

PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE N.º 96-A, DE 2016
(Do Sr. Evandro Roman e outros)

Propõe que a Comissão do Esporte - CESPO fiscalize a execução das despesas dos objetos dos Termos de Execução Descentralizada nºs 64 a 68, celebrados pelo Ministério do Esporte em 2015; tendo parecer da Comissão do Esporte, pelo arquivamento (relator: DEP. HUGO LEAL).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE ESPORTE

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Interna nas Comissões

**PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DO ESPORTE
RELATÓRIO PRÉVIO**

I – DA SOLICITAÇÃO DA PFC

O Exmo. Deputado Evandro Roman, com base no artigo 100, §1º, e artigos 60, inciso II, e 61 do Regimento Interno desta Casa, apresentou à Comissão do Esporte proposta de fiscalização e controle, no sentido de que se fiscalize, especialmente quanto à economicidade, a execução das despesas referentes aos Termos de Execução Descentralizada de nºs. 64 a 68, firmados pelo Ministério do Esporte - ME em 2015, conforme reprodução do Anexo I da PFC a seguir:

Termo	Partes	Data da Assinatura	Objeto	Valor
64/2015	Ministério do Esporte e UFRN	23/12/2015	Estruturação e Funcionamento de Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas de Esporte e Lazer da Rede CEDES	R\$ 759.885,53
65/2015	Ministério do Esporte e UFCE	23/12/2015	Realização do I simpósio de Gestão do Esporte em unidades Esportivas desafio do Estado na formação de uma rede nacional integrada de treinamento a ser realizado em Fortaleza/CE	R\$ 285.552,00
66/2015	Ministério do Esporte e CEFAN	29/12/2015	Aquisição de Equipamentos/Materiais de levantamento de Peso necessários à Realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, e posterior legado	R\$ 10.405.768,00

67/2015	Ministério do Esporte e CEFAN	29/12/2015	Aquisição de Equipamentos/Materiais de levantamento de Peso Paraolímpico necessários à Realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, e posterior legado	R\$ 11.122.520,00
68/2015	Ministério do Esporte e UNIFA	29/12/2015	Aquisição Instalação/Montagem, Desmontagem, Embalagem e Armazenagem de Pisos Esportivos para os Jogos Olímpicos Paraolímpicos Rio 2016	R\$ 10.516.880,22

Conforme justificativa do autor da PFC, o fato dos referidos termos terem sido celebrados nos últimos dias de dezembro de 2015 dá margem à suspeição de que os procedimentos para firmar os termos tenham sido acelerados, com o objetivo de que os recursos orçamentários autorizados para o ME não deixassem de ser utilizados. Essa pressa na celebração dos termos, segundo o autor, poderia resultar em desperdício de recursos públicos, justificando-se, portanto, a implantação da presente PFC.

II – DA OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA

Este Relator, levando em conta a atualidade do fato, considera inegável a oportunidade e conveniência para implementar a presente Proposta de Fiscalização Financeira, que, conforme explicitado na justificação, baseia-se na possibilidade de desperdício de recursos públicos, quando da celebração de Termos de Execução Descentralizada, em 2015, entre o Ministério do Esporte e as Instituições constantes do Anexo I da PFC, reproduzida no item anterior .

Diante do exposto e levando em consideração a atualidade da denúncia, este Relator considera inegável a oportunidade e conveniência desta proposição.

III – DA COMPETÊNCIA DESTA COMISSÃO

O artigo 32, XXII, “a”, e seu parágrafo único, combinado com o artigo 24, X e XI ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ampara a competência desta Comissão para determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, a legitimidade e a economicidade do contrato objeto desta PFC.

IV – DO ALCANCE JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, POLÍTICO, ECONÔMICO, SOCIAL E ORÇAMENTÁRIO

Quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social e orçamentário dos atos a serem fiscalizados, cumpre reconhecer a importância da ação do Poder Legislativo com o objetivo de fiscalizar

a execução das despesas realizadas no âmbito dos Termos de Execução Descentralizada firmados pelo Ministério dos Esportes.

V – PLANO DE EXECUÇÃO E METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

Proponho que, conforme solicitado, a Fiscalização seja executada pelo Tribunal de Contas da União - TCU, em razão da competência dessa Corte para averiguar se houve desperdício de recursos públicos quando da celebração dos Termos de Execução Descentralizada nºs. 62 a 68 de 2015, firmados pelo Ministério do Esporte, bem como se houve a devida observação dos princípios da legalidade, economicidade e transparência exigida em atos públicos.

Tal possibilidade está assegurada em nossa Constituição Federal, que permite ao Poder Legislativo açãoar aquela Corte para realizar auditorias e inspeções em relação a qualquer pessoa física ou jurídica que administre bens ou valores da União, conforme ressaltado nos artigos abaixo transcritos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....
IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial,

.....
VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados assim dispõe:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

.....
X – determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal.

Ao final dos trabalhos, caberá ao TCU encaminhar a esta Comissão cópia do relatório contendo os resultados alcançados, a fim de subsidiar a elaboração do Relatório Final desta PFC.

VI – VOTO

Em função do exposto, **VOTO** no sentido de que esta Comissão acolha a proposição em tela com vistas à implementação na forma descrita no Plano de Execução e Metodologia de Avaliação acima apresentado.

Sala das Comissões, Brasília, 08 de agosto de 2017.

Deputado Arnaldo Jordy
Relator

OS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DESTA PFC ENCONTRAM-SE NO PROCESSADO

RELATÓRIO FINAL

I – INTRODUÇÃO

Trata-se da Proposta de Fiscalização e Controle - PFC, nº 96, de 2016, de autoria do Senhor Deputado Evandro Roman e outros, apresentada nesta Comissão, que visa à realização de fiscalização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a regularidade, especialmente quanto à economicidade, da execução das despesas referentes aos Termos de Execução Descentralizada de nºs. 64 a 68, firmados pelo então Ministério do Esporte - ME em 2015.

Conforme justificativa do autor da PFC, a celebração de alguns termos nos últimos dias de 2015 poderia dar margem a que os recursos orçamentários não deixassem de ser utilizados. Essa pressa na celebração dos termos, segundo o autor, poderia resultar em desperdício de recursos públicos, justificando-se assim a implantação da PFC.

II – EXECUÇÃO DA PFC

O Relatório Prévio apresentado pelo Deputado Arnaldo Jordy, em 08 de agosto de 2017, foi aprovado por este Colegiado no dia 09 de maio de 2018 e acolhido mediante determinação da implementação da PFC na forma e rito estabelecidos no artigo 24, X, do Regimento desta Casa. Desta forma, ficou estabelecido que a PFC fosse executada com base nos pressupostos apresentados no Relatório Prévio e, ainda, com a recomendação de que o resultado do trabalho do TCU fique à disposição dos interessados na Secretaria desta Comissão.

Em atendimento às solicitações do Relatório Prévio, o TCU encaminhou a esta Comissão, o Aviso nº 572-Seses-TCU-Plenário, datado de 26 de setembro de 2018 e o Acórdão nº 2.241/2018 – TCU – Plenário, que veio acompanhado do Relatório e Voto proferido nos autos do processo nº TC-015.023/2018-4. Do referido Relatório, destacam-se os seguintes pontos:

(...)

11. (...) não foram apresentados, na peça inicial destes autos, elementos suficientes que permitissem a análise técnica da solicitação, nem foram anexados documentos que apontassem indícios de irregularidades na execução dos termos mencionados.

12. Isto posto, com objetivo de obter informações mais detalhadas e necessárias para esta Unidade Técnica possa analisar a forma mais adequada para atender a presente solicitação, foi feita, de acordo com instrução pretérita (peça 7), diligência ao Ministério do Esporte (ME) para que encaminhasse os seguintes documentos/informações:

- a) cópias dos Termos de Execução Descentralizada 64 a 68/2015, firmados pelo ME;
- b) informações sobre o estágio em que se encontram as prestações de contas dos termos referidos no item acima, cabendo encaminhar:
 - b.1) cópia dos documentos apresentados a título de prestação de contas, se houver;
 - b.2) relatórios das análises realizadas pelo ME sobre a documentação apresentada;
 - b.3) caso o ME ainda não tenha concluído a análise de prestação de contas de alguns dos termos de execução descentralizada, informar cronograma estimado para a sua conclusão;
 - b.4) eventuais medidas que estão sendo adotadas pelo ME com relação às unidades descentralizadas que estejam omissas quanto ao dever de prestar contas e/ou com relação a possíveis irregularidades conhecidas pelo ME na gestão dos recursos descentralizados.
- c) esclarecimentos sobre motivos que ensejaram a celebração dos referidos termos nos últimos dias de 2015.

No Relatório em comento, constam ainda as respostas do Ministério do Esporte:

13. Em resposta, a Secretaria Executiva do Ministério do Esporte remeteu o Ofício 349/2018/SECEX-ME (peça 12), no qual informa que a Secretaria Nacional de Esporte de Base e de Alto Rendimento é responsável pelos termos de execução descentralizada 65 a 68/2015 (peça 12, p. 5), enquanto que a Secretaria Nacional de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social responde pelo TED 64/2015 (peça 12, p. 8).

14. Junto com o aludido Ofício, remeteu-se a esta Unidade Técnica todos documentos referentes aos termos de execução descentralizada 65 a 68/2015 (peças 14 a 17).

Termo de Execução Descentralizada 64/2015

15. No que se refere ao TED 64/2015, consta a notícia de que ainda estaria vigente (peça 12, p. 8), em que pese não ter sido enviado o aditivo prorrogando sua execução, visto que, diante da vigência de 24 meses a contar da assinatura do TED (peça 12, p. 10), esta se encerraria no dia 22/12/2017.

16. Por sua vez, o Memorando 13/2018/CGAP/DEGEP/SNELIS aduz os motivos que ensejaram a celebração do TED 64/2015 nos últimos dias de 2015 (peça 12, p. 13). Em suma, destaca que este termo teve como objeto a Estruturação e funcionamento de “Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas de Esporte e Lazer da Rede CEDES”, após ter sido selecionado por meio de Chamamento Público publicado em 20/7/2015.

17. Após as etapas de classificação, a proposta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte teve sua proposta selecionada e, tendo em vista a complexidade do assunto, o processo de análise dos documentos apresentados somente foi concluído em 23/12/2015, data de assinatura do TED.
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 015.023/2018-4.

Termos de Execução Descentralizada 65 a 68/2015

18. No que concerne aos termos de execução descentralizada 65 a 68/2015, embora todos tenham findado a vigência, somente o TED 65/2015 possui documentos referentes à prestação de contas (peça 12, p. 5), cuja análise está pendente de apreciação pelo Ministério do Esporte:

Tabela 2 – Situação dos Termos de Execução Descentralizada

<i>Termo</i>	<i>Data da assinatura</i>	<i>Vigência</i>	<i>Fim da vigência</i>	<i>Prestação de contas</i>
<i>TED 65/2015 (peça 14, p. 43)</i>	<i>23/12/2015</i>	<i>6 meses, prorrogada por mais 2 meses (peça 14, p. 281)</i>	<i>23/8/2016</i>	<i>Ofício 864/2016-GR encaminha a prestação de contas final (peça 14, p. 367)</i>
<i>TED 66/2015 (peça 15, p. 275)</i>	<i>29/12/2015</i>	<i>15 meses</i>	<i>29/3/2017</i>	<i>Não possui</i>
<i>TED 67/2015 (peça 16, p. 273)</i>	<i>29/12/2015</i>	<i>15 meses</i>	<i>29/3/2017</i>	<i>Não possui</i>
<i>TED 68/2015 (peça 17, p. 174)</i>	<i>29/12/2015</i>	<i>15 meses, prorrogada por mais 9 meses (peça 17, p. 222)</i>	<i>29/12/2017</i>	<i>Não possui</i>

19. A Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento declara que, à época da celebração dos termos, havia outra gestão no âmbito da Secretaria e do Ministério do Esporte e que, diante disso e do decurso temporal, não é possível apresentar os motivos que resultaram na celebração dos referidos TEDs nos últimos dias do ano.

20. Quanto ao questionamento feito pela SecexEducação, mediante diligência, a respeito do cronograma estimado para a conclusão das análises das prestações de contas já apresentadas (item 6.3 do ofício de diligência – peça 11), a Secretaria, sem especificar datas, apenas apontou que está sendo desenvolvido um cronograma de força tarefa para dar maior efetividade ao procedimento de análise de prestação de contas, conforme item 6.1 do Memorando 32/2018/DEBAR/SNEAR (peça 12, p. 6).

Diante das respostas apresentadas, pelo Ministério do Esporte, o TCU destacou alguns pontos:

22. Todavia, é forçoso reconhecer que o gestor tem a discricionariedade de utilizar as dotações orçamentárias ao longo de todo o exercício financeiro, inclusive nos últimos dias do ano, haja vista não haver vedação legal nesse sentido. Em que pese sua singularidade, esta circunstância não é elemento suficiente para macular a gestão dos recursos objeto desses TEDs, por não constituir, por si só, indício de irregularidade.

23. Em exame sumário dos documentos apresentados pelo ME referentes aos termos (peças 14-17), observa-se a existência de planos de trabalho, projetos, cronogramas de execução e desembolso, o que sugere, a priori, a adoção de medidas necessárias em relação ao planejamento, embora isso não afaste a ocorrência de eventual falha ou irregularidade nessa fase prévia aos ajustes. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 015.023/2018-4.

24. O segundo ponto refere-se a eventuais desperdícios na execução dos TEDs, objeto principal desta solicitação, e em relação ao qual se requer fiscalização por parte deste Tribunal. Embora o solicitante ressalte a celebração dos termos no fim do exercício como motivo para a possibilidade de atos antieconômicos em suas execuções, não se verifica, inicialmente, nexo de causalidade entre o momento das referidas celebrações e a existência de indícios de irregularidades nesse sentido.

25. Tal relação apontada, em abstrato, não se mostra suficiente para demandar, de forma imediata, ação de controle, uma vez que não estão evidenciados aspectos relacionados à relevância e risco.

26. No caso em questão, importante salientar que não constam dos autos qualquer documento que aponte indícios de irregularidades na execução dos termos mencionados, mas apenas a relação já apontada, o que afasta, inclusive, critério de oportunidade para realizar fiscalização.

27. Contudo, a situação das prestações de contas dos ajustes cujo prazo de vigência já se encerrou sem que houvesse a apresentação da respectiva documentação carece de maior atenção por parte deste Tribunal.

28. O dever de prestar contas, dentre outros dispositivos legais, está inscrito no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Nesse sentido, a exigência de prestação de contas da regular execução dos recursos repassados também se aplica aos termos de execução descentralizada sob análise nestes autos.

29. Importante registrar que, como instância primária de controle, cabe ao Ministério do Esporte, unidade orçamentária descentralizadora, efetuar a análise dos documentos apresentados a título de prestação de contas e, caso ocorra uma das circunstâncias previstas no art. 8º, da Lei 8.443/1992, as quais ensejam a instauração da tomada de contas especial (TCE), deve instaurá-la e encaminhá-la ao Tribunal de Contas da União (art. 11 da IN TCU 71/2012).

30. No caso de inércia da instauração da TCE pelo gestor, o TCU poderá determinar que esta seja instaurada. Outra hipótese seria a conversão de outros processos de controle externo em TCE nos casos em que reste configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário.

31. Nesse sentido, diante da ausência de elementos nos autos com indícios de irregularidades em relação às questões apontadas na solicitação e considerando a pendência na análise das prestações de contas por parte do ME dos termos em análise, considera-se razoável e conveniente que a atuação deste Tribunal, se necessária, seja precedida da adoção das medidas administrativas do ME, de modo a cumprir seu dever de exame das referidas contas.

32. É atividade usual da administração pública federal celebrar, ao longo do exercício financeiro, inúmeros instrumentos de alta materialidade e relevância, similares aos que são objeto da presente solicitação. Por isso, o exercício do controle externo deve pautar-se em elementos que demonstrem a indispensabilidade da atuação do órgão de controle externo, pautada em critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, mormente nos casos em que se ultrapassa a competência do controle interno ou aqueles em que se demonstre indícios claros de irregularidades.

33. No caso em tela, reforça-se que não se vislumbra elementos capazes de indicar que houve a ocorrência de irregularidades e que cabe ao Ministério do Esporte a competência de examinar a execução física e financeira dos objetos dos TED, por meio da prestação de contas, a fim de que, caso venha a identificar má gestão dos recursos públicos, encaminhe as conclusões ao controle externo.

34. Ante as circunstâncias relatadas, tendo em vista a ausência de relevância, risco, oportunidade e, principalmente, indícios de irregularidades, não se mostra razoável, operacionalmente, atuação do TCU na forma solicitada por meio de instrumento fiscalizatório próprio, cabendo respeitar o trâmite, entre as instâncias administrativas, de análise das prestações de contas.

35. Nesse sentido, vale frisar que, em casos anteriores de processos de natureza distinta, o TCU entendeu que a unidade técnica poderá propor determinação para que o órgão concedente exerça a sua fiscalização primária, informando ao Tribunal sobre as conclusões da apuração no prazo assinalado, nos casos em que o objeto em questão já estiver sendo tratado por outra instância (Acórdão 2.193/2014-TCU-Plenário, rel. Augusto Sherman, e Acórdão 7.890/2014-TCU-1ª Câmara, rel. José Múcio Monteiro).

36. Além dos aspectos técnicos, salienta-se ainda a dificuldade operacional para realizar as fiscalizações com o objetivo de avaliar a execução de ajustes celebrados, uma vez que, quando os beneficiários diretos de recursos federais são órgãos públicos localizados fora do Distrito Federal, cabem às secretarias de controle externo sediadas nos estados esta atuação fiscalizatória, em razão da localidade da execução física e financeira dos termos, em conformidade com o art. 4º, III, da Portaria-Segecex 16/2017. Assim, em regra, caberia à Secex-RJ, Secex-RN e Secex-CE proceder as ações de controle propostas.

37. Por outro lado, tendo em vista a pendência na análise das prestações de contas por parte do ME, cabe a esta SecexEducação o acompanhamento das medidas a serem adotadas pelo ministério, sendo pertinente, portanto, as seguintes determinações para o órgão efetuar os procedimentos necessários para o recebimento e análise das mencionadas contas:

37.1. Em relação ao TED 65/2015, que ultime a análise da prestação de contas no prazo de 90 (noventa) dias, ao término do qual deverá encaminhar a este Tribunal os relatórios das análises da prestação de contas (Parecer Técnico e Parecer Financeiro e outros documentos pertinentes), bem como o documento comprobatório da instauração da TCE caso tal medida se faça necessária.

37.2. Em relação aos TEDs 64, 66, 67 e 68/2015, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias:

a) notifique as unidades descentralizadas beneficiárias dos recursos provenientes dos termos de execução descentralizada mencionados acima para que apresentem as respectivas prestações de contas;

b) efetue a análise das prestações de contas que forem apresentadas e/ou instaure TCE para os casos de omissão no dever de prestar contas;

c) encaminhe a este Tribunal os relatórios das análises das prestações de contas (Parecer Técnico, Parecer Financeiro e outros documentos pertinentes) e o documento comprobatório da instauração da TCE para os casos em que se conclua pela necessidade de tal medida.

Tendo em vista que a solicitação não apresenta critérios de relevância, risco e oportunidade, nem elementos capazes de oferecer quaisquer indícios de irregularidades, o TCU entende que o acompanhamento

do cumprimento das determinações proposta pela unidade técnica ao Ministério do Esporte é suficiente para atender ao pleito, uma vez que tais circunstâncias tornam prejudicada a necessidade de ações fiscalizatória específica.

O acompanhamento por parte do TCU ocorrerá por meio de monitoramento de acórdão a ser proferido, em processo específico, de modo a verificar o integral cumprimento das determinações e, caso necessário, a adoção de medidas corretivas e punitivas. O Tribunal de Contas informa ainda que estas análises deverão ser comunicadas ao Congresso Nacional.

III - VOTO

Em razão do exposto, conclui-se que esta PFC alcançou os objetivos pretendidos, uma vez que os procedimentos solicitados por esta Comissão foram adotados, nos termos do Acórdão 2.241/2018 – TCU – Plenário.

Assim, por considerar que as providências adotadas pelo Tribunal de Contas da União atenderam à demanda desta proposição, submeto meu VOTO no sentido de que esta Comissão autorize o arquivamento da presente PFC 96, de 2016, por ter alcançado seus objetivos.

Sala da Comissão, 09 de maio de 2019.

Deputado Hugo Leal
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão do Esporte, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pelo arquivamento da Proposta de Fiscalização e Controle nº 96/2016, nos termos do Parecer aprovado do Relator, Deputado Hugo Leal.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Danrlei de Deus Hinterholz e Fabio Reis - Vice-Presidentes, Célio Silveira, Felipe Carreras, Hélio Leite, Luiz Lima, Roberto Alves, Alex Manente, Alexis Fonteyne, Aliel Machado, Bosco Costa, Carlos Chiodini, Dr. Zacharias Calil, Fábio Henrique, Hugo Leal, Nereu Crispim e Vavá Martins.

Sala da Comissão, em 15 de maio de 2019.

Deputado FÁBIO MITIDIERI
Presidente