para "sócia" interessada.

24. Acrescente-se finalmente que em virtude da possibilidade de existência de compromissos sublegais por parte da União, impõe-se apurar, no próximo trabalho de campo, a extinção de tais compromissos.

CONCLUSÃO

25. As considerações precedentes em face da petição do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, o qual, por força da derrogação do Ato Olímpico (Lei 12.035/2009), requereu o encerramento das fiscalizações sobre a entidade, evidenciam que o "subsídio", como forma de equilibrar o orçamento COJO, não pode ser analisado de maneira apartada dos demais componentes do orçamento COJO (receitas e despesas).

26. O panorama em tela autoriza-nos a afirmar que os serviços/bens contratados e fornecidos pela União ao Comitê Organizador Rio 2016 referem-se a receitas *in natura* (*Value in Kind* – VIK) para a entidade.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

27. Diante do exposto, à consideração superior, propondo:

I) Indeferir o pedido formulado pelo Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016 na peça 25, comunicando-o 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54057419.

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, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c art. 177 da Lei 6.404/76, ao Comitê Organizador Rio 2016 que contabilize, no prazo de 30 (trinta) dias, os serviços/bens fornecidos pela União como receita *in natura, Value in Kind – VIK* e, consequentemente, os evidencie em suas demonstrações contábeis, de maneira segregada, de forma a registrar os recursos oriundos do Governo Federal à título de "subsídios";

III) Determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ) o prosseguimento da presente fiscalização consoante estabelecido no Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário;

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; à Controladoria-Geral da União; ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; ao Governador do Estado do Rio de Janeiro; ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro; ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica e ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.

Secex-RJ, em 20/10/2015
(Assinado eletronicamente)

Glauce Tadaiesky Marques
AUFC – Mat. 2847-9

Alcir Moreno da Cruz
AUFC – Mat. 6599-4

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 54057419.