

GRUPO I – CLASSE \_\_\_\_ – Plenário

TC 027.558/2015-0

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia; Autoridade Pública Olímpica; Ministério do Esporte; Casa Civil da Presidência da República.

Advogado constituído nos autos: Rafaelo Abrita (Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS/2016. FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS NECESSÁRIOS AO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA PARA OS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS DE 2016. DEFICIÊNCIAS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E EXECUÇÃO DAS OBRAS E SERVIÇOS. INTEMPESTIVIDADE NA DEFINIÇÃO DA FORMA DE CUMPRIMENTO DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS PERANTE O COMITÊ RIO 2016. INDEFINIÇÃO DA FONTE E DO VOLUME DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A EXECUÇÃO DO OBJETO AUDITADO. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2016 que teve como objetivo fiscalizar as obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos a serem realizados neste ano no Rio de Janeiro/RJ.

2. Transcrevo, a seguir, o corpo do Relatório de Auditoria (peça 39) elaborado por equipe da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica, cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 40 e 41):

### *“I. Apresentação*

1. *A presente fiscalização trata de Auditoria de Conformidade no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica e na Autoridade Pública Olímpica (APO), estendida a outros órgãos, entidades e empresas relacionados à execução do objeto da fiscalização (Ministério do Esporte e Casa Civil da Presidência da República), decorrente do item 9.2.2.12 do Acórdão nº 1856/2015 - Plenário (TC 007.973/2015-2), com o objetivo de fiscalizar as obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. A auditoria figura no âmbito do Fiscobras 2016.*

2. *O empreendimento em questão tem como objeto a contratação de serviços de energia temporária (tanto baixa como média tensão) para 51 instalações de competição e de não competição dos jogos Olímpicos Rio 2016, abrangendo o desenvolvimento dos projetos executivos, a realização de obras, a prestação de serviços, o aluguel de máquinas, equipamentos e materiais, em especial geradores elétricos e, por fim, a remoção dos equipamentos. O período de utilização das instalações fornecidas é estimado em quatro meses, abrangendo Olimpíadas, Paralimpíadas e eventos testes.*

3. *O relatório de auditoria encontra-se dividido em seis seções. A presente seção*

*apresenta informações gerais sobre o objeto auditado, bem como sua importância socioeconômica.*

4. *A seção 2 busca apresentar o contexto no qual o objeto se insere; seu objetivo e questões de auditoria; a metodologia utilizada, delineando seu desenvolvimento dentro de uma lógica que buscou satisfazer os objetivos propostos; e, por fim, o volume de recursos fiscalizados e benefícios estimados para a fiscalização.*

5. *Na seção 3 são apresentados os três achados de auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas.*

6. *Na seção 4 são apresentados esclarecimentos adicionais que visam justificar a escolha do Relator da presente auditoria.*

7. *Na Seção 5 são apresentadas as conclusões obtidas na auditoria.*

8. *Por fim, nas seções 6 e 7 são apresentados respectivamente a proposta de encaminhamento e os anexos ao trabalho.*

### **I.1. Importância socioeconômica**

9. *Os Jogos Olímpicos são o maior evento esportivo mundial e o Brasil sediará a edição de 2016 na cidade do Rio de Janeiro, sendo a primeira vez que os jogos serão realizados na América do Sul.*

10. *A União, o estado do Rio de Janeiro e o município do Rio de Janeiro têm apoiado financeiramente a realização dos jogos, como foi acordado no Dossiê de Candidatura do Brasil. Assim, na seara federal, desde 2011 são previstos recursos no Orçamento Geral da União – OGU, vinculados ao Ministério do Esporte – ME, para a implantação da infraestrutura dos Jogos.*

11. *A missão de promover, organizar e realizar os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 é dotada de relevante interesse público, tendo em vista a importância da concretização do evento que tem alcance planetário. Em se tratando de Jogos Olímpicos, semelhante interesse público permeia todas as ações voltadas à realização do evento, incluindo a assunção de obrigações do Comitê pelos entes federativos.*

12. *Deste modo, o sucesso do megaevento acarreta, no âmbito externo, incalculável benefício à marca/imagem do país, bem público intangível. No âmbito interno, a boa gestão dos recursos, sejam eles de origem pública ou privada, implicam em benefícios relevantes. De sorte que, em ambos os casos, a população brasileira, e não apenas a da cidade do Rio de Janeiro, receberá os impactos do evento.*

13. *Diante da elevada participação de recursos federais, da relevância do evento para o País e da oportunidade de o Brasil fortalecer sua imagem internacional, faz-se necessária uma avaliação do fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.*

14. *O propósito desse fornecimento temporário é garantir o funcionamento ininterrupto das diversas instalações dos jogos, incluindo as arenas de competição, as cargas técnicas de transmissão dos jogos e as áreas domésticas. Desse modo, esse empreendimento faz parte de um plano robusto de entrega de energia elétrica para salvaguardar o evento de falhas que possam comprometer as competições e a transmissão do evento.*

15. *Considerando a visibilidade que o Brasil receberá durante esses jogos e os valores bilionários envolvidos em transmissão e propaganda para todo o mundo, resta clara a relevância de se garantir múltiplas redundâncias no fornecimento de energia elétrica, sendo crucial que o empreendimento em tela esteja em condições de operação tempestivamente.*

## II. Introdução

### II.1. Deliberação que originou o trabalho

16. *Em cumprimento ao item 9.2.2.12 do Acórdão 1.856/2015-TCU-Plenário, realizou-se a auditoria no Ministério de Minas e Energia (MME), na Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), no Ministério dos Esportes (ME), na Autoridade Pública Olímpica (APO) e na Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil-PR), no período compreendido entre 13/10/2015 e 27/11/2015.*

### II.2. Visão geral do objeto

17. *O fornecimento de energia elétrica temporária é um dos elementos de infraestrutura mais importantes dos Jogos Olímpicos, suportando todos os grupos de usuários no conjunto de atividades dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. É possível afirmar que deficiências relacionadas à entrega dessas obras e serviços poderá expor todo o evento a incidentes, seja na realização ou na transmissão dos jogos, com custos financeiros exorbitantes e prejuízos irrecuperáveis à imagem do país.*

18. *Tais obras e serviços envolvem a contratação de empresas especializadas no setor para o fornecimento e operação de geradores para garantir redundância e resiliência em sistemas críticos, além da infraestrutura elétrica de distribuição indoor (painéis e cabos elétricos) para todos os espaços de overlay (instalações provisórias).*

19. *Insta esclarecer que, além das obras definitivas que compõem o conjunto das instalações para a promoção dos Jogos, será necessária a construção de instalações provisórias, denominadas overlays, para abrigar o conjunto de atividades de suporte, entre eles o Internacional Broadcast Centre (IBC), que é o espaço destinado às centenas de emissoras de rádio e televisão responsáveis pela transmissão dos jogos a mais de 200 países, cujos direitos terão sido obtidos junto ao Olympic Broadcasting Services (OBS).*

20. *Todas as instalações provisórias deverão ter um suprimento de energia temporária com dois níveis adicionais de redundância, incluindo geradores de backup.*

21. *Em relação aos geradores, estima-se que serão utilizados 400 desses (190,5 MW) para atendimento de baixa tensão nas 51 venues, 67 geradores (29,3 MW) utilizados como segunda fonte de alimentação (second feed), além de 118 km de cabos para o atendimento em média tensão.*

22. *A contratação das obras e serviços ainda não foi finalizada, mas o orçamento aproximado para a sua execução é de R\$ 420 milhões, divididos entre União (R\$ 250 milhões) e o estado do Rio de Janeiro (R\$ 170 milhões).*

23. *O escopo do projeto envolve o fornecimento de energia de baixa tensão para todas as áreas do evento, que foram divididas em três tipos, como segue:*

a) *Cargas de broadcast: É o suprimento de energia para as áreas relacionadas com a transmissão dos jogos. Necessita de dois níveis de redundância, incluindo geradores backup.*

b) *Cargas técnicas: É o suprimento de energia para os aspectos diretamente relacionados com a competição, como campos dos jogos e equipamentos de medição dos resultados dos jogos. Também exige dois níveis de redundância, incluindo geradores.*

c) *Cargas domésticas: É a energia utilizada para outros aspectos como escritórios, sanitários, etc. Exige apenas um nível de redundância.*

24. *Além da contratação dos diversos equipamentos citados, ao responsável pela contratação cabe ainda:*

a) *Gerenciar os projetos preliminares e executivos, acompanhando as mudanças de escopo em tempo real;*

b) *Acompanhar a instalação, manutenção e retirada de toda a estrutura contratada;*

- c) *Assegurar o cumprimento de normas e regulamentos aplicáveis;*
- d) *Aprovar proposta de rate card (serviço de energia temporária vendido a clientes) e os procedimentos para o efetivo controle das variações de escopo;*
- e) *Coordenar entregas de acordo com os termos contratuais e cronogramas dos principais grupos de clientes; e*
- f) *Prestar contas ao COI e principais clientes em temas referentes a este projeto.*

25. *A contratação desse fornecimento temporário foi planejada inicialmente para ser realizada pelo Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (Comitê Rio 2016), entidade jurídica privada, sem fins lucrativos, vinculada ao Comitê Olímpico Internacional (COI).*

26. *No entanto, o Comitê Rio 2016 apresentou proposta à União para que essa assumisse a responsabilidade pelo financiamento da energia temporária como alternativa para atendimento aos compromissos assumidos pelo Governo Federal, no Dossiê de Candidatura, de suporte financeiro à organização dos jogos.*

27. *Com esse propósito, a Medida Provisória 679 foi adotada em 23/6/2015, dispondo, entre outros temas, sobre a autorização dos agentes de distribuição para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, convertida na Lei 13.173, em 21/10/2015.*

28. *Desse modo, coube a Light, distribuidora de energia elétrica da cidade do Rio de Janeiro, realizar os procedimentos para contratação do fornecimento temporário de energia elétrica, conforme será detalhado no achado de auditoria n. 2.*

### **II.3. Objetivo e questões de auditoria**

29. *A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.*

30. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

- a) *Questão 1: A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?*
- b) *Questão 2: Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*
- c) *Questão 3: Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*
- d) *Questão 4: A governança dos órgãos/entidades envolvidos favorece a consecução dos objetivos do empreendimento?*

### **II.4. Metodologia utilizada**

31. *Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26/2009).*

32. *Com o objetivo de coletar dados e subsidiar a equipe de auditoria de informações, foram encaminhados cinco ofícios de requisição para os seguintes órgãos/entidades: Aneel, MME, APO, Light e Casa Civil-PR.*

33. *Além dos ofícios de requisição, foram realizadas reuniões presenciais em Brasília com a Aneel e o MME, e na cidade do Rio de Janeiro com a Light, a APO e a Casa Civil do estado Rio de Janeiro. Por fim, foram feitas visitas às principais instalações olímpicas que receberão o fornecimento temporário de energia elétrica, em especial no IBC, único item do escopo que já havia sido contratado pela Light.*

## II.5. Limitações inerentes à auditoria

34. *A equipe de auditoria não contou com o apoio do Comitê Rio 2016, sediada na cidade do Rio de Janeiro, para realizar entrevista com seus gestores durante a fase de execução da fiscalização, em que esta equipe se encontrava naquela cidade (período de 9 a 13/11/2015), em que pesem os diversos contatos telefônicos mantidos com aqueles gestores, a partir do dia 5/11/2015, com o fim de viabilizar o agendamento da pretendida reunião, bem como o e-mail encaminhado neste sentido àqueles gestores, em 6/11/2015, e reiterado nos dias 9 e 11/11/2015, todos sem resposta.*

35. *Tal ausência de cooperação cerceou o acesso desta equipe a informações e documentos que tinham o potencial tanto de melhor evidenciar os achados e conclusões alcançados neste relatório quanto de eventualmente constatar novas questões (pontos de controle) que demandassem maior exame desta Corte, ainda que em momento posterior.*

36. *A auditoria ainda sofreu limitação na análise da compatibilidade do orçamento da obra aos valores de mercado por conta do modelo de contratação criado pela lei 13.173/2015, em que a distribuidora Light ficou responsável por realizar a licitação e, por ser uma empresa privada, não está limitada às regras da Lei 8.666/1993 ou da Lei 12.462/2011. Desse modo, os contratos foram assinados no formato EPC, por um preço fixo e global, sem qualquer detalhamento dos custos envolvidos. Ademais, o serviço em tela é muito específico para grandes eventos e a equipe de auditoria não teve acesso a outras contratações que pudessem ser utilizadas de referência para os valores acordados. Assim, não foi possível realizar a verificação dos valores contratados.*

## II.6. Volume de recursos fiscalizados

37. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 250 milhões.*

## II.7. Benefícios estimados da fiscalização

38. *De acordo com as Orientações para Benefícios do Controle, aprovadas pela Portaria- Segecex 10/2012, podem ser destacados como benefícios potenciais diretos das propostas desta fiscalização:*

a) *O fornecimento de subsídios à Secex-RJ para a apuração de responsabilidade de autoridades pelas fragilidades de governança relacionadas aos fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos olímpicos (item 45.2 das Orientações para Benefícios do Controle);*

b) *Melhorias, sob os aspectos técnicos, jurídicos, econômico-financeiros e ambientais, nos processos internos da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) afetos a homologação do orçamento e do cronograma de desembolso das empresas contratadas pela Light para a prestação dos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária, conduzidos nos termos do art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015 (item 56.8 das Orientações para Benefícios do Controle); e*

c) *O incremento da expectativa de controle (item 66.1 das Orientações para Benefícios do Controle).*

39. *Em termos de benefícios potenciais indiretos, pode-se mencionar a redução de riscos de contratações antieconômicas decorrentes de determinação à Aneel para promover melhorias na avaliação do procedimento licitatório conduzido pela Light para a contratação das empresas que prestarão os serviços afetos ao fornecimento de energia temporária (item 68 das Orientações para Benefícios do Controle).*

## **III. Achados de auditoria**

### III.1. Intempestividade da União em definir a forma de cumprir com os compromissos assumidos perante o Comitê Rio 2016 relacionados ao fornecimento temporário de energia elétrica

#### III.1.1. Situação encontrada:

40. *Foi constatado que a União, na figura da Casa Civil da Presidência da República e*

do Ministério dos Esportes – ME, deixou de adotar medidas tempestivas e efetivas, no período de out/2009 (instituição do Ato Olímpico, mediante a Lei 12.035, de 1º/10/2009) à jun/2013 (execução da auditoria que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário), de forma a definir como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura – se por aporte direto de recursos em favor do Comitê Rio 2016, no valor de R\$ 619,34 milhões (estimativa do valor total, tendo 2016 por ano base), ou assunção de algumas das atribuições inicialmente de competência daquele Comitê (p.e. a prestação do serviço de energia temporária) – dando causa a riscos de contratações antieconômicas de serviços e obras para o fornecimento de energia temporária com recursos públicos federais, bem como a riscos de comprometer o adequado abastecimento de energia elétrica dos jogos, em inobservância aos princípios do planejamento e eficiência, insitos às atividades desempenhadas no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, bem como do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967.

41. Posteriormente à definição de que aqueles compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura seriam cumpridos mediante a assunção de algumas das atribuições inicialmente atribuídas àquele Comitê, foi constatada a intempestividade na definição, pelo ME, das obrigações, entre estas o suprimento de energia temporária para a realização dos jogos, que seriam de fato assumidas pelo Governo Federal, configurada no período de jan/2014 (período em que, segundo consta no Ofício 747/2013/SE/ME, de 21/11/2013, já estariam definidos os serviços a cargo do Comitê Rio 2016 que seriam assumidos pelo ME) à abr/2015 (Ofício 208/2015/SE-ME, de 6/4/2015, que informou ao Comitê Rio 2016 os compromissos que seriam assumidas pelo Governo Federal), com a inobservância dos princípios do planejamento e eficiência, insitos às atividades desempenhadas no âmbito da Administração Pública, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, bem como do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967.

42. As constatações acima se encontram intrinsecamente relacionadas, uma vez que a apontada intempestividade do ME na definição das obrigações que seriam de fato assumidas pelo Governo Federal ganha relevo a partir da omissão no planejamento governamental por parte tanto da Casa Civil-PR quanto do próprio ME na definição da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura. Dessa forma, passa a exposição dos fatos e exame que amparam as constatações realizadas no presente achado.

### III.1.1.1. Responsabilidade Inicial pelo Fornecimento de Energia Temporária do Comitê Rio 2016

43. Preliminarmente, cumpre expor, sucintamente e em ordem cronológica, a sequência dos fatos que evidencia os apontados achados. Em 2/10/2009, a cidade do Rio de Janeiro foi confirmada pelo COI como aquela que sediaria a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

44. Desde então, a responsabilidade pelos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária em baixa tensão (instalações indoor) **foi expressamente atribuída ao Comitê Rio 2016**, como resta claro tanto a partir do documento elaborado pela própria entidade intitulado Sumário Executivo – Energia Temporária-Baixa Tensão – Maio-2015 (Evidência 1), quanto da lista elaborada pelo COI de todos os projetos necessários aos Jogos (peça 97 do TC 012.890/2013-8).

45. Ocorre que, como será visto no decorrer deste achado, a União acabou por assumir tal responsabilidade.

46. A Lei 12.035, de 1º/10/2009, instituiu o Ato Olímpico, no âmbito da administração pública federal, com a finalidade de assegurar garantias à candidatura da cidade do Rio de Janeiro a sede dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 e de estabelecer regras especiais para sua realização.

47. O art. 12 da referida Lei dispõe sobre a responsabilidade do Governo Federal na disponibilização de infraestrutura necessária para a realização dos jogos, nos seguintes termos:

*Art. 12. O Governo Federal, observadas a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e as responsabilidades definidas em instrumento próprio, promoverá a disponibilização para a realização dos Jogos Rio 2016, sem qualquer custo para o seu Comitê Organizador, de **serviços de sua competência** relacionados, **entre outros**, a:*

*I – segurança;*

*II – saúde e serviços médicos;*

*III – vigilância sanitária; e*

*IV – alfândega e imigração. (grifos nossos)*

48. *Constata-se, a partir da expressão “entre outros”, presente no caput do regramento legal acima, que o rol de serviços ali apontados como de responsabilidade do Governo Federal, a serem prestados sem ônus para o Comitê Rio 2016, é apenas exemplificativo, não excluindo outros que já sejam originalmente **de sua competência e que afetem a realização dos jogos**. Ou seja, serviços de competência da União previstos na Constituição Federal poderiam ser prestados pelo ente político.*

49. *Contudo, a contratação de serviços de energia temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 não se insere entre os serviços de competência da União, vez que a essa, à luz do art. 21, inciso XII, alínea “b”, da Constituição Federal, é atribuída competência para prestar os serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, e não os serviços de instalações elétricas indoor, como o caso em apreço, que envolve geradores de backup para garantir redundância e resiliência em sistemas críticos, além da distribuição em baixa tensão (painéis e cabos elétricos) para todos os espaços de overlay.*

50. *Não obstante, o Governo Federal assumiu a responsabilidade pela execução das obras e serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica e autorizou a companhia de distribuição local da cidade do Rio de Janeiro (Light), mediante a MP 679/2015, a operacionalizar as contratações necessárias, atribuições estas não inseridas no seu Contrato de Concessão 001/96 (Evidência 2).*

51. *É importante ressaltar que, além das obras e serviços de energia temporária para os Jogos Olímpicos, estão sendo custeadas e executadas pelo Governo Federal, mediante recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), algumas **obras e serviços de caráter definitivo realizados no sistema de distribuição de energia elétrica** (média tensão) na cidade do Rio de Janeiro/RJ (linhas de alimentação do Parque de Deodoro e Subestação SE Olímpica no Parque Olímpico da Barra), os quais serão repassados à operação da concessionária local, nos termos do art. 4º-A, inciso IV, do Decreto 7.891/2013, incluído pelo Decreto 8.272/2014.*

52. *O TCU realizou fiscalização nessas obras de distribuição no âmbito do TC 007.010/2014-1 (Acórdão 1863/2014-TCU-Plenário) e vem acompanhando a execução das ações no âmbito do TC 020.040/2014-8.*

### III.1.1.2. Projetos Elaborados pelo Consórcio CME e Parâmetros de Planejamento

53. *Adotando por parâmetro o processo de fornecimento de energia para as instalações olímpicas em Londres 2012, onde o processo de contratação da energia temporária ocorreu dois anos antes do evento, e a montagem um ano antes, o Comitê Rio 2016 promoveu, **em 2014, concorrência para a elaboração dos projetos de overlay para as Olimpíadas** (Evidência 3, p. 3-12).*

54. *Neste processo, sagrou-se vencedor o consórcio CME, constituído pelas empresas Concremat Engenharia (nacional), ES Global (canadense) e Mott McDonald (inglesa).*

55. *Por oportuno, uma vez que a União veio a herdar tais projetos na assunção da obrigação do fornecimento de energia temporária, cumpre pontuar que os projetos elaborados pelo consórcio, constituídos por centenas de desenhos e especificações técnicas, traduzem a definição do*

*escopo das atividades, requisitos técnicos e critérios de projetos impostos pelo COI, aproximando-se de um levantamento de necessidades, e distanciando-se, a rigor, da definição de projeto básico, presente no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, uma vez que as informações neles presentes não possibilitam, entre outros, a avaliação do custo da obra, bem como a definição dos métodos e do prazo de execução.*

56. *Em outubro de 2014, o Comitê Rio 2016 inaugurou o processo de licitação daquele escopo e, em abril de 2015, aquela licitação já se encontrava em sua fase final, com análise das propostas técnicas e comerciais, e dois fornecedores aguardando a finalização do processo. Estava programada a celebração do contrato com o licitante vencedor em meados de abril de 2015 (Evidência 1).*

57. *A partir de então, estavam previstos os seguintes passos:*

58. *Maior/2015 – iniciar o 1º Ciclo de Projetos Executivos, baseados no projeto de planejamento operacional do Rio 2016 versão 3.2 (Overlay Book 3.2);*

59. *Junho/2015 – realizar o 1º pedido de equipamentos, com o escopo já finalizado, visando minimizar custo e reduzir risco;*

60. *Agosto/2015 – revalidar o escopo projeto de planejamento operacional do Rio 2016 versão 4 (Overlay Book 4), que incluirá todas as instalações e maior maturidade em áreas como segurança, alimentos e bebidas, tecnologia, entre outros; e*

61. *Outubro/2015 – realizar o 2º pedido de equipamentos, incluindo escopos atualmente desconhecidos e ajustes advindos de esclarecimentos de requerimentos ou novas demandas de todos os envolvidos (stakeholders).*

62. *Nota-se que, até então, a previsão de conclusão para jun/2015 dos projetos executivos pelo Comitê Rio 2016 coincidia exatamente com o prazo inicialmente previsto na já citada lista elaborada pelo COI.*

63. *No entanto, ainda no mês de abril/2015, a partir de tratativas entre o Governo Federal e o Comitê Rio 2016, a responsabilidade pelo fornecimento de energia temporária migrou intempestivamente deste para aquele.*

### III.1.1.3. Processos Conexos no TCU

64. *Para esclarecer a “migração” de atribuições relatada acima, que perpassa pela definição tanto do financiamento do déficit operacional do Comitê Rio 2016 pelo Governo Federal quanto da Matriz de Responsabilidade dos jogos, faz-se necessária remissão ao TC 006.370/2011-0 (processo encerrado), que tratou de auditoria nas obras de implantação de infraestrutura para os jogos (Fiscobras 2011), promovida pela antiga 1ª Secretária de Fiscalização de Obras, dando origem ao Acórdão 795/2012-TCU-Plenário, bem como aos seguintes TCs, todos sob a responsabilidade técnica da Secretária de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex-RJ):*

a) *TC 012.890/2013-8: levantamento de auditoria destinado a conhecer a estrutura de governança dos agentes envolvidos na gestão dos jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016, que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário (aberto e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes);*

b) *TC 010.138/2014-5: relatório do monitoramento das deliberações contidas no Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, que originou o Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário (encerrado); e*

c) *TC 008.486/2015-8: relatório do monitoramento das deliberações proferidas nos Acórdãos 2.596/2013-TCU-Plenário e 3.427/2014-TCU-Plenário, bem como deu continuidade à identificação de riscos ligados à garantia oferecida pela União em face do eventual déficit operacional do Comitê Rio 2016, dando origem ao Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário (aberto e sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes).*

### III.1.1.4. Compromisso de financiamento do déficit operacional do Comitê Rio 2016

65. No relatório que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, consta a informação de que o Dossiê de Candidatura (jan/2009) já previa, especificamente no Orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos – COJO (tabela 7.6.1), o aporte de recursos não apenas pela União, mas também pelos governos do Estado e da Cidade do Rio de Janeiro, em favor do Comitê Rio 2016, cada qual no valor de R\$ 619.343.000,00 (valores previstos para 2016), a serem parcelados anualmente entre 2010 até 2016, sob o título “Subsídios”, a fim de cobrir, naqueles anos, os déficits operacionais previstos daquela entidade (Evidência 6, p. 20).

66. Quanto ao Governo Federal, tal compromisso também encontra-se expressamente firmado na Carta do Presidente da República encaminhada ao Presidente do COI, em 28/1/2009, contendo em anexo o referido Dossiê (peça 77 do TC 012.890/2013-8), bem como encontra lastro no art. 15 da Lei 12.035/2009 (revogado pela Lei 13.161/2015), que genericamente autorizava “a destinação de recursos para cobrir eventuais défices operacionais do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, a partir da data de sua criação, desde que atenda às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e esteja prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais”.

67. Os desembolsos deveriam ocorrer da seguinte forma:

**Tabela 1:** Aporte de recursos do Governo Federal ao Comitê Rio 2016 (valores em milhares de reais, tendo por referência o ano de 2016)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
	Jogos – 7	Jogos – 6	Jogos – 5	Jogos – 4	Jogos – 3	Jogos – 2	Jogos – 1	Jogos	
<b>Subsídios Federais</b>		19.751	30.875	38.840	2.237	49.444	73.831	404.365	<b>619.343</b>

Fonte: 7.6.3 do Orçamento do COJO (Evidência 6, p. 20)

68. No entanto, cumpre ressaltar que os compromissos acima não foram cumpridos pelo Governo Federal, não tendo havido repasses de quaisquer recursos neste sentido nos anos de 2010 a 2014.

69. Ressalte-se também que tais aportes se justificavam faticamente, uma vez que o Comitê Rio 2016 obteve sucessivos déficits em sua operação, apresentando, em 2010, o déficit acumulado de cerca de R\$ 22,6 milhões; em 2011, aproximadamente R\$ 59,1 milhões; e em 2012, de cerca de R\$ 90,6 milhões, segundo consta no relatório que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário.

70. Ainda de acordo com o registrado no relatório que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, o Comitê vinha se valendo, diante da ausência de ingresso de recursos governamentais, de empréstimos com instituições financeiras com vistas a financiar suas ações.

71. Naquele mesmo relatório consta a informação de que não restavam definidos alguns aspectos relevantes afetos à redação do art. 15 da Lei 12.035/2009, como o limite máximo da cobertura, uma vez que aquele dispositivo não o definia; a metodologia de cálculo deste limite; o responsável pelo parecer conclusivo sobre o cálculo; e, finalmente, o momento dos repasses para a cobertura desse déficit.

72. Tais considerações redundaram nas seguintes recomendações à Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil – PR), presentes no item 9.1.1 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário (sessão ordinária de 25/9/2013):

9.1.1. regulamente, ainda no presente exercício financeiro, em conjunto com os órgãos correspondentes no Governo do Estado do Rio de Janeiro e na Prefeitura do Rio de Janeiro, as

*seguintes questões acerca da cobertura do resultado deficitário do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, apontadas nos subitens 4.5.4.5 a 4.5.4.13 e 4.7.3 do Relatório:*

*9.1.1.1. o limite máximo da cobertura do déficit;*

*9.1.1.2. a metodologia de cálculo do déficit;*

*9.1.1.3. o responsável pelo parecer conclusivo sobre o cálculo do déficit;*

*9.1.1.4. o momento dos repasses para a cobertura desse déficit; (grifos nossos)*

73. *No monitoramento da deliberação acima (TC 010.138/2014-5), foi constatado que as recomendações não haviam sido implementadas (item 9.2 do Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário).*

74. *Naquela oportunidade, foi informado pela Casa Civil-PR, mediante a Nota Técnica 001/2014/SAM/C.CIVIL-PR, que a iniciativa normativa para a regulamentação do art. 15 da Lei 12.035/2009, no âmbito do Poder Executivo Federal, é prerrogativa do Ministério do Esporte, por se tratar dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, a ser exercida juntamente com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e com o Ministério da Fazenda, por se tratar de assunto orçamentário e financeiro, ficando a Casa Civil – PR com a atribuição de monitorar o processo de organização dos Jogos na busca de soluções para possíveis problemas.*

75. *Por seu turno, o Ministério do Esporte informou a constituição, em setembro de 2013, de um Grupo de Trabalho para efetuar rigoroso escrutínio do orçamento do Rio 2016, visando a uma significativa contenção de gastos, de forma a eliminar o déficit operacional. No entanto, não foram apresentadas as análises e conclusões alcançadas pelo mencionado GT a respeito, por exemplo, do perfil qualitativo dos serviços ou obras que seriam assumidos pelo Governo Federal, bem como as previsões de valores e datas para execução desses compromissos, originalmente de responsabilidade do Comitê Rio 2016.*

76. *Posteriormente, o Secretário Executivo do Ministério do Esporte informou, em 16/6/2014, que as discussões sobre esse assunto estavam avançadas e eram coerentes com a ideia de haver equilíbrio entre as receitas e despesas do Comitê Rio 2016, a fim de evitar o déficit operacional. Todavia, não foi apresentada qualquer documentação probatória evidenciando a adoção das providências necessárias ao cumprimento da recomendação em tela, destacando-se que o seu comando estabelecia que tal regulamentação deveria ocorrer ainda no exercício de 2013.*

77. *Em decorrência, a recomendação anteriormente prolatada evoluiu para uma determinação ao ME (item 9.5 do Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário) para que, no prazo de sessenta dias, formulasse iniciativa normativa visando à regulamentação do disposto no art. 15 da Lei 12.035/2009, com relação à destinação de recursos para cobrir eventuais déficits operacionais do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, a partir da data de sua criação.*

78. *Posteriormente, quando do novo monitoramento enviado no âmbito do TC 008.486/2015-8, foi registrado que por se encontrarem em andamento providências no âmbito do Ministério do Esporte visando a revogação do art. 15 da Lei 12.035/2009, que trata da cobertura do déficit pela União, foram consideradas em cumprimento/implementação a determinação consignada no subitem 9.5 do Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário, bem como a recomendação constante do subitem 9.1.1 do Acórdão 2.596/2014-TCU-Plenário (item 9.4 do Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário - sessão de 29/7/2015).*

79. *Por fim, após a definição pelo ME das obras e serviços sob a responsabilidade até então do Comitê Rio 2016 que seriam assumidos pelo Governo Federal, em substituição aos aportes de recursos naquela entidade previstos no Dossiê de Candidatura, ocorrida em 6/4/2015 (esclarecido mais adiante neste achado), foi revogado, mediante a Lei 13.161, de 31/8/2015, o art. 15 da Lei 12.035/2009, que autorizava o Governo Federal a destinar recursos para a cobertura do déficit operacional do Comitê Rio 2016.*

80. *Tal constatação tem reflexo direto no monitoramento do item 9.1.1 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, envidado por último mediante o Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário, razão pela qual será proposto o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, à Secex/RJ, para conhecimento.*

III.1.1.5. Negociações entre o Governo Federal e o Comitê Rio 2016 para migração da responsabilidade pelo fornecimento de energia temporária

81. *Ainda no relatório que deu origem ao Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário, aquela equipe de auditoria apontou que já se encontravam em andamento negociações entre o Governo Federal e o Comitê Rio 2016 (execução da auditoria em jun/2013) para que fossem repassados ao primeiro alguns serviços, a exemplo da segurança interna dos estádios, a fim de evitar, em princípio, aportes de recursos públicos federais diretamente naquele Comitê (peça 191 do TC 012.890/2013-8 - relatório de ago/2013).*

82. *Em outras palavras, no momento da execução daquela auditoria já havia clara sinalização de que algumas obras e serviços poderiam ser assumidos pelo ME em substituição aos compromissos de aporte de recursos presentes no Dossiê da Candidatura. No entanto, o conjunto destas obras e serviços ainda não havia sido definido.*

83. *Neste ponto, cumpre ressaltar o lapso temporal de aproximados três anos e oito meses decorrido entre a instituição do Ato Olímpico, mediante a Lei 12.035, de 1º/10/2009, e a situação encontrada na auditoria promovida no âmbito do TC 012.890/2013-8 (jun/2013).*

84. *A partir da motivação apresentada pelo ME para assunção de algumas obrigações a cargo do Comitê Rio 2016 em substituição ao compromisso de aportes de recursos federais naquela entidade, bem como os princípios basilares do planejamento e da eficiência que norteiam as ações e decisões públicas, é possível determinar a instituição do Ato Olímpico como o momento a partir do qual deveria ter sido inaugurado o processo de planejamento que culminaria na definição da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura.*

85. *Tais considerações redundaram nas seguintes recomendações à Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil – PR), presentes nos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário (sessão ordinária de 25/9/2013):*

*9.1.1. regulamente, ainda no presente exercício financeiro, em conjunto com os órgãos correspondentes no Governo do Estado do Rio de Janeiro e na Prefeitura do Rio de Janeiro, as seguintes questões acerca da cobertura do resultado deficitário do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, apontadas nos subitens 4.5.4.5 a 4.5.4.13 e 4.7.3 do Relatório:*

*9.1.1.5. a eventual transferência para o setor público de algumas das atribuições inicialmente assumidas pelo Comitê Rio 2016, como forma de evitar a ocorrência de déficit operacional decorrente das atividades do Comitê;*

*9.1.2. avalie, com apoio da Controladoria Geral da União e do Ministério do Esporte, o perfil dos serviços ou obras (overlays) sob responsabilidade de execução do Comitê Rio 2016, em caso de proposta de transferência de parcela desse ônus para a União, de modo a atentar para a repartição tripartite do ônus, bem como a não arcar com compromissos superiores aos fixados no Dossiê de Candidatura; (grifos nossos)*

86. *Mais especificamente em relação à motivação da pretensa assunção, pelo Governo Federal, de obras e serviços originalmente conferidas ao Comitê Rio 2016, em substituição aos aportes financeiros previstos no Dossiê de Candidatura, o Ofício 747/2013/SE/ME, de 21/11/2013, esclareceu a esta Corte que aquela pasta havia alcançado a conclusão de que não seria possível a cobertura pelo Governo Federal de despesas que não cumpram rigorosamente todos os trâmites e normativos que regem a utilização de recursos públicos.*

87. Ademais, aquela mesma comunicação assinalou que tal assertiva de fato evidenciava uma contradição entre a garantia pública da cobertura do déficit incorrido pelo Comitê Rio 2016 e a sua estruturação como entidade privada, promovida justamente para assegurar a rapidez e flexibilidade necessárias à preparação e realização dos Jogos (peça 57 do TC 010.138/2014-5).

88. Por fim, a partir daquela mesma comunicação, é possível inferir que até o início de janeiro de 2014 estariam definidas as obras e serviços a cargo do Comitê Rio 2016 que seriam assumidos pelo ME, uma vez ser tal providência necessária a obtenção da “versão consolidada e revisada da Matriz de Responsabilidades, coerente com o novo orçamento do Comitê Organizador dos Jogos Rio 2016, que não contará mais com a previsão de déficit operacional a ser coberto pelos entes públicos”.

89. Pelo exposto, restam claras duas situações:

a) a primeira, afeta a aparente inconsistência dos motivos alegados pelo ME para aporte de recursos diretamente no Comitê Rio 2016, uma vez se tratar tal entidade de associação civil de direito privado, com natureza desportiva e sem fins econômicos, apta a celebrar, por exemplo, convênios com aquela pasta e receber recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Fiscal, nos termos do art. 1º, § 1º, inciso I, do Decreto 6.170/2007; e

b) a segunda, que as razões apresentadas pelo ME para a assunção daqueles compromissos não se circunscrevem a eventos ou fatos novos ocorridos naquele momento (nov/2013), mas se fazem presentes desde o envio, pela Presidência da República, do Dossiê da Candidatura ao COI, em jan/2009, inviabilizando, se assim considerados e desde a origem, os compromissos federais ali assumidos afetos ao aporte de recursos diretamente ao Comitê Rio 2016, a fim de sanear o déficit operacional daquela entidade.

90. Em consequência, se não era uma opção para o Governo Federal aportar diretamente recursos ao Comitê Rio 2016 pelas razões acima informadas, torna-se então possível inferir que o compromisso assumido pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura, afeto ao aporte de recursos no Comitê Rio 2016 para cobrir o seu déficit operacional, além de natimorto, poderia, desde aquele momento, ter assumido outra forma, de obras e serviços a serem empreendidos pelo Governo Federal.

91. No monitoramento das deliberações acima (TC 010.138/2014-5), foi constatado que nenhuma daquelas havia sido implementada (item 9.2 do Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário).

92. Naquele mesmo monitoramento, o Ministério do Esporte afirmou que as despesas públicas constante da Matriz de Responsabilidades abarcam compromissos de duas naturezas: os compromissos assumidos pelos entes governamentais no Dossiê de Candidatura; e obras e/ou serviços assumidos pelos entes públicos, em substituição ao subsídio financeiro originalmente previsto no orçamento do Comitê Rio 2016.

93. No entanto, além daquele órgão não apresentar documentos que evidenciem a adoção de providências necessárias ao cumprimento das recomendações em tela, não seria razoável, como bem registrado por aquela equipe de auditoria, a assunção, pelo Governo Federal, de despesas da ordem de R\$ 619 milhões (valores previstos para 2016) restando ainda ausentes a identificação exata da obrigação assumida e das respectivas estimativas de valores e prazos.

94. Questionado sobre a data limite para que os entes governamentais se manifestassem em relação aos serviços repassados, a resposta do Comitê Rio 2016 não foi conclusiva, mas indicou uma certa preocupação com o atraso: “o Comitê Rio 2016 entende que a data limite para que os entes governamentais se manifestem em relação aos serviços e overlays é aquela em que, observados os prazos e normas de contratação dos referidos entes, não haja risco de atrasos nas contratações e na conclusão das ações assumidas”.

95. Pelo exposto, alcança-se a conclusão de que a contratação de serviços de energia

temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 permanecia, até a fase de execução daquela auditoria (jun/2014), sob a responsabilidade do Comitê Rio 2016, mas que já havia negociações em andamento com o fim de transferi-la ao Governo Federal. Ademais, conclui-se que o Ministério dos Esportes seria o órgão responsável pela definição das obras e/ou serviços de responsabilidade do referido Comitê que seriam de fato assumidos pelo Governo Federal.

96. Em decorrência, foi determinado à Secex/RJ, mediante o item 9.6 do Acórdão 3.427/2014-TCU-Plenário, o prosseguimento do monitoramento das recomendações em tela.

97. Posteriormente, quando do novo monitoramento enviado no âmbito do TC 008.486/2015-8, fora novamente considerada não implementada a recomendação constante do subitem 9.1.2 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário (item 9.3 do Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário).

98. Em consequência, o item 9.11 do Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário (sessão de 29/7/2015) deu ciência à diversos órgãos e entidades, entre os quais o Ministério do Esporte, a Casa Civil da Presidência da República e o Comitê Rio 2016, que as questões elencadas a seguir representam riscos potenciais ao equilíbrio do orçamento do Comitê Rio 2016, podendo se traduzir em aumento de gastos com o subsídio e/ou na ocorrência de déficit operacional:

9.11.3 a demora na finalização da definição sobre as responsabilidades que serão assumidas pelos governos, em substituição ao pagamento de subsídio, pode acarretar prejuízos aos cofres públicos, uma vez que a experiência demonstra que, quanto mais próximos dos eventos, mais dispendiosas são as contratações pelo poder público;

9.11.4. a utilização de orçamento do Comitê Rio 2016, com eventuais pesquisas de preços realizadas por este, para estipular o valor das obrigações a serem assumidas pelos Governos, em substituição ao pagamento de subsídio, poderá gerar diferenças consideráveis entre o gasto efetivo dos entes públicos e o valor orçado pelo Comitê;

### III.1.1.6. Mora na Definição da Matriz de Responsabilidades

99. A possibilidade de substituição dos aportes de recursos do Governo Federal ao Comitê Rio 2016 pela assunção de obras e serviços originalmente a cargo deste por aquele remete naturalmente a questão da definição da Matriz de Responsabilidade, mais especificamente aos atrasos tanto da sua elaboração quanto da inclusão do suprimento de energia temporária como de responsabilidade do Governo Federal.

100. O Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro (ratificado pela Medida Provisória 503, de 22/9/2010, convertida posteriormente na Lei 12.396/2011), atribuiu à APO, mediante o inciso VI da Cláusula Quarta, a responsabilidade pela “elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades junto aos consorciados e ao COMITÊ RIO 2016, visando definir obrigações das partes para a realização dos eventos, face as obrigações assumidas perante o COI”.

101. No entanto, mediante o item 9.2 do Acórdão 795/2012-TCU-Plenário, de 4/4/2012, foi determinado à APO que adotasse medidas para agilizar a conclusão da matriz de responsabilidades, que definiria o conjunto de obras do evento esportivo e as atribuições dos governos federal, estadual e municipal a serem entregues ao COI, uma vez que, passados **um ano e seis meses** desde a publicação daquela MP, não havia ainda sido divulgada, o que poderia incorrer em atrasos no planejamento e na execução dos empreendimentos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

102. Em meio a nova fiscalização e passados **três anos** desde a atribuição desta responsabilidade àquela entidade, fora novamente constatado a ausência da sua elaboração, sendo determinado ao Ministério dos Esportes e ao Comitê Rio 2016 que encaminhassem à APO, no prazo de vinte dias, mediante, respectivamente, os itens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.596/2013-TCU-Plenário

(sessão ordinária de 25/9/2013), todas as informações necessárias àquela elaboração, assinando ainda o mesmo prazo de vinte dias à APO, mediante o item 9.6, a contar do recebimento daquelas informações, para elaboração e publicação da Matriz de Responsabilidade dos Jogos.

103. A publicação pela APO da primeira versão da Matriz de Responsabilidades só aconteceu em 28/1/2014, ou seja, com um atraso de três anos e quatro meses contados da atribuição desta responsabilidade àquela entidade.

104. Já nesta primeira versão consta o título “Instalações Complementares dos Equipamentos Esportivos” sob a responsabilidade das três esferas de governo, que representam obrigações originalmente conferidas ao Comitê Rio 2016 mas assumidas pelos governos, em substituição àquele aporte de recursos para suprir o déficit operacional, previsto no Dossiê da Candidatura.

105. No entanto, é silente quanto ao suprimento de energia temporária, que passa a constar da referida Matriz apenas quando da sua terceira e, até o momento, última atualização (21/8/2015).

### III.1.1.7. Informações Novas Obtidas na Presente Fiscalização Afetas a Migração da Responsabilidade pelo Fornecimento de Energia Temporária do Comitê Rio 2016 para o Governo Federal

106. De acordo com o Aviso 64/C.Civil-PR, de 26/2/2015, o Comitê Rio 2016 teria apresentado proposta à União para que essa assumisse a responsabilidade pelo financiamento da energia temporária como alternativa para atendimento aos compromissos assumidos pelo Governo Federal de suporte financeiro à organização dos jogos (Evidência 3, p.1)

107. Por conseguinte, aquele órgão solicitava ao MME sua avaliação, que “deveria envolver uma proposta de solução completa do suprimento de energia temporária, desde o projeto, instalação, manutenção e operação dos equipamentos necessários, incluindo a forma de contratação e o dimensionamento dos custos envolvidos”.

108. Em resposta, o MME já alertou, mediante o Aviso 34/2015/GM-MME, de 23/3/2015 (Evidência 3, p.2), que seria “grande o desafio para a realização do projeto, devido ao tempo exíguo e complexidades físicas envolvidas”, encaminhando, em anexo, a Nota Técnica 5/2015-SEE-MME, da mesma data, que apresenta diversas sugestões para o atendimento daquele pleito (p. 3-12).

109. Sucintamente, essa Nota Técnica esclarece que já não havia mais tempo hábil, à luz tanto da Lei 8.666/1993 quanto da Lei 12.462/2011, para a contratação das obras e serviços afetos ao suprimento de energia temporária para a realização dos jogos. Em decorrência, sugeriu três alternativas:

- a) edição de MP determinando a contratação direta da Light pelo MME, por motivo de relevância e urgência, sem licitação;
- b) edição de MP para alterar o art. 13 da Lei 10.438/2002, a fim de possibilitar a utilização, em caráter excepcional, dos recursos da CDE para custear o fornecimento em comento; essa MP deveria, ainda, indicar excepcionalmente a Aneel como entidade fiscalizadora do fornecimento, bem como homologar os respectivos valores previstos na execução dos trabalhos;
- c) edição de MP para determinar ao MME, por motivo de relevância e urgência, sem licitação, a contratação direta da SPE Olímpica para executar o fornecimento.

110. Ademais, até aquele momento ainda não havia sido repassado ao MME os projetos elaborados pelo consórcio CME, não sendo possível ao MME, conforme registrado naquela Nota Técnica, apresentar, de imediato, uma proposta de solução completa de suprimento de energia temporária para os jogos, conforme lhe havia sido demandado, ou mesmo a instauração de um

processo licitatório para essa contratação.

111. *Por fim, esclarece a Nota Técnica que não seria indicado utilizar o processo de dispensa de licitação, uma vez que não havia mais prazo suficiente para efetuar todos os estudos e análises prévias necessárias para a aprovação da Aneel e que seria “urgente a definição da solução a ser adotada para possibilitar o início imediato dos serviços e obras devido ao pouco tempo disponível”.*

112. *Foi então que o ME, mediante o Ofício 208/2015/SE-ME, de 6/4/2015 (peça 19, p. 17, do TC 008.486/2015-8), informou ao Comitê Rio 2016 que seriam assumidas pelo governo federal as seguintes atribuições, em substituição ao aporte financeiro originalmente previsto no Dossiê de Candidatura: (i) serviços de energia temporária; (ii) serviços de segurança interna; e (iii) equipamentos esportivos.*

113. *Segundo consta na Nota Técnica 08/2015/SE/ME, tal iniciativa teve por objetivo evitar a ocorrência do déficit operacional do Comitê Rio 2016, sem aumento do aporte inicialmente previsto pelo Governo Federal para os jogos.*

114. *Neste ponto, cumpre ressaltar o lapso temporal de **um ano e três meses** decorrido entre o momento em que o ME, mediante o Ofício 747/2013/SE/ME, sinalizou que já estariam definidos os serviços a cargo do Comitê Rio 2016 que seriam assumidos pelo ME (jan/2014) e o Ofício 208/2015/SE-ME, de 6/4/2015, mediante o qual foi informado pelo ME ao Comitê Rio 2016 os compromissos que seriam de fato assumidos pelo Governo Federal.*

115. *No entanto, como já registrado, não foi constatada a ocorrência de qualquer fato novo que justificasse a assunção pelo ME, somente em abr/2015, das atribuições acima apontadas, mas tão somente a omissão da Casa Civil-PR e do ME na definição da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura, bem como a intempestividade na definição, pelo ME, das obrigações que seriam de fato de responsabilidade do Governo Federal.*

116. *Mediante o Aviso 144/CCIVIL, de 16/4/2015, foi solicitado ao MME que desse continuidade as ações para a implantação do projeto nos moldes propostos pelo Aviso 34/2015/GM-MME.*

117. *A proposta do MME foi acatada pela Presidência da República, mediante a edição da Medida Provisória 679, de 23/6/2015 (convertida na Lei 13.173/2015), dispondo, entre outros temas, sobre a autorização aos agentes de distribuição, responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica nas áreas de concessão onde serão realizados os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, para a realização de obras e serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica.*

118. *Neste ponto, impende registrar que, quando da edição da citada MP, a partir da qual decorreriam as contratações e respectivos projetos executivos dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária, havia a previsão, de acordo com o cronograma das olimpíadas de Londres 2012 e do Comitê Rio 2016, de que os projetos executivos já estivessem finalizados.*

119. *A partir dessa Medida Provisória, a Aneel publicou a Resolução Normativa-Aneel 681, de 21/9/2015, que regulamentou os procedimentos a serem adotados pela Agência no cumprimento das atribuições definidas no art. 3º da MP 679/2015 (Evidência 3, p.14).*

120. *No achado n. 2 serão tecidas diversas considerações sobre a sistemática instituída por estes dois instrumentos jurídicos (MP 679/2015 e Resolução Normativa-Aneel 681/2015) para viabilizar o suprimento de energia temporária para os jogos.*

121. *Como já exposto, tal sistemática, no que diz respeito ao fornecimento de energia temporária, só ganhou corpo na terceira e, até o momento, última atualização da Matriz de Responsabilidades (21/8/2015), atribuindo ao Governo Federal a responsabilidade quanto à alocação*

de recursos, e ao privado sua execução.

122. Uma vez estabelecida esta sistemática, restava ainda necessário garantir os recursos orçamentários e financeiros a fim de viabilizar a(s) contratação(ões) pela Light da(s) empresa(s) que seria(m) a(s) responsável(eis) pela prestação dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária.

123. Neste ponto, foi constatado, a partir da reunião realizada entre os membros desta equipe de auditoria e os gestores daquela distribuidora, em 10/11/2015, a premissa adotada pela empresa de não promover as referidas contratações antes que estivessem assegurados os recursos necessários para fazer face aos compromissos que viessem a ser assumidos em decorrência das referidas contratações, tendo em vista aquela distribuidora encontrar-se, segundo aqueles gestores, deficitária.

124. Foi apenas mediante o Decreto de 8/10/2015 que ocorreu a abertura de crédito suplementar em favor da CDE, sob a supervisão do MME (operação especial), no valor de R\$ 100 milhões (peça 18, p. 19-21).

125. Sendo assim, é possível concluir que, apenas a partir de 8/10/2015, ou seja, após a edição da MP 679, de 23/6/2015, e do Decreto de 8/10/2015, encontravam-se implementadas as principais condições objetivas, a cargo do Governo Federal, aptas a viabilizar as contratações a serem promovidas pela Light para o suprimento de energia temporária, restando ainda pendentes a definição do BDI (Benefícios e Despesas Indiretas), como adiante exposto, e outras providências a cargo do Governo do Estado do Rio de Janeiro, esclarecidas no achado n. 3.

126. Cumpre ainda destacar a previsão, para o ano de 2016, de liberação de mais R\$ 150 milhões (Evidencia Arquivo “Resposta MME”, p. 4) com aquele mesmo propósito.

127. Posteriormente, mediante a Resolução 2, de 6/11/2015, o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (CGOLIMPÍADAS), competente para definir as diretrizes e ações do governo federal para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, definiu a parcela máxima referente ao BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) a ser observado pela Aneel quando da homologação dos orçamentos dos agentes de distribuição (leia-se Light, como adiante será explicado), em observância ao art. 3º da Lei 13.173/2015, bem como o art. 3º da Resolução Normativa-Aneel 681/2015, no percentual de 10,5% sobre os contratos de serviço, abatidas das parcelas relativas às isenções tributárias, a ser distribuída nos seguintes percentuais máximos:

- a) 5,29% para a cobertura de despesas administrativas;
- b) 1% para riscos; e
- c) 4,21% para a remuneração da Distribuidora.

128. Até a fase de execução desta auditoria (nov/2015), a única contratação providenciada pela Light afeta ao suprimento de energia temporária para a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 foi a destinada ao International Broadcast Centre (IBC), com contrato assinado em 21/10/2015, ante a sua complexidade e relevância, razão pela qual a Light desvinculou-o do restante das instalações, de forma a acelerar sua contratação (Evidência 4).

129. Ademais, insta esclarecer que se seguirão, à(s) contratação(ões) que será(ão) ainda providenciada(s), a elaboração dos projetos executivos para posterior aquisição de materiais e equipamentos, bem como a realização propriamente dos serviços.

130. Destarte, na fase de execução da presente auditoria (nov/2015) foi constatado que o prazo remanescente de 8 meses para o início dos jogos, sem que tenha(m) sido sequer celebrado(s) o(s) contrato(s) do restante das instalações, já aponta um atraso de sete meses em relação à almejada contratação pelo Comitê Rio 2016 da prestação dos serviços afetos ao suprimento.

131. *Em suma, da intempestividade de ações a cabo da Casa Civil-PR e do ME para assunção da prestação do serviço de energia temporária para os jogos pelo Governo Federal deram consequência, no mínimo, às seguintes situações:*

- a) *inviabilidade de contratação regular pela União daqueles serviços de energia temporária mediante a utilização de algum dos marcos legais disponíveis (Leis 8.666/1993 ou 12.462/2011) a fim de garantir a seleção da proposta mais vantajosa ao erário (efeito real) – na situação atual, como será detalhado no achado n. 2, a Light realizará a contratação por meio de seus procedimentos internos, repassando à União o custo total de cada contrato com o adicional de 10,5%, a título de BDI;*
- b) *fragilidades na Governança ante a edição da Medida Provisória 679/2015 ao invés da formal contratação da Light ou de outra empresa apta a cumprir aquele objeto, nos termos da alínea anterior, em que pese a incontroversa relação contratual presente entre o Governo Federal, representado pelo MME/Aneel, e a Light (efeito real), conforme será detalhado no achado n. 2;*
- c) *fragilidades na Governança ante a introdução, pela MP 679/2015, de um regime de contratação da Light por administração e a instituição de uma fiscalização deficiente que, associadas à fragilidade anterior, expõe demasiadamente a riscos a prestação dos serviços pela Light e, em consequência, a consecução dos objetivos afetos ao suprimento de energia temporária (efeito real), conforme será detalhado no achado n. 2;*
- d) *possível ocorrência de um aumento exponencial dos custos ante o quantitativo maior de trabalhadores que será necessário a fim de realizar em paralelo serviços que poderiam originalmente ser realizados em série, bem como uma maior pressão na cadeia de suprimentos, vez que restam apenas oito meses para o início dos Jogos, que já representa um atraso de dezesseis meses em relação às olimpíadas de Londres 2012 e de sete meses em relação ao cronograma inicial do Comitê Rio 2016 (efeito potencial);*
- e) *potencial atraso na conclusão dos serviços afetos ao fornecimento de energia elétrica temporária para a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016, ante a exiguidade do prazo remanescente até o início das competições (efeito potencial), fragilizando ainda a própria eficácia da contratação (prazo e qualidade); e*
- f) *potencial desinteresse de empresas prestadoras do serviço ante aos riscos decorrentes das indefinições ínsitas ao processo. Nesse sentido, colaciona-se notícia que sobreveio às atividades de execução da presente auditoria sobre a desistência de uma das empresas proponentes para o fornecimento de energia temporária, a Aggreko, empresa com maior experiência em eventos no certame conduzido pela Light, tendo já atuado em nove edições dos Jogos Olímpicos e em seis Copas do Mundo, incluindo a Olimpíada de 2012 em Londres e a Copa de 2014 no Brasil (fonte: <http://br.reuters.com/article/topNews/idBRKBN0TXIWU20151214>).*

132. *Em decorrência, e tendo em vista a previsão de controle concomitante desta Corte, importa o acompanhamento dos riscos acima apontados.*

### III.1.1.8. Conclusões

133. *Por todo o exposto, quanto ao suprimento de energia temporária para a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, evidenciou-se os seguintes fatos:*

- a) *em 2/10/2009, quando da confirmação pelo COI da cidade do Rio de Janeiro como cidade-sede dos jogos, tal encargo encontrava-se sob a responsabilidade do Comitê Rio 2016;*
- b) *não foram adimplidas as obrigações assumidas pelo Governo Federal perante o COI, mediante o Dossiê de Candidatura, de aporte de recursos em favor do Comitê Rio 2016, nos valores (base 2016) de R\$ 19,75 milhões em 2010, R\$ 30,88 milhões em 2011, R\$ 38,84 milhões em 2012, R\$ 2,24 milhões em 2013 e R\$ 49,44 milhões em 2014;*
- c) *responsabilidade da Casa Civil-PR e do ME pelo lapso temporal de aproximadamente três*

*anos e oito meses na definição intempestiva da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura, bem como a responsabilidade do ME pelo lapso temporal de **um ano e três meses** na definição intempestiva das obras e/ou serviços de responsabilidade do Comitê Rio 2016 que seriam de fato assumidos pelo Governo Federal, em substituição ao aporte financeiro originalmente previsto no Dossiê de Candidatura;*

*d) inviabilidade de adoção, ante a mora acima apontada, das Leis 8.666/1993 ou 12.462/2011 (RDC) para pautar a contratação dos serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos;*

*e) potenciais prejuízos ao erário em decorrência dos fatos acima apontados, bem como de potencial atraso na conclusão das obras e serviços de energia temporária, podendo comprometer em alguma medida os Jogos Olímpicos.*

134. *Por tais razões, e considerando que a irregularidade não se singe à questão da energia temporária, uma vez que se relaciona a aspectos de gestão/governança dos jogos como um todo, e que estes já vem sendo acompanhados pela Secex-RJ no âmbito dos demais processos elencados neste achado, será proposto o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentaram, à Secex/RJ, para que avalie a oportunidade e conveniência de examinar os achados e conclusões apontados nesta instrução em cotejo com as irregularidades já apontadas nos demais processos, a fim de responsabilizar os agentes que deram causa à irregularidade ora constatada.*

135. *Ademais, será proposto dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Esporte das irregularidades apontadas neste achado de auditoria, alertando-os das consequências negativas reais e potenciais decorrentes desta constatação, quais sejam, prejuízo ao erário decorrente do pagamento de BDI à Light, no percentual de 10,5% incidente sobre os valores dos contratos a serem por ela firmados junto a terceiros a fim de viabilizar o fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos, bem como os potenciais prejuízos decorrentes do aumento exponencial dos custos ante a proximidade daquele evento, e ainda o potencial atraso na conclusão das obras e serviços de energia temporária, como detalhado nesse achado.*

136. *Por fim, será proposto encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Agência Nacional de Energia Elétrica; ao Ministério de Minas e Energia; ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica; ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016; à Controladoria-Geral da União; ao Presidente da Comissão de Esporte 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, para conhecimento.*

### III.1.2. Causas da ocorrência do achado:

137. *Pode-se apontar como principais causas da intempestividade da União em definir a forma de cumprir com os compromissos assumidos perante o Comitê Rio 2016 a omissão no planejamento governamental e a negligência da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério dos Esportes.*

### III.2. Deficiências na governança do processo da contratação e execução das obras e serviços de energia temporária para os Jogos

#### III.2.1. Situação encontrada:

138. Constatou-se que, em decorrência das ações intempestivas da União em assumir a obrigação quanto aos serviços necessários ao fornecimento de energia temporária para a realização dos jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, foi lançado um modelo de governança para consecução deste fim que traz uma série de riscos para o alcance dos objetivos deste suprimento e para a obtenção de contratações vantajosas para o erário, em inobservância aos princípios constitucionais da moralidade, prudência, razoabilidade e potencialmente o da economicidade.

### III.2.1.1. Considerações Preliminares

139. Como já exposto no achado n. 1, a citada MP 679/2015 autorizou os agentes de distribuição, responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica nas áreas de concessão onde serão realizados os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, a realizarem as obras e serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica.

140. Preliminarmente, cumpre ressaltar ter sido constatado, na fase de execução da presente auditoria, que esta norma teve destinatário certo, no caso a Light Serviços de Eletricidade S.A. (Peça 18, p. 8), uma vez que nas localidades além da cidade-sede do Rio de Janeiro/RJ, onde serão realizados os jogos olímpicos de futebol, no caso as cidades de Brasília, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Manaus, o planejamento e a confirmação da necessidade de energia temporária, segundo informado pelo Presidente da APO, ainda se encontra sob gestão do Comitê Rio 2016, que provavelmente, segundo informado nas reuniões com os gestores do MME e Aneel, envidará tratativas diretamente com as concessionárias responsáveis pelos respectivos estádios para promover tal fornecimento, ou seja, Comitê Rio 2016 diretamente com as concessionárias daqueles estádios.

141. Desta forma, observa-se tratar-se a norma em tela de lei apenas em sentido formal, uma vez que sua edição ocorreu em observância ao processo legislativo previsto no art. 62 da CF/1988, mas não de lei em sentido material, ante a ausência de caráter geral (pode-se afirmar nominalmente qual distribuidora será atingida pela norma). Ademais, é absolutamente questionável o pré-requisito constitucional da urgência, considerando ter sido o próprio Poder Executivo Federal que lhe deu causa.

142. No entanto, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal (AI-AgR489108; ADI 2150), os requisitos de relevância e urgência para edição de medida provisória são de apreciação discricionária do Chefe do Poder Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, seu exame pelo Poder Judiciário, razão pela qual considerar-se-á superada esta questão.

143. Outro aspecto da MP a ser destacado refere-se ao fato de que os recursos destinados ao fornecimento da energia temporária não serão os próprios da CDE, mas sim oriundos de créditos consignados no orçamento geral da União e apenas repassados àquela conta, onde serão contabilizados separadamente.

144. Sendo assim, resta claro que aquela conta será utilizada apenas como “ponte” para gestão e contabilização dos recursos necessários ao suprimento de energia temporária, oriundos, como logo adiante demonstrado, do PT 27.811.2035.14TQ.0001, sob a responsabilidade do Ministério do Esporte.

145. Ainda em relação à MP, foi atribuída à Aneel uma nova competência, além daquelas previstas na sua lei de criação (Lei 9.427/1996) afetas à regulação e fiscalização da produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica, passando agora a ser a responsável pela homologação do orçamento e do cronograma de desembolsos emitidos pelas empresas a serem contratadas pela Light para a prestação dos serviços relacionados ao suprimento da energia temporária para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Ademais, aquela Agência deverá fiscalizar a Light, na condição de gestora daquelas contratações.

### III.2.1.2. Projetos Elaborados pelo Consórcio CME

146. Como já registrado no achado n. 1, a responsabilidade pelo financiamento e contratação dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária pertencia inicialmente ao Comitê Rio 2016.

147. Deste modo, aquela instituição já havia, quando da assunção desta responsabilidade pelo Governo Federal, providenciado a elaboração dos desenhos e especificações técnicas, mediante a contratação do Consórcio CME, que serviriam de base para a elaboração dos projetos executivos e respectivos orçamentos pelas empresas interessadas na prestação daqueles serviços.

148. Em decorrência, mediante o Ofício 113/2015-SEE-MME, de 28/4/2015, o MME solicitou à APO o encaminhamento daquelas informações, a fim de possibilitar a contratação dos serviços afetos ao fornecimento da energia elétrica temporária (Evidência 3, p.17-18).

149. Em resposta, a APO, mediante o Ofício 70/2015-DE/APO, de 27/5/2015, encaminhou a documentação recebida do Comitê Rio 2016 sobre energia temporária – média e baixa tensão (Evidência 3, p.27).

150. Posteriormente, aquela mesma documentação foi encaminhada pelo MME à Light para servir de subsídio ao início do processo de obtenção de propostas das empresas interessadas na prestação daqueles serviços e posterior seleção, pelos métodos que lhes são próprios.

151. Neste ponto, importa ressaltar que foi constatado, a partir das reuniões realizadas com gestores do MME, da Aneel e da APO, que, quando da assunção da obrigação do fornecimento de energia temporária pelo Governo Federal, não foi providenciada uma avaliação daqueles projetos elaborados pelo Consórcio CME (que mais se assemelha a um levantamento de necessidades) por quaisquer destes órgãos/entidades, quanto aos aspectos de viabilidade técnica, consistência do escopo e aderência aos critérios de projetos impostos pelo COI para aquele suprimento.

152. Especificamente em relação à APO, em que pese o inciso VII da Cláusula Quarta do Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro (ratificado pela Lei 12.396/2011) lhe atribuir a responsabilidade pela homologação prévia dos termos de referência, projetos básicos e executivos relativos à preparação e realização dos Jogos com a estrita finalidade de verificar se atendem aos compromissos assumidos junto ao COI, tal atribuição se limita exclusivamente aos casos em que houver a utilização do RDC (Lei 12.462/2011) para contratação, não sendo o caso em tela.

153. A partir das reuniões, constatou-se que os gestores daqueles órgãos/entidades partiram do pressuposto de que os “projetos” desenvolvidos pelo Consórcio CME atenderiam o fim a que se destinavam, uma vez que foram contratados e aceitos pelo Comitê Rio 2016, que é o próprio representante do COI no Brasil e, por definição, o ente autorizado a esclarecer os requisitos olímpicos de projeto de sua própria responsabilidade.

154. Em que pese a aparente coerência do argumento acima exposto, tal ausência de avaliação implica afirmar que estarão sendo financiados com recursos públicos “projetos” contratados e aceitos na seara privada, sem qualquer avaliação do setor público. Em outras palavras, não houve uma assecuração, por parte do Governo Federal, de que os “projetos” apresentados pelo Comitê Rio 2016 sejam, de fato, viáveis, econômicos, consistentes e adequados tecnicamente aos requisitos olímpicos.

155. Ademais, o próprio art. 10º da Resolução Normativa-Aneel 681/2015, decorrente de contribuição ofertada, na Audiência Pública 56/2015 que lhe deu origem, pela própria Light, **exime esta distribuidora** por atrasos no cronograma ou aumento de custos nos casos de:

- a) inadequação do Projeto Básico;
- b) mudanças de escopo;

- c) existência de linhas de energia, redes de telecomunicações, gás e saneamento ou operações de quaisquer outras concessionárias de serviço público não previstos no Projeto Básico que precisem ser remanejadas ou importem em redimensionamento do Projeto; e
- d) incompatibilidade do Projeto Básico com a legislação ambiental.

156. Dessa forma, caso ocorra qualquer dos fatos acima, a União arcará com os custos, muito embora não tenha ela elaborado e analisado o projeto. Pelo exposto, **resta incontroversa a exposição do erário a demasiados riscos ante o financiamento de “projetos” contratados e aceitos na seara privada, sem a adequada avaliação do setor público.**

157. No entanto, resta informar que as atividades a serem desempenhadas pela Light, afetas ao acompanhamento e fiscalização dos contratos a serem por ela celebrados com as empresas especializadas para a prestação dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária, receberá o apoio do Comitê Rio 2016 que atuará, naqueles contratos, como parte interveniente, avaliando a adequação do projeto básico e a aderência dos projetos executivos aos critérios impostos pelo COI. Tal apoio poderá mitigar, em alguma medida, os riscos afetos à inadequação do Projeto Básico, à aderência dos projetos executivos aos critérios de projetos impostos pelo COI e ao controle do escopo.

#### III.2.1.6. Não realização de licitação para a “contratação” da Light

158. Ademais, constata-se que a Lei 13.173/2015 meramente autorizou a Light a executar os procedimentos necessários para garantir o fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos, não restando expressa, naquela redação, a dispensa da licitação.

159. Cumpre ainda ressaltar que, de acordo com a Quinta Subcláusula da Primeira Cláusula do Contrato de Concessão 001/96, a Light encontra-se vedada de executar quaisquer outras atividades de natureza empresarial, salvo aquelas afetas ao objeto da concessão, que ainda carecem de aprovação prévia do Poder Concedente e contabilização em separado, tais como:

- a) uso múltiplo de postes mediante cessão onerosa a outros usuários;
- b) transmissão de dados através de suas instalações, observada a legislação pertinente;
- c) prestação de serviços técnicos de operação, manutenção e planejamento de instalações elétricas de terceiros;
- d) serviço de otimização de processos energéticos e instalações de consumidores; e
- e) cessão onerosa de faixas de servidão de linhas aéreas e áreas de terras exploráveis de usinas e reservatórios.

160. Pelo exposto, a prestação dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária, que inclui o fornecimento e instalação de geradores para garantir redundância e resiliência em sistemas críticos, além da distribuição (painéis e cabos elétricos) para todos os espaços de overlay, perfaz atividade empresarial que não se coaduna com o contrato de concessão, assim como os serviços de seleção, contratação, acompanhamento e fiscalização daqueles serviços.

161. Em decorrência, foi a partir da autorização presente na Lei 13.173/2015 que a Light passou a prestar ao Governo Federal os serviços de: (i) seleção das empresas especializadas, pelos métodos que lhes são próprios; (ii) contratação daquelas que executarão os serviços afetos ao suprimento de energia temporária; e (iii) acompanhamento e fiscalização daqueles contratos, todos estes serviços a parte do Contrato de Concessão 001/96, ante a vedação nele expressa.

162. Questionado sobre a natureza do vínculo jurídico estabelecido entre o Governo Federal e a Light, o MME informou que tal “vínculo jurídico entre a União e a distribuidora Light se dá por meio do Contrato de Concessão, cujo objeto, em complementação à legislação, foi ampliado pela Lei 13.173, de 2015, e regulado pela Resolução Normativa nº 681/2015-Aneel” (peça 18, p. 8).

163. Assim, na visão do MME, a Lei 13.173/2015 foi editada a fim de possibilitar a execução daquelas atividades pela Light, que inicialmente se encontravam fora do seu contrato de concessão. Ainda segundo o MME, com base nessa autorização, o Governo Federal teria “contratado” diretamente a distribuidora.

164. A partir dos esclarecimentos prestados, é possível alcançar-se algumas conclusões. Em primeiro lugar, não há na citada Lei qualquer dispositivo específico que dispense a licitação requerida pelo art. 37 da Constituição Federal, mas tão somente uma autorização genérica direcionada aos agentes de distribuição responsáveis pelo fornecimento de energia elétrica nas áreas de concessão onde serão realizados os Jogos Rio 2016 a realizarem as obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

(...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços**, compras e alienações serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) (grifos nossos)*

165. Sendo assim, tal procedimento vai de encontro aos princípios da administração pública, listados no art. 37 da CF/88, pois é razoável supor que existiriam outras empresas especializadas na prestação daqueles mesmos serviços que estariam interessadas em prestá-los, caso fosse aberto um procedimento licitatório. No entanto, mediante uma simples autorização legal, tais empresas especializadas foram preteridas em favor da “contratação” da distribuidora, que sequer tem expertise no objeto em tela.

166. Em segundo lugar, a apontada autorização legal não dispensou a necessária contratação da empresa que viesse a ser selecionada após o ausente processo de licitação, no caso a Light, nos termos do art. 37, inciso XXI, da CF/1988, e do art. 62 da Lei 8.666/1993, bem como da farta jurisprudência desta Corte sobre o assunto, cuja importância para sua compreensão justifica os excertos abaixo expostos.

*Formalize seus contratos nos casos de tomada de preços e concorrência, bem assim na dispensa ou inexigibilidade de licitação, cujo valor esteja compreendido nos limites das modalidades tomada de preços e concorrência e nas contratações de qualquer valor das quais resultem obrigações futuras, de acordo com os comandos do art. 62, “caput”, e §4º da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 589/2010-TCU-1ª Câmara).*

*Não aceite a prestação de serviços ao órgão sem respaldo em contrato devidamente formalizado, o que infringe o parágrafo único do artigo 60 da Lei nº 8.666/1993 (Acórdão 3083/2007-TCU-1ª Câmara).*

*É vedado adquirir produtos ou serviços sem cobertura contratual, em observância ao princípio da legalidade e ao art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, considerando (ressalvados os casos de pequenas compras de pronto pagamento) nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração (Acórdão nº 155/2006-TCU-2ª Câmara).*

*É vedado tomar serviços sem cobertura contratual e devem ser adotadas (com antecedência) as medidas necessárias para prorrogação ou renovação dos contratos imprescindíveis ao funcionamento dos órgãos (Acórdão nº 1.854/2005-TCU-1ª Câmara).*

*Observe o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666/1993, em especial o que dispõe o § 2º desse dispositivo, no sentido de que seja confeccionado instrumento formal que possa efetivamente*

*proteger os interesses da Administração, cabendo aos gestores responsáveis a escolha do instrumento mais conveniente, tendo em vista a complexidade do objeto a ser licitado, independentemente da modalidade de licitação utilizada (Acórdão 93/2004-TCU-Plenário).*

167. *Em terceiro lugar, ao afirmar que o “vínculo jurídico entre a União e a distribuidora Light se dá por meio do Contrato de Concessão”, o MME confere à sistemática adotada significativa insegurança jurídica, uma vez que os resultados de quaisquer outras atividades de natureza empresarial que a distribuidora esteja autorizada a desenvolver deverão, nos termos da Quinta Subcláusula da Primeira Cláusula do Contrato de Concessão 001/96 (Evidência 2, p. 3), ser considerados pelo poder concedente quando das revisões tarifárias, de forma a contribuir para a modicidade das tarifas de energia elétrica.*

168. *Neste caso, a lógica subjacente ao dispositivo contratual citado é bastante simples: para a obtenção destas receitas acessórias, o concessionário utiliza-se dos ativos do serviço concedido (postes, transformadores, entre outros) para auferir ganhos adicionais à prestação do serviço de distribuição. Em decorrência, sua repartição com o consumidor, para modicidade tarifária, torna-se obrigatória.*

169. *No entanto, não é este o caso do fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Rio 2016, pois os serviços a serem prestados e os insumos fornecidos não se confundem com os ativos da distribuidora nas localidades onde atua, não havendo qualquer correlação com os seus serviços afetos à distribuição.*

170. *Pelo exposto, é possível afirmar que o ajuste entre o Governo Federal e a distribuidora Light, com base na autorização presente da Lei 13.173/2015, sem licitação ou mesmo sua dispensa, e ainda sem a formalização do devido instrumento contratual, afronta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como o art. 62 da Lei 8.666/1993 e ainda extensa jurisprudência desta Corte sobre o assunto (Acórdãos 589/2010-1ª Câmara; 3083/2007-1ª Câmara; 155/2006-2ª Câmara; 1.854/2005-1ª Câmara; 93/2004-Plenário). Ademais, a ausência do contrato proporciona, de per si, uma série de fragilidades à sistemática adotada, como será esclarecido já no tópico seguinte.*

171. *Por fim, os esclarecimentos apresentados pelo MME sobre o assunto também acarretam significativa insegurança jurídica na sua relação, na qualidade de Poder Concedente, com aquela distribuidora, uma vez implicar que sejam considerados, quando da revisão contratual prevista na Quinta Subcláusula da Sétima Cláusula do Contrato de Concessão 001/96, os resultados destas atividades desenvolvidas pela Light, afetas ao fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Rio 2016, de forma a contribuir com a modicidade tarifária.*

172. *Adicionalmente, em conjunto com a análise relativa à contratação por administração, exposta na seção III.2.1.4, pode-se concluir que se o Governo Federal tivesse planejado adequadamente e realizado a contratação diretamente, evitaria a incidência deste custo ao “contratar a Light” para subcontratar os serviços.*

### III.2.1.3. Ausência Formal do Instrumento Contratual entre o Poder Executivo Federal e a Light

173. *Em continuidade, e como já registrado no achado n. 1, a edição da Medida Provisória 679/2015 visou, precipuamente, definir uma sistemática que viabilizasse a contratação das obras e serviços afetos ao suprimento de energia temporária ante a exiguidade do prazo até o início dos jogos.*

174. *De acordo com os esclarecimentos presentes na Nota Técnica 5/2015-SEE-MME, de 23/3/2015, já não havia mais tempo hábil, tanto à luz da Lei 8.666/1993 quanto da Lei 12.462/2011, para licitar-se a contratação daquelas obras e serviços. Mesmo em caso de dispensa de licitação, “não há prazo suficiente para efetuar todos os estudos e análises prévias necessárias para a aprovação da Aneel”.*

175. *Como já registrado no achado n. 1, essa exiguidade do prazo decorreu da omissão da Casa Civil-PR e do ME no planejamento desta contratação, uma vez que lhes competiam a definição da forma como seria adimplido o compromisso de aporte de recursos no Comitê Rio 2016 para cobrir seu déficit operacional, bem como das atribuições originalmente conferidas ao Comitê Rio 2016 que seriam assumidas pelo Governo Federal, em substituição àquele aporte, tendo ocorrido apenas em abr/2015.*

176. *Em decorrência, a MP 679/2015 autorizou a Light a executar os procedimentos necessários a fim de garantir o fornecimento temporário de energia elétrica. Desta forma, o Governo Federal buscou inequivocamente evitar o processo licitatório, ante a exiguidade do prazo remanescente, uma vez que os contratos a serem celebrados pelas distribuidoras são regidos pelo direito privado.*

177. *Pelo exposto, constatou-se que a norma em tela buscou, sem sucesso, estabelecer verdadeira relação contratual entre o Governo Federal e a Light, a partir da autorização que lhe foi dada para selecionar e contratar, pelos meios que lhe são próprios, as empresas especializadas para prestarem os serviços afetos ao suprimento de energia temporária.*

178. *Em consequência, a ausência formal do instrumento contratual introduz uma série de fragilidades na sistemática adotada, expondo agora a riscos a adequada prestação dos serviços pela Light e, em consequência, a consecução dos objetivos afetos ao suprimento de energia temporária, uma vez terem restados indefinidos:*

- a) *qual órgão/entidade seria o responsável pelo acompanhamento da “contratação” da Light, encontrando-se repartidas tais competências entre o MME, responsável pelo financiamento e coordenação das ações, e a Aneel, responsável tanto pela homologação do orçamento e do cronograma de desembolsos a serem apresentados pelas empresas a serem contratadas pela Light quanto pela fiscalização desta última;*
- b) *os direitos e responsabilidades das partes (MME/Aneel e Light);*
- c) *as penalidades aplicáveis à Light e os valores das multas, não havendo qualquer instrumento jurídico que ampare o poder público ante a inexecução contratual por parte da Light;*
- d) *os casos de rescisão;*
- e) *as exigências de garantias da Light a fim de assegurar a plena execução do avençado, que ganha relevo na medida em que se considera que os recursos oriundos da CDE são adiantados à concessionária para que esta providencie junto as suas contratadas o avanço físico da execução das atividades, que por sua vez será condição para a liberação de novos desembolsos, nos termos do art. 2º, § 2º, inciso IV, e art. 5º da Resolução Normativa 681/2015-Aneel, c/c o art. 1º, §5º, e anexo da Resolução Homologatória – Aneel 1.969/2015;*
- f) *os prazos de início e término do processo de seleção das empresas pela Light, das suas contratações e do termo final da relação “contratual” com a distribuidora; e*
- g) *o reconhecimento dos direitos do MME/Aneel, em caso de rescisão administrativa.*

#### III.2.1.4. “Contratação por Administração” da Light pelo Poder Executivo Federal

179. *Ademais, é possível concluir que fora estabelecido, entre o MME/Aneel e a Light, verdadeira relação de “contrato por administração”, que não tem previsão legal, uma vez que sua remuneração se dará mediante a aplicação do percentual máximo de 10,5% (BDI) a incidir sobre os contratos por ela celebrados, percentual este definido pela Resolução-CGOLIMPIADAS 2/2015, diferentemente do regime de execução contratual por empreitada, no qual a retribuição do contratado se dá mediante um preço certo acordado.*

180. *Tal sistemática simplesmente não é admitida em contratos públicos, já tendo sido vetada na Lei 8.666/1993 (art. 10, inciso II, alínea “c” e parágrafo único), mediante sanção*

presidencial, justamente por ser vista como um regime que não estimula a redução de custos, podendo, ao contrário, incentivar a ampliação das despesas como forma de aumento da remuneração do contratado.

181. No presente caso, é possível concluir que a sistemática estabelecida pela Casa Civil-PR não traz estímulos à economicidade, vez que:

a) a distribuidora é estimulada a optar por contratações que minimizem ao máximo o risco do empreendimento, independentemente do aumento de custos que isso possa acarretar, tendo em vista que ela não arca com os valores da contratação, mas pode responder por problemas no andamento do empreendimento. Em outras palavras, a tendência é que a distribuidora adote critérios de habilitação técnica e econômica das empresas prestadoras de serviços demasiadamente elevados em nome de mitigar ao máximo qualquer risco de inadimplemento contratual, sem ponderar que isso pode levar também ao aumento desproporcional dos custos; e

b) a distribuidora não tem estímulo em contratar de forma econômica vez que sua remuneração (dada pelo BDI), é proporcional ao custo total dos serviços contratados.

c) incidência dupla de BDI, tendo em vista que a contratada pela Light também irá cobrar bonificações e despesas indiretas sobre os serviços por ela prestados. Assim, caso a contratação fosse realizada diretamente, o que não foi possível por causa da intempestividade da União relatada no Achado n.1, não seria necessário o pagamento para os serviços de administração prestados pela distribuidora.

182. Importa frisar que não foi escopo deste trabalho a evidenciação fática da situação potencial retromencionada, haja vista que o processo de contratação ainda se encontra em andamento para a maioria dos sites. Contudo, o acompanhamento por esta Corte das obras e serviços ora fiscalizados poderá ser realizado de forma concomitante à contratação, no decorrer do processo.

183. Dessa forma, **conclui-se tanto que restou evidenciado a exposição do erário a demasiados riscos ante a sistemática definida pela Casa Civil-PR, que estabeleceu entre a Light e o MME/Aneel verdadeira “contratação por administração”, quanto que os valores a serem pagos à Light, a título de BDI, devem ser considerados dano ao erário decorrente das inércias administrativas anteriormente apontadas.**

#### III.2.1.5. Adiantamento de pagamento à distribuidora

184. Um outro aspecto que deve ser ressaltado é dado pelo art. 2º, § 2º, inciso IV da Resolução Normativa 681/2015-Aneel, que garante que o desembolso de recursos da Conta de Desenvolvimento Energético deve ser prévio ao desembolso pela distribuidora.

185. Caso a “natureza jurídica” da relação entre a União e a distribuidora fosse considerada como contratual, amparada no contrato de concessão, como informado pelo MME (peça 18, p. 4), essa antecipação de recursos contrariaria os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei nº 4.320/1964, bem como o art. 38 do Decreto 93.872/1986.

186. Contudo, apesar da aparente ilegalidade, deve-se ponderar a pertinência de uma medida corretiva no estágio atual. Devido à intempestividade da União, já retratada no achado 1, o prazo para a execução dos serviços é muito exíguo e impossível de ser prorrogado, tendo em vista a data de início dos jogos olímpicos. Ademais, a Light alega que está em déficit financeiro e que não poderia arcar com o empreendimento caso não recebesse os valores adiantadamente.

187. Novamente, conclui-se que o Governo buscou, mediante a Lei 13.173/2015, estabelecer, sem sucesso, um modelo de “contratação” com diversos riscos ao erário em nome da agilidade na contratação, necessária por conta da intempestividade da União retratada do achado n.1. Nessa seara, entende-se que essa é mais uma das irregularidades da Governança definida por

essa lei e, em consonância com a proposta do primeiro achado, deve ser avaliada pela Secex/RJ em conjunto com as demais irregularidades apontadas nos outros processos sob sua responsabilidade, caso considere oportuno e pertinente.

188. Desse modo, propõe-se que essa Corte de Contas se abstenha, nesse momento, de realizar determinação para alterar o modelo pactuado com a distribuidora, pois uma ação do Tribunal poderia impedir a continuidade do empreendimento, que já se encontra atrasado. Por outro lado, propõe-se o envio dos autos à Secex/RJ, para que avalie, caso considere oportuno e conveniente, em conjunto com as outras constatações desse relatório, a responsabilidade dos agentes que deram causa à irregularidade ora constatada.

### III.2.1.7. Fiscalização Deficiente dos Recursos Públicos Empregados

189. Por fim, observou-se outra falha no modelo de governança definido pela MP 679/2015, afeta a fiscalização deficiente dos recursos públicos empregados.

190. A Lei 13.173, de 23/6/2015, em seu art. 3º, define que a Aneel **homologará** o orçamento e o cronograma de desembolsos e fiscalizará os agentes de distribuição, visando à adequada prestação dos serviços.

191. Também compete à Agência a homologação do montante de recursos da CDE a ser repassado pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A – Eletrobrás à distribuidora executora das obras (peça 18, p. 8).

192. Em 21/9/2015, a Aneel regulamentou esse artigo, mediante a Resolução Normativa 681/2015, em que define os documentos necessários à **homologação** do orçamento, quais sejam: “projeto básico” realizado pelo Comitê Rio 2016 (de fato, refere-se àqueles projetos elaborados pelo Consórcio CME), relatório do processo de seleção, minuta do contrato assinado e cronograma físico e financeiro.

193. Inicialmente, não restou claro o real alcance da expressão em destaque, ou seja, se a citada homologação compreende a avaliação técnica, jurídica, econômico-financeira e ambiental do conteúdo daqueles documentos, conforme o caso, ou se apenas se restringe a uma verificação de aspectos formais daqueles documentos.

194. Contudo, em reunião com essa Agência, em 19/10/15, foi informado à equipe de auditoria que a Aneel procederá apenas a uma verificação do cumprimento da RN 681/2015, a fim de confirmar se, de fato, tais documentos restam presentes, sem proceder qualquer análise crítica sobre os mesmos.

195. Tal afirmação foi corroborada tanto em resposta ao Ofício de Requisição 1-474/2015 (peça 19), quanto pelo voto condutor da Resolução Homologatória-Aneel 1.969/2015, que homologou o orçamento e o cronograma de desembolsos do IBC, único contrato celebrado pela Light afeto ao fornecimento de energia temporária até o momento da execução (nov/2015) desta fiscalização (Evidência 5).

196. No retrocitado Voto, resta claro que a análise providenciada pela Aneel limitou-se a descrever as informações apresentadas pela Light, não constando qualquer crítica técnica sobre os documentos apresentados.

197. Em outras palavras, não foram avaliados na contratação do fornecimento de energia temporária para o IBC, por exemplo, o valor da contratação frente aos valores de mercado, o nível de segurança jurídica proporcionado ao poder público ante os contratos assinados, a viabilidade técnica e ambiental do “projeto básico”, a viabilidade financeira do cronograma de desembolsos ou mesmo a coerência e consistência do processo de seleção.

198. A explicação apresentada pela Agência para essa omissão limita-se a esclarecer que

a fiscalização do fornecimento de energia temporária até então não se inseria entre as atividades desenvolvidas pelas distribuidoras no cumprimento do contrato de concessão e, por conseguinte, não eram objeto de regulamentação e fiscalização pela Aneel que, assim, não deteria expertise em tal avaliação.

199. Contudo, tal argumentação, ainda que coerente, tendo em vista que tal atribuição de fato não se insere entre aquelas presentes na sua Lei de criação 9.427/1996, não justifica sua omissão, quando mais ao considerar-se todos os riscos retromencionados a que está exposto o alcance dos objetivos deste suprimento elétrico e o próprio erário, devendo aquela Agência, ante a real ausência de especialistas em seu quadro aptos a exercerem tal atividade, se servir de consultorias externas, se for o caso.

200. Assim, demonstra-se um risco elevado de prejuízos ao erário ocasionado pela fiscalização deficiente da contratação já realizada pela Light e das demais que ainda serão providenciadas. Essa deficiência já se concretizou no caso da contratação do IBC, na qual não houve avaliação por parte da Aneel, entre outros, dos valores contratados.

201. Por todo o exposto, na medida em que se consideram todos os riscos a que está exposto o fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Rio 2016, decorrentes da ausência de licitação e do próprio contrato, da “contratação” por administração da distribuidora Light e também da antecipação de pagamentos, alguns com reais e outros com potenciais impactos nos custos, escopo e prazo de execução dos serviços correlatos, ganha relevo e torna-se imprescindível uma efetiva, eficiente e eficaz fiscalização, por parte da Aneel, dos orçamentos e cronogramas de desembolso a serem por ela homologados, a fim de ao menos mitigar parcialmente as fragilidades até então apontadas.

202. A fiscalização acima, a ser empreendida pela Aneel, será reforçada pela atuação do Comitê Rio 2016 junto aos contratos a serem celebrados pela Light com as empresas que serão as responsáveis pela execução das atividades afetas ao fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos, na condição de parte interveniente. Tal atuação poderá mitigar, em alguma medida, os riscos afetos à inadequação do Projeto Básico, à aderência dos projetos executivos aos critérios de projetos impostos pelo COI e ao controle do escopo.

203. Portanto, é possível afirmar que as principais consequências do modelo de governança adotado são:

- a) preterição das Leis 8.666/1993 ou 12.462/2011 (RDC) na seleção e contratação da proposta mais vantajosa ao erário afeta a prestação dos serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica para os Jogos (efeito real);
- b) fragilidades na Governança ante a edição da Medida Provisória 679/2015 ao invés da formal contratação da Light ou de outra empresa apta a cumprir aquele objeto, nos termos da alínea anterior, em que pese a incontroversa relação contratual presente entre o Governo Federal, representado pelo MME/Aneel, e a Light (efeito real);
- c) fragilidades na Governança ante a introdução, pela MP 679/2015, de um regime de contratação da Light por administração e a instituição de uma fiscalização deficiente que, associadas à fragilidade anterior, expõe demasiadamente a riscos a prestação dos serviços pela Light e, em consequência, a consecução dos objetivos afetos ao suprimento de energia temporária (efeito real);
- d) indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários para a execução da obra – que será tratado no próximo achado (efeito real); e
- e) potenciais prejuízos ao erário ante o provável aumento dos custos afetos à mão de obra e pressão na cadeia de suprimento, em decorrência de ainda não terem sido contratados o fornecimento de energia temporária para as instalações dos jogos (exceto quanto ao IBC), restando apenas oito meses para o início. Tal assertiva, associada ao atraso de dezesseis meses em relação às olimpíadas

de Londres 2012 e de sete meses em relação ao cronograma inicial do Comitê Rio 2016, como também a necessidade de prontificação daquelas instalações anteriormente ao início dos jogos, a fim de serem realizados os eventos teste (efeito potencial).

#### III.2.1.8. Conclusões

204. Considerando que foi conferida apenas à Aneel a responsabilidade por verificar os orçamentos e cronogramas de desembolso; considerando a ausência de avaliação pelo setor público dos “projetos” elaborados pelo Consórcio CME; considerando as fragilidades decorrentes da ausência de contrato formal entre o Poder Público e a Light; e ainda considerando a “contratação por administração” desta distribuidora, é possível concluir que **a ausência de uma avaliação efetiva pela Aneel dos documentos que lhe são apresentados, em especial o cotejamento dos valores dos insumos e serviços objetos dos contratos com os valores de mercado, expõe sobremaneira o erário a riscos de contratações antieconômicas, exposição esta incompatível com os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, eficiência e, sobretudo, da economicidade.**

205. Por todo o exposto, vale repisar, associando o presente achado ao anterior, que a ausência de planejamento da Casa Civil-PR e do Ministério do Esporte de como seriam alocados os recursos anualmente presentes na LOA, no Programa 2035 (Esporte e Grandes Eventos Esportivos), sob gestão deste último, para fazer face aos compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura; e a mora na definição dos serviços que seriam de fato assumidos pelo Governo Federal; inviabilizaram a licitação prévia ou mesmo sua dispensa, ou ainda a celebração de qualquer contrato, e geraram a necessidade de um modelo com todas as falhas acima apontadas, em que expõe a consecução dos objetivos do suprimento a diversos riscos, e demasiadamente o erário a contratações antieconômicas a serem promovidas pela Light, assunção esta de riscos pelo Governo Federal incompatível com os princípios do planejamento, da moralidade, da prudência, da eficiência e, potencialmente, da economicidade.

206. Em consequência, resta propor que seja **determinado à Agência Nacional de Energia Elétrica que promova criteriosas avaliações, quando da homologação do orçamento e do cronograma de desembolso das empresas especializadas contratadas pela Light para a prestação dos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, dos documentos listados no art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015, sob os aspectos técnicos, jurídicos, econômico-financeiros e ambientais, conforme o caso, em especial o cotejamento dos valores dos insumos e serviços objetos dos contratos com os valores de mercado, ante os diversos riscos a que estão expostos tanto a consecução dos objetivos deste suprimento quanto a obtenção de contratações vantajosas ao erário, cuidando-se para que as análises a serem realizadas não venham a comprometer os prazos de entrada em operação dos serviços necessários ao fornecimento da energia temporárias para os Jogos.**

207. Por fim, será proposto o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda, sem prejuízo dos órgãos já listados no achado n.1, para conhecimento.

#### III.2.2. Causas da ocorrência do achado:

208. Pode-se apontar como principais causas das deficiências na governança a intempestividade da União em assumir a responsabilidade e definir o modelo de contratação para o fornecimento de energia temporária; a omissão no planejamento governamental e a negligência da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério dos Esportes. Caso a contratação do fornecimento temporário tivesse sido planejada com a devida antecedência, o objeto poderia ter sido contratado dentro do arcabouço legal, seguindo a Lei 8.666/1993 ou a Lei 12.462/2011, sem a

*necessidade de criação de um modelo específico, que apresentou as diversas deficiências e riscos.*

### III.3. Indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários para a execução dos serviços.

#### III.3.1. Situação encontrada:

209. *Foi constatado que o fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 ainda está com sua fonte e volume total de recursos indefinidos, o que está ocasionando atrasos nas contratações a serem realizadas pela Light.*

210. *Inicialmente, com relação aos recursos alocados até o momento, tem-se que, nos termos do art. 2º da MP 679/2015, convertida na Lei 13.173/2015, os recursos destinados à execução dos procedimentos necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 serão oriundos de créditos consignados no Orçamento Geral da União e repassados à CDE, nos termos do art. 13 da Lei 10.438, de 26/4/2002.*

211. *Sendo assim, cumpre esclarecer que tais recursos não serão os próprios da CDE, mas tão somente repassados àquela conta, onde serão contabilizados separadamente.*

212. *Em decorrência, resta claro que aquela conta será utilizada apenas como “ponte” para gestão e contabilização dos recursos necessários ao suprimento de energia temporária, oriundos, como já demonstrado, do PT 27.811.2035.14TQ.0001, sob a responsabilidade do Ministério do Esporte.*

213. *Assim, para suplementar as dotações constantes da Lei Orçamentária (13.115/2015), foi sancionado o Decreto de 8/10/2015, publicado no Diário Oficial da União de 9/10/2015, abrindo um crédito suplementar em favor do PT 28.846.0909.00OB.0001, sob a supervisão do MME (operação especial - CDE), no valor de R\$ 100 milhões, assim como em favor do PT 06.183.2070.7U23.0001, sob a responsabilidade do Ministério da Justiça (projeto - Implementação do Plano Nacional de Segurança Pública para a realização dos Grandes Eventos – Nacional), no valor de R\$ 7 milhões, em contrapartida ao cancelamento de recursos no PT 27.811.2035.14TQ.0001, sob a responsabilidade do Ministério do Esporte (projeto – Implantação de Infraestrutura para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 – Nacional), no valor de R\$ 107 milhões.*

214. *Adicionalmente, segundo informou o MME (peça 18, p. 4) em resposta ao Ofício de requisição 2-474/2015 (peça 9), está prevista a liberação de mais R\$ 150 milhões com aquele mesmo propósito para o ano de 2016, totalizando o aporte de R\$ 250 milhões.*

215. *Com relação à operacionalidade dos pagamentos à distribuidora, o MME, na qualidade de órgão responsável pela supervisão orçamentária, solicita à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, via SLAFI, os recursos pleiteados, com base no orçamento apresentado pela ANEEL. Posteriormente, o MME autoriza o Banco do Brasil a efetuar o crédito em favor da CDE, gerida pela Eletrobras, comunicando-a do procedimento. A Eletrobras, por sua vez, aguarda autorização da ANEEL para o envio do valor à concessionária.*

216. *O montante de R\$ 250 milhões alocado pelo Governo Federal para a contratação do objeto em tela foi baseado em estimativa feita pelo Comitê Rio 2016 em maio de 2015 (Evidência 7). Vale lembrar que esse Comitê, responsável original pelo fornecimento temporário, já havia iniciado um processo de contratação em outubro/2014, que estava em seu estágio final em abril de 2015. No entanto, a União optou por realizar, dentre outras obras, o fornecimento temporário de energia ao invés de transferir o montante de aproximadamente R\$ 620 milhões ao Comitê Rio 2016, como acordado no Dossiê de candidatura do Brasil.*

217. *Contudo, ao longo do processo de contratação que está sendo conduzido pela Light, observou-se que o montante necessário seria muito superior ao previsto. Esse fato gerou um impasse sobre qual fonte de recursos cobriria a diferença acima dos R\$ 250 milhões.*

218. Segundo informações apresentadas pela Casa Civil (peça 31, p. 3), o escopo da assunção de responsabilidade seria delimitado pelo teto máximo de valor a ser pago, conforme orientação contida no parágrafo 9.1.2 do Acórdão 2.596/2015-TCU-Pleário. Assim, resta ao Comitê Rio 2016 tudo que não se encaixasse no escopo assumido.

219. Nesse aspecto, cabe uma ressalva. Em reuniões com a APO e com a Light, ao longo da execução da auditoria, foi informado que os recursos para o custeio do IBC, única instalação cujo orçamento e cronograma de desembolso já foram homologados pela Aneel, no valor de R\$ 39.155.625,92 (com impostos, sem o BDI de 10,5%) não estariam englobados nos R\$ 250 milhões, sendo somados à parte, o que totalizaria a participação da União em aproximadamente R\$ 290 milhões.

220. Desse modo, apesar de o MME alegar que não haveria aumento dos valores repassados, de acordo com as informações recebidas em reunião, o aporte Federal foi elevado em aproximadamente R\$ 40 milhões. No entanto, não foram apresentados documentos que evidenciassem os novos valores de repasse, motivo pelo qual foi considerado como R\$ 250 milhões o volume de recursos fiscalizados.

221. Considerando o amadurecimento dos projetos por parte do Comitê Rio 2016 e a necessidade de reduzir os valores da contratação, esse Comitê e o MME apresentaram propostas de redução de escopo, como pode ser visto no Ofício 01046/2015-CIE/NRG, de 8/10/2015 (peça 18, p. 34), o qual propõe a redução de cargas domésticas de todas as venues, incluindo as de competição; redução do nível de resiliência das localidades de não competição e a otimização da resiliência da carga técnica de Broadcast nas venues onde o 2º alimentador é feito por gerador.

222. No entanto, apesar das reduções, o empreendimento ainda está sendo orçado pela Light em aproximadamente R\$ 420 milhões (o valor exato não foi informado pela distribuidora, que alegou sigilo de informação devido a não finalização do certame).

223. A partir das informações obtidas mediante reuniões realizadas durante a fase de execução da presente auditoria, constatou-se a celebração de acordo entre o Governo Federal e o estado do Rio de Janeiro com o fim de que este aporte R\$ 170 milhões no Comitê Rio 2016, visando sanear aquela insuficiência de recursos afeta ao orçamento do suprimento de energia temporária. Tal informação foi posteriormente corroborada pelo Ofício da Casa Civil (peça 31), ao alegar que o estado do Rio de Janeiro informou em reuniões recentes que enviaria projeto de lei à Assembleia Legislativa para viabilizar os recursos complementares.

224. Assim, a proposta do estado do Rio de Janeiro para execução desse pagamento é aprovar uma lei de concessão de incentivos fiscais para a realização de aportes de recursos voltados especificamente à realização do fornecimento temporário de energia elétrica dos jogos Olímpicos Rio 2016. No entanto, o respectivo Projeto de Lei, de nº 1.124, foi apresentado à Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro em 18/11/2015, e ainda se encontrava, durante a elaboração deste relatório de auditoria, em fase de tramitação, sem data definida para sua votação.

225. Cabe ressaltar que esse procedimento de aporte de recursos voltados a realização dos jogos Olímpicos por incentivos fiscais já vinha sendo utilizado pelo estado fluminense por meio da Lei 7.036, de 7/7/2015, regulamentada no Decreto 45.333, de 5/8/2015. Nesse caso, as empresas podem optar por aportar até 4% dos valores devidos de ICMS diretamente a uma conta corrente vinculada a um dos projetos beneficiados, recebendo posteriormente os valores pagos como incentivo fiscal, cujo prazo limite para apropriação é o mês de setembro de 2017.

226. Desse modo, observa-se que, apesar de existir um acordo político para que o estado do Rio de Janeiro arque com o montante que exceder ao aporte da União, ainda não existe um dispositivo oficial que garanta esses recursos, nem, conseqüentemente, regras claras sobre como esses valores serão efetivamente arrecadados e repassados à distribuidora.

227. *Em reunião no dia 10/11/2015, a Light demonstrou preocupação com a indefinição dos recursos, pois ela apenas teria condições de realizar os procedimentos em tela se não fosse necessário aportar recursos próprios, tendo se planejado para receber os valores antecipadamente, o que evitaria prejuízos financeiros. Tal fato é corroborado pela Resolução Normativa 681/2015-Aneel, que em seu art. 2º, § 2º, inciso IV, garante que o desembolso de recursos da Conta de Desenvolvimento Energético deve ser prévio ao desembolso pela distribuidora.*

228. *Desse modo, foi alegado pela Light que ela não iria firmar os contratos com as empresas que executarão o fornecimento temporário de energia elétrica enquanto não fosse certo a existência de recursos orçamentários capazes de arcar com a totalidade do empreendimento.*

229. *Para agravar a situação, se a lei estadual definir o incentivo fiscal nos mesmo moldes utilizados na lei 7.036/2015, parte dos recursos estaduais somente serão repassados à Light no ano de 2017, sendo que o último desembolso financeiro dos contratos de fornecimento temporário está programado para ser em dezembro/2016, quando será finalizada a desmobilização do contrato. Nessa seara, não é apenas a quantidade de recursos que é crítica, mas também o modelo adotado pelo estado para transferência tempestiva desses valores à distribuidora, que deve ser aderente ao cronograma de desembolso da concessionária.*

230. *Sabe-se que o prazo para a execução das obras/serviços necessários ao fornecimento de energia está se esgotando. O planejamento inicial do Comitê Rio 2016 era de contratação em março/2015, como alegado pelo Comitê no Sumário Executivo. Já se passaram 8 meses, o que significa metade do prazo que o comitê julgou necessário para a contratação e, até o momento, apenas uma das 51 venues foi contratada, o IBC.*

231. *É importante ressaltar que o Relatório condutor do Acórdão 1.857/2015-TCU-Plenário, de 29/7/2015, já alertava para os riscos relevantes que a transferência de obrigações do Comitê Rio 2016 ao Governo Federal estava sujeita. O primeiro deles é a possibilidade dos preços estimados para o Comitê Organizador executar a contratação ser diferente do custo da contratação no âmbito público. Tal risco se concretizou, tendo em vista que o empreendimento inicialmente orçado em R\$ 250 milhões se encontra estimado em R\$ 420 milhões.*

232. *O segundo risco que deve ser realçado é o de que a demora na definição dos itens a serem repassados aos entes acarrete prejuízos, uma vez que a experiência demonstra a relação inversamente proporcional entre o tempo até o evento e o valor das contratações públicas. Além disso, o valor final do subsídio só pode ser definido quando for assinado o contrato, o que deveria ter sido levado em conta no momento de assunção de responsabilidades do Comitê. Novamente, o risco apontado por essa Corte de Contas está se concretizando. Os contratos ainda não foram assinados, não havendo ainda a definição do valor da contratação, tampouco da origem dos recursos do subsídio, que tende a aumentar com a proximidade dos jogos.*

233. *Pelo exposto, é possível afirmar que as principais consequências da indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários para a execução dos serviços são:*

- a) *ausência, até o momento, de contratação das empresas que serão as responsáveis pela realização das obras e serviços, incluindo o desenvolvimento dos projetos executivos, necessários para o fornecimento de energia temporário nos diversos locais das Olimpíadas Rio 2016, com exceção do IBC, contratado em 21/10/2015 (efeito real);*
- b) *possível aumento de custos ante o atraso nas contratações. Com a proximidade dos jogos, é gerada uma pressão crescente na cadeia de suprimentos e cria-se a necessidade do aumento de mão de obra para adiantamento de cronograma, o que eleva os valores das contratações (efeito potencial);*
- c) *possível paralisação das obras caso a metodologia de aporte financeiro adotada pelo o estado do Rio de Janeiro, com base em renúncia fiscal, não seja capaz de prover os recursos em consonância com o cronograma de desembolsos contratado pela Light (efeito potencial); e*

d) *indisposição da Light em assumir os compromissos financeiros afetos ao fornecimento de energia temporária com recursos próprios, sem a garantia do repasse do volume total de recursos necessários, potencializado pela ausência de um instrumento jurídico concreto que discipline a relação entre a União e a Light (efeito potencial).*

234. *Diante do exposto e em virtude da importância do empreendimento e do prazo exíguo até o início dos jogos, propõe-se encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, a alguns daqueles órgãos/entidades já listados na proposta de encaminhamento dos achados de ns. 1 e 2 e, além daqueles, à Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro, a fim de alertá-los quanto à possibilidade de insuficiência de recursos e do comprometimento do fornecimento temporário de energia elétrica, caso não sejam definidos o volume e as fontes de recursos necessários ao empreendimento.*

### III.3.2. Causas da ocorrência do achado:

235. *Pode-se apontar como principal causa da indefinição de orçamento e, conseqüentemente, dos atrasos nas contratações a serem feitas pela Light foi a intempestividade da União em assumir a responsabilidade pelo fornecimento de energia temporário e em definir o modelo de contratação que seria utilizado para a execução das obras e serviços, como relatado no achado n. 1. Se esses aspectos tivessem sido definidos com um prazo adequado, poderia ter sido desenvolvido um orçamento detalhado que permitisse o correto planejamento financeiro do governo para arcar com essa responsabilidade ou mesmo dar a chance de o Governo Federal optar por não assumir essa contratação, mantendo o acordo inicial com o Comitê Rio 2016 de subsidio financeiro.*

## **IV. Esclarecimentos adicionais**

### IV.1. Justificativa da escolha do Relator

236. *Quanto à escolha do Ministro Relator para o processo, seguiu-se o comando do art. 18-A da Resolução-TCU 175/2005, que estabelece que:*

*Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra.*

237. *Na Lista de Unidades Jurisdicionadas (LUJ) do biênio 2015-2016, as obras localizadas no Estado do Rio de Janeiro encontram-se na relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler.*

## **V. Conclusão**

238. *Ao se candidatar perante o Comitê Olímpico Internacional, em 7/10/2007, e posteriormente vencer a eleição, na cidade de Copenhague, na Dinamarca, em 2/10/2009, para sedear os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de Verão de 2016, não apenas a cidade do Rio de Janeiro, mas todo o país assumiu o compromisso de viabilizar a realização satisfatória do maior evento multiesportivo global, que conta com a participação de mais de dez mil atletas, de cerca de duzentas nações, em 28 modalidades esportivas, cuja estimativa de audiência alcança a marca de cinco bilhões de pessoas.*

239. *Tal compromisso suporta uma série de responsabilidades. Entre estas, se destacam as obras e serviços de infraestrutura na cidade-sede, que demandam, ante a soma vultosa de recursos públicos e privados envolvidos, um planejamento robusto e consistente das dezenas de projetos a serem implementados (escopo, custos, qualidade, riscos, aquisições e comunicações), bem como o exercício de diversas atividades de gerenciamento que lhes garantam a devida integração, considerando ainda estarem todos estes projetos e variáveis pressionados pelo prazo pré-definido e inadiável do início oficial dos jogos, previsto para 5/8/2016.*

240. *Ao considerar-se ainda a ausência de experiência do país na realização de jogos Olímpicos, é possível afirmar que os desafios são enormes, e os potenciais prejuízos financeiros e à imagem do país, advindos do não cumprimento a tempo e a contento de todas estas obrigações, são incalculáveis e alguns irreparáveis.*

241. *Nesse contexto, se insere o fornecimento de energia temporária como um dos elementos de infraestrutura mais importantes dos jogos Olímpicos, uma vez que sua finalidade é garantir o funcionamento ininterrupto das diversas instalações dos jogos, incluindo as arenas de competição, as cargas técnicas de transmissão e as áreas domésticas.*

242. *A presente auditoria teve por objetivo justamente fiscalizar as obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os jogos.*

243. *Para tanto, indagou-se se a governança dos órgãos/entidades envolvidos favorece a consecução dos objetivos do empreendimento. Em resposta, foram constatados os seguintes achados de auditoria: deficiências na governança do processo da contratação e execução das obras e serviços de energia temporária para os Jogos (achado n. 2); e a intempestividade da União em definir a forma de cumprir com os compromissos assumidos perante o Comitê Rio 2016 relacionados ao fornecimento temporário de energia elétrica. (achado n.1).*

244. *Também foi questionado se a previsão orçamentária para a execução da obra é adequada. Em resposta, constatou-se a indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários para a execução dos serviços (achado n. 3).*

245. *Por fim, foi questionado se há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra, e se os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado. Nesse aspecto, como descrito no achado 2, os projetos utilizados na licitação realizada pela Light foram os documentos descritivos que seriam utilizados pelo Comitê Rio 2016 para seu procedimento de contratação no âmbito privado, não havendo uma asseguração, por parte do Governo Federal, de que os “projetos” apresentados pelo Comitê Rio 2016 fossem, de fato, viáveis, econômicos, consistentes e adequados tecnicamente aos requisitos olímpicos e à uma contratação na seara pública. Desse modo, restou clara a exposição do erário a demasiados riscos ante o financiamento de “projetos” contratados e aceitos na seara privada, sem a adequada avaliação do setor público.*

246. *Por outro lado, com relação à compatibilidade do orçamento da obra aos valores de mercado, o modelo de contratação utilizado pela distribuidora, que não precisa seguir a lei 8.666/1993, inviabilizou a aferição da adequação dos valores firmados. Os contratos foram assinados no formato EPC, por um preço fixo e global, sem qualquer detalhamento dos custos envolvidos. Ademais, o serviço em tela é muito específico para grandes eventos e a equipe de auditoria não teve acesso a outras contratações que pudessem balizar os valores acordados. Portanto, essa análise não pode ser realizada.*

247. *Em relação ao achado n. 1, foi identificada a intempestividade da definição, pela Casa Civil-PR e pelo ME, configurada de out/2009 a jun/2013, da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura, seja mediante o aporte direto de recursos em favor do Comitê Rio 2016, no valor de R\$ 619,34 milhões (estimativa do valor total, tendo 2016 por ano base), seja mediante a assunção de algumas das atribuições inicialmente de competência daquele Comitê.*

248. *Também foi constatada a intempestividade na definição pelo ME, configurada no período de jan/2014 à abr/2015, das obrigações que seriam de fato assumidas pela União, em substituição aos aportes de recursos previstos no Dossiê de Candidatura.*

249. *Ademais, foi constatado a inadimplência das obrigações assumidas pelo Governo*

Federal perante o COI, mediante o Dossiê de Candidatura, de aporte de recursos em favor do Comitê Rio 2016, nos valores (base 2016) de R\$ 19,75 milhões em 2010, R\$ 30,88 milhões em 2011, R\$ 38,84 milhões em 2012, R\$ 2,24 milhões em 2013 e R\$ 49,44 milhões em 2014.

250. *As apontadas intempestividades acarretaram a inviabilidade de adoção das Leis 8.666/1993 ou 12.462/2011 (RDC) para seleção e contratação da proposta mais vantajosa ao erário; a edição de uma medida provisória estabelecendo um modelo de governança exposto a uma série de riscos que fragiliza sobremaneira tanto a consecução dos objetivos deste suprimento quanto a obtenção de contratações mais vantajosas ao erário; e potenciais prejuízos em decorrência de ainda não terem sido sequer contratados o fornecimento de energia temporária para as instalações dos jogos (exceto quanto ao IBC), tão pouco desenvolvidos os respectivos projetos executivos, restando apenas oito meses para o início oficial dos jogos.*

251. *Em consequência, foi proposto o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Secex/RJ, para que sejam examinados conjuntamente por aquela Unidade Técnica os achados e conclusões apontados nesta instrução com as irregularidades já apontadas nos demais processos envolvendo os Jogos Olímpicos 2016, a fim de responsabilização dos devidos gestores.*

252. *Também foi proposto dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Esporte das irregularidades apontadas neste achado de auditoria, alertando-os das potenciais consequências negativas decorrentes desta constatação.*

253. *Em relação ao achado n. 2, foi identificada que a Medida Provisória 679/2015 (convertida na Lei 13.173/2015) estabeleceu, especificamente em relação à contratação dos serviços necessários ao fornecimento de energia temporária para a realização dos jogos, um modelo de governança exposto a uma série de riscos que fragiliza sobremaneira tanto a consecução dos objetivos deste suprimento, em termos de escopo, prazo e qualidade, quanto a obtenção de contratações mais vantajosas ao erário.*

254. *Ademais, também foi constatado, segundo informou o MME, que a natureza do vínculo jurídico estabelecido entre o Governo Federal e a Light se dá por meio do Contrato de Concessão 001/96, cujo objeto foi ampliado pela Lei 13.173/2015 e regulado pela Resolução Normativa-Aneel 681/2015*

255. *Em consequência, foi proposto determinar à Aneel que promova criteriosas avaliações, quando da homologação do orçamento e do cronograma de desembolso das empresas especializadas a serem contratadas pela Light, dos documentos listados no art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015.*

256. *Ademais, foi proposto o encaminhamento de cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, a alguns daqueles órgãos/entidades já listados na proposta de encaminhamento do achado n. 1 e, além daqueles, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Fazenda.*

257. *Quanto ao achado n. 3, pode-se afirmar que a previsão orçamentária para a execução das obras e serviços afetos ao suprimento de energia temporária para a realização dos jogos não foi adequada, tendo em vista a ainda presente indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários a fim de financiá-los.*

258. *Em decorrência, até a conclusão da fase de execução da presente auditoria, contactou-se que ainda não haviam sido contratadas pela Light as empresas especializadas que seriam as responsáveis pela prestação dos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária (exceto quanto ao IBC), bem como o aumento potencial dos custos ante a proximidade do início dos jogos e ainda a possível paralisação das obras caso a metodologia de aporte financeiro adotada pelo estado do Rio*

de Janeiro não se mostre capaz de prover os recursos em consonância com o cronograma de desembolsos.

259. Pelo exposto, foi proposto encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, a diversos órgãos/entidades, a fim de alertá-los quanto à possibilidade de insuficiência de recursos e do comprometimento do fornecimento temporário de energia elétrica, caso não sejam definidos o volume e as fontes de recursos necessários ao empreendimento.

260. Em relação a adequação do projeto básico para a licitação da obra, tal tema foi detalhado no achado n. 2, onde concluiu-se que os projetos utilizados pela Light para o processo de contratação foram os documentos que seriam utilizados pelo Comitê Rio 2016 para a sua contratação no âmbito privado, sem que houvesse qualquer asseguração, por parte do Governo Federal, de que os “projetos” apresentados pelo Comitê Rio 2016 fossem, de fato, viáveis, consistentes e adequados tecnicamente aos requisitos olímpicos e a contratação com recursos públicos.

261. Por fim, quanto à última questão de auditoria, que trata da compatibilidade dos preços dos serviços definidos no orçamento da obra com os valores de mercado, constatou-se que o único contrato celebrado afeto ao suprimento de energia temporária foi o do IBC, em 21/11/2015, já posterior a fase de execução desta auditoria, encerrada em 13/11/2015. O citado contrato, no valor de R\$ 39 milhões, representa aproximadamente 9,3% do total de recursos previstos

262. Esse contrato e todos os outros que o seguirão serão celebrados na seara privada pela Light, ou seja, sem seguirem os ditames das Leis 8.666/1993 ou 12.462/2011, em um contexto de EPC, em que a obra é contratada por um preço fixo e global, sem qualquer detalhamento dos custos envolvidos. Ademais, o serviço em tela é muito específico para grandes eventos e a equipe de auditoria não teve acesso a outras contratações que pudessem balizar os valores acordados. Assim, não foi possível verificar se os valores contratados estão compatíveis com os de mercado.

263. Em agravo, identificou-se que a Aneel, responsável pela homologação dos orçamentos, segundo o art. 3º da Lei 13.173/2015, não faz qualquer avaliação crítica sobre os valores contratados, o que levou à proposta de determinação à essa Agência para que promova criteriosa avaliação antes de homologar os orçamentos apresentados pela Light.

## **VI. Proposta de encaminhamento**

264. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior envio ao gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler, propondo:

264.1. Determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, art. 3º da Lei 13.173/2015, art. 37 da Constituição Federal e art. 3º da Lei 8.666/1993, à Agência Nacional de Energia Elétrica que promova criteriosas avaliações, quando da homologação do orçamento e do cronograma de desembolso das empresas especializadas contratadas pela Light para a prestação dos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, dos documentos listados no art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015, sob os aspectos técnicos, jurídicos, econômico-financeiros e ambientais, conforme o caso, em especial o cotejamento dos valores dos insumos e serviços objetos dos contratos com os valores de mercado, ante os diversos riscos a que estão expostos tanto a consecução dos objetivos deste suprimento quanto a obtenção de contratações vantajosas para o erário, cuidando-se para que as análises a serem realizadas não venham a comprometer os prazos de entrada em operação dos serviços necessários ao fornecimento da energia temporárias para os jogos Olímpicos (parágrafo 206).

264.2. Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório e Voto que o fundamentarem, à Secex/RJ, para que avalie a oportunidade e conveniência de

*examinar os achados e conclusões apontados nesta instrução em cotejo com as irregularidades já apontadas nos demais processos, a fim de responsabilizar os agentes que deram causa às irregularidades ora constatadas, bem como considerar os potenciais reflexos de algumas das informações presentes neste relatório no monitoramento das deliberações presentes nos Acórdãos 2.596/2013 (TC 012.890/2013-8) e 1.857/2015 (TC 008.486/2015-8), ambos proferidos pelo Plenário desta Corte (parágrafos 80 e 134).*

264.3. *Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Esporte quanto a sua intempestividade na definição da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura das Olimpíadas Rio 2016, bem como quanto a intempestividade do ME na definição das obras e/ou serviços de responsabilidade do Comitê Rio 2016 que substituiriam o aporte financeiro originalmente previsto no Dossiê de Candidatura, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal e ao art. 6º do Decreto Lei 200/1967, alertando-os das potenciais consequências negativas decorrentes dessa intempestividade, quais sejam, prejuízos ao erário e atraso na conclusão das obras e serviços de energia temporária.*

264.4. *Encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, à Agência Nacional de Energia Elétrica; ao Ministério de Minas e Energia; ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ao Ministério da Fazenda; à Controladoria-Geral da União; ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica; ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016; ao Presidente da Comissão de Esporte 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; à Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro e ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro, a fim de alertá-los quantos aos achados de auditoria constatados nesta fiscalização e, em especial, quanto à possibilidade de insuficiência de recursos e do comprometimento do fornecimento temporário de energia elétrica, caso não sejam definidos o volume e as fontes de recursos necessários ao empreendimento (parágrafos 136, 207 e 234).*

264.5. *Encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo dos acompanhamentos a serem realizados por esta Corte das obras e serviços necessários ao fornecimento de energia elétrica temporária para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016”.*

É o Relatório.

## VOTO

Em apreciação relatório de auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraElétrica), cujo objetivo foi examinar as obras e serviços previstos para o fornecimento temporário de energia elétrica para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos do Rio de Janeiro/RJ. A presente fiscalização compõe o conjunto de auditorias previstas no âmbito do Fiscobras/2016.

2. A auditoria abrangeu o Ministério do Esporte (ME), o Ministério de Minas e Energia (MME), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Autoridade Pública Olímpica (APO) e a Casa Civil da Presidência da República, sendo originada de determinação exarada no subitem 9.2.2.12 do Acórdão 1.856/2015-Plenário, que consolidou levantamento das ações de controle realizadas por este Tribunal, até o mês de junho/2015, nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016.

3. Insta salientar que todas as áreas relacionadas à transmissão das competições, bem como as arenas esportivas deverão possuir instalações provisórias necessárias ao provimento de energia elétrica assegurando dois níveis de redundância, incluindo geradores de **backup**. Outras cargas domésticas, em áreas tais como escritórios e sanitários, deverão possuir ao menos um nível de redundância contra interrupções no abastecimento.

4. O fornecimento temporário de energia era, em princípio, um encargo exclusivo do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 (Comitê Rio 2016), constituído como uma entidade privada sem fins lucrativos. Como alternativa aos compromissos assumidos pelo Governo Federal no tocante ao suporte financeiro do evento, foi editada a Medida Provisória 679/2015, posteriormente convertida na Lei 13.173/2015.

5. O citado ato normativo autorizou as companhias distribuidoras de energia responsáveis pela concessão onde serão realizadas as competições olímpicas a realizar obras, bem como prestar serviços e alugar equipamentos e materiais necessários à implementação da infraestrutura elétrica dos sítios olímpicos.

6. Nos termos da Lei, os recursos necessários seriam previamente aportados por créditos consignados no Orçamento Geral da União à Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), criada pelo art. 13 da Lei 10.438/2002. Por sua vez, os recursos da CDE seriam repassados aos agentes de distribuição de energia elétrica, em particular, para a Light S.A., para execução das instalações previstas.

7. A Aneel ficou legalmente incumbida de homologar o orçamento e o cronograma de desembolso, realizando a fiscalização dos agentes de distribuição, o que ensejou a edição da Resolução Normativa Aneel 681/2015, a qual prevê uma taxa de BDI incidente sobre os contratos de serviço para custear as despesas administrativas, riscos e remuneração da empresa distribuidora. Conforme abordarei mais adiante neste voto, o referido percentual de BDI, na verdade, se assemelha a uma taxa de administração, aplicada sobre todos os gastos da distribuidora com a execução da infraestrutura de energia.

8. No curso dos trabalhos de fiscalização, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, de forma a avaliar a regularidade da aplicação dos recursos:

- i) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?
- ii) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?
- iii) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado? e

- iv) A governança dos órgãos/entidades envolvidos favorece a consecução dos objetivos do empreendimento?
9. Foram identificados os achados relacionados a seguir, os quais denotam respostas negativas para as questões de auditoria transcritas acima:
- i) intempestividade da União em definir a forma de cumprir com os compromissos assumidos perante o Comitê Rio 2016 relacionados ao fornecimento temporário de energia elétrica;
  - ii) deficiências na governança do processo da contratação e execução das obras e serviços de energia temporária para os Jogos; e
  - iii) indefinição na fonte e volume de recursos orçamentários para a execução dos serviços.

## II

13. Após essa sucinta exposição dos fatos, passo a tratar de cada um dos achados de auditoria, iniciando pela demora nas providências necessárias ao fornecimento provisório de energia nos sítios olímpicos. A SenfraElétrica apurou que, de outubro/2009 – momento em que a candidatura do Brasil para sediar os Jogos Olímpicos/2016 sagrou-se vencedora – até junho/2013, não houve definição, pela Casa Civil e pelo ME da forma como seriam implementados os compromissos assumidos pelo Governo Federal no Dossiê de Candidatura, seja mediante o aporte direto de recursos em favor do Comitê Rio 2016, no valor de R\$ 619,34 milhões (estimativa do valor total, tendo 2016 por ano base), seja mediante a assunção de algumas das atribuições inicialmente de competência daquele Comitê.

14. O Dossiê de Candidatura previa a destinação de recursos pela União e pelos governos estadual e municipal do Rio de Janeiro em favor do Comitê Rio 2016, cabendo a cada esfera o aporte do valor de R\$ 619.343.000,00, que seria parcelado entre 2010 até 2016, sob o título “subsídios”, a fim de cobrir, nesses exercícios, os déficits operacionais previstos para custear os Jogos.

15. Em virtude da inadimplência das obrigações assumidas pelo Governo Federal, que não repassou quaisquer valores neste sentido nos anos de 2010 a 2014, algumas obras e serviços, incluindo o objeto auditado, foram assumidos pela União em substituição aos compromissos de aporte de recursos presentes no Dossiê da Candidatura. Assim, a Lei 13.161/2015 revogou o art. 15 da Lei 12.035/2009, que autorizava o Governo Federal a destinar recursos para a cobertura do déficit operacional do Comitê Rio 2016.

16. Também foi constatada a intempestividade na definição pelo ME de quais obrigações seriam efetivamente assumidas pela União, em substituição aos aportes de recursos previstos no Dossiê de Candidatura. Tal indefinição perdurou de janeiro/2014 (momento em que já se encontravam definidos os serviços a cargo do Comitê Rio 2016 que seriam assumidos pelo ME) a abril/2015, quando o referido Ministério, após a intervenção e avaliação do MME, informou ao Comitê Rio 2016 os compromissos que seriam assumidos pelo Governo Federal.

17. Em fevereiro/2015, a Casa Civil solicitou a avaliação do MME para que o Ministério assumisse a responsabilidade pelo suprimento de energia temporária, incluindo o projeto, a instalação, a manutenção e a operação dos equipamentos necessários, bem como a definição da forma de contratação e o dimensionamento dos custos envolvidos.

18. Devido ao exíguo prazo, o MME apresentou sugestões para o atendimento do pleito, asseverando que não haveria mais tempo hábil para a contratação das obras e serviços afetos ao suprimento de energia temporária para a realização dos jogos. Em decorrência, sugeriu a edição de medida provisória para regulamentar a contratação, providência que foi acatada com a publicação da Medida Provisória 679, de 23/6/2015.

19. O relatório de auditoria em apreciação também expôs que a sistemática estabelecida para o fornecimento de energia temporária constou apenas da última atualização da Matriz de

Responsabilidades, realizada em 21/8/2015, quando foi atribuída ao Governo Federal a responsabilidade quanto à alocação de recursos.

20. Quanto ao efetivo aporte de recursos orçamentários e financeiros a fim de viabilizar as contratações pela Light dos prestadores dos serviços afetos ao suprimento de energia temporária, foi constatado que apenas mediante o Decreto de 8/10/2015 ocorreu a abertura de crédito suplementar em favor da CDE, sob a supervisão do MME, no valor de R\$ 100 milhões.

21. Como se vê, somente após passados seis anos da escolha do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016, seria possível concluir que estavam sendo implementadas as principais condições objetivas, a cargo do Governo Federal, para viabilizar as contratações a serem promovidas para o suprimento de energia temporária.

22. Não se pode olvidar que tal indefinição comprometeu a realização das contratações das instalações provisórias de energia com amparo na Lei 8.666/1993. Tampouco foi possível realizar licitações fundamentadas no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei 12.462/2011 especialmente para agilizar os certames licitatórios destinados à realização da Copa do Mundo/2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

23. Em vista dessa constatação, a SeinfraElétrica, propôs, em pareceres uniformes, o encaminhamento de cópia desta deliberação à Secex/RJ, para que sejam examinados conjuntamente por aquela Unidade Técnica os achados e conclusões apontados no relatório de auditoria em apreciação com as irregularidades já apontadas nos demais processos envolvendo os Jogos Olímpicos 2016, a fim de responsabilização dos gestores. Também foi proposto dar ciência à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Esporte das irregularidades apontadas no achado de auditoria, alertando-os das potenciais consequências negativas decorrentes desta constatação.

24. Acolho a proposta da unidade técnica, com os ajustes que entendo pertinentes, pois relembro que esta não é a primeira oportunidade na qual o TCU se depara com constatações do gênero. No relatório de auditoria, transcrito na íntegra nesta deliberação, são apontados diversos julgados em que o Tribunal alertou os gestores envolvidos dos riscos dos atrasos e indefinições constatados em outras ações de controle.

25. Cito, em particular, o Acórdão 795/2012-Plenário, que determinou à APO que adotasse medidas para agilizar a conclusão da matriz de responsabilidades, que definiria o conjunto de obras do evento esportivo e as atribuições dos governos federal, estadual e municipal a serem entregues ao COI. Tal julgado foi prolatado após um ano e seis meses depois da publicação da Medida Provisória 503/2010, convertida posteriormente na Lei 12.396/2011, que ratificou o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, documento que atribuiu à APO a responsabilidade pela elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades do evento.

26. Posteriormente, mediante o Acórdão 2.596/2013-Plenário, foi novamente constatada a ausência da matriz de responsabilidades, sendo determinado ao Ministério do Esporte e ao Comitê Rio 2016 que encaminhassem à APO, no prazo de vinte dias, todas as informações necessárias para a elaboração do documento. A publicação pela APO da primeira versão da Matriz de Responsabilidades só aconteceu em 28/1/2014, ou seja, com um atraso de três anos e quatro meses contados da atribuição desta responsabilidade àquela entidade. O referido julgado ainda foi monitorado em duas oportunidades, a primeira delas se consubstanciando no Acórdão 3.427/2014-Plenário, e a segunda apreciada pelo Acórdão 1.857/2015-Plenário.

27. Além disso, a equipe de auditoria concluiu que a edição de uma medida provisória estabelecendo um modelo de governança exposto a uma série de riscos, decorrente da mora na adoção das ações necessárias à contratação das instalações temporárias de energia, pode ter comprometido a seleção da proposta mais vantajosa ao erário, podendo originar potenciais prejuízos em decorrência de

ainda não terem sido sequer contratados todos os objetos relacionados ao fornecimento de energia temporária para as instalações dos jogos, tampouco desenvolvidos os respectivos projetos executivos, restando apenas alguns meses para o início oficial dos Jogos.

### III

28. Em relação ao segundo achado de auditoria, foi apontado que a Lei 13.173/2015 instituiu um mecanismo de contratação exposto a uma série de riscos que fragiliza tanto a consecução dos objetivos do suprimento temporário de energia, em termos de escopo, prazo e qualidade, quanto à obtenção de contratações mais vantajosas ao erário.

29. O Comitê Rio 2016 providenciou a elaboração dos desenhos e especificações técnicas do objeto auditado, mediante a contratação do Consórcio CME, constituído pelas empresas Concremat Engenharia, ES Global (canadense) e Mott McDonald (inglesa), que serviriam de base para a elaboração dos projetos executivos e respectivos orçamentos pelas empresas interessadas na prestação daqueles serviços.

30. A aludida documentação, classificada pela equipe de fiscalização como um levantamento de necessidades, foi encaminhada pelo MME à Light para servir de subsídio ao início do processo de obtenção de propostas das empresas interessadas na prestação daqueles serviços e posterior seleção, pelos métodos que lhes são próprios, sem que houvesse qualquer avaliação de que os projetos fossem, de fato, viáveis, econômicos, consistentes e adequados tecnicamente aos requisitos olímpicos.

31. Tal situação, expôs o Poder Público aos mais variados riscos, em vista do disposto no art. 10º da Resolução Normativa-Aneel 681/2015, que exime a Light por atrasos no cronograma ou pelo aumento de custos nos casos decorrentes de inadequação do projeto básico, mudança de escopo ou existência de redes e interferências não previstas no projeto básico, que necessitem ser remanejadas.

32. Neste achado, também foi questionada a natureza do vínculo jurídico estabelecido entre o Governo Federal e a Light, pois a Lei 13.173/2015 meramente autorizou as distribuidoras de energia a executar os procedimentos necessários para garantir o fornecimento temporário de energia elétrica para os jogos, não havendo expressa previsão de dispensa da licitação.

33. Em resposta ao questionamento da equipe de auditoria sobre a natureza do vínculo jurídico estabelecido entre o Governo Federal e a Light, o MME informou que tal “*vínculo jurídico entre a União e a distribuidora Light se dá por meio do Contrato de Concessão, cujo objeto, em complementação à legislação, foi ampliado pela Lei 13.173/2015, e regulado pela Resolução Normativa nº 681/2015-Aneel*”. Ocorre que o Contrato de Concessão 001/96 veda expressamente a Light de executar quaisquer outras atividades de natureza empresarial, salvo aquelas afetas ao objeto da concessão.

34. Assim, no entender da equipe de auditoria, não haveria amparo contratual para que a distribuidora realizasse a seleção das empresas especializadas, com a posterior contratação dos prestadores de serviços que executarão os itens afetos ao suprimento de energia temporária, bem como o acompanhamento e a fiscalização daqueles ajustes.

35. Ainda que se interpretasse que a Lei 13.173/2015 de fato instituiu uma hipótese de contratação direta pela Administração Pública, a unidade técnica ressaltou que não se poderia prescindir de um adequado instrumento contratual estabelecendo os direitos e obrigações entre as partes, em especial:

- i. as penalidades aplicáveis à Light e os valores das multas, não havendo qualquer instrumento jurídico que ampare o Poder Público ante a inexecução contratual por parte da Light;
- ii. os casos de rescisão e o reconhecimento dos direitos do MME/Aneel, em caso de rescisão administrativa;

- iii. as exigências de garantias da Light a fim de assegurar a plena execução do avençado, que ganha relevo na medida em que se considera que os recursos oriundos da CDE são adiantados à concessionária para que esta providencie junto as suas contratadas o avanço físico da execução das atividades, que por sua vez será condição para a liberação de novos desembolsos, nos termos do art. 2º, § 2º, inciso IV, e art. 5º da Resolução Normativa 681/2015-Aneel, c/c o art. 1º, §5º, e anexo da Resolução Homologatória – Aneel 1.969/2015; e
- iv. os prazos de início e término do processo de seleção das empresas pela Light, das suas contratações e do termo final da relação “contratual” com a distribuidora.

36. Ademais, há evidências de que a relação de fato constituída entre as partes se assemelha a um contrato por administração, uma vez que a remuneração da Light ocorrerá mediante a aplicação do percentual máximo de 10,5% (BDI) a incidir sobre os contratos por ela celebrados, percentual este definido pela Resolução-CGOLIMPÍADAS 2/2015, diferentemente do regime de execução contratual por empreitada, no qual a retribuição do contratado se dá mediante um preço certo acordado.

37. Entende a SeinfraElétrica que tal sistemática cria conflitos de interesse e de estímulo à economicidade, pois a distribuidora pode optar por contratações que minimizem ao máximo o risco do empreendimento, independentemente do aumento de custos que isso possa acarretar, tendo em vista que ela não arca com os valores da contratação, mas pode responder por problemas no andamento do empreendimento. Além disso, a distribuidora não tem estímulo em contratar de forma mais econômica, já que sua remuneração é diretamente proporcional ao custo total dos serviços contratados.

38. A intermediação exercida pela Light acaba também por encarecer os gastos, pois há dupla incidência de BDI, na medida em que as empresas subcontratadas pela Light também cobrarão bonificações e despesas indiretas sobre os serviços por ela prestados, o que não ocorreria caso a contratação fosse realizada diretamente pela União.

39. Concordo com o exame realizado pela unidade instrutiva. Conforme expus no voto condutor do Acórdão 1.712/2015-Plenário, a adoção de mecanismo semelhante ao regime de administração contratada, que foi objeto de veto do Presidente da República no projeto que originou a Lei 8.666/93, deve sopesar os riscos de dano ao erário, além do desincentivo à eficiência quando há o pagamento nos moldes estabelecidos pela Aneel. Entendo que, no mínimo, seja uma prática a ser evitada pela Administração.

40. Por fim, a equipe ainda relatou a fiscalização deficiente dos recursos empregados, pois o art. 3º da Lei 13.173/2015 estabelece que a Aneel homologará o orçamento e o cronograma de desembolsos e fiscalizará os agentes de distribuição, visando à adequada prestação dos serviços.

41. Esse dispositivo foi regulamentado mediante a Resolução Normativa 681/2015, que definiu os documentos necessários à homologação do orçamento: “projeto básico” realizado pelo Comitê Rio 2016 (os projetos elaborados pelo Consórcio CME), relatório do processo de seleção, minuta do contrato assinado e cronograma físico e financeiro. Foi informado à equipe de auditoria que a Aneel procederá apenas a uma verificação do cumprimento, a fim de confirmar se, de fato, tais documentos restam presentes, sem proceder qualquer análise crítica sobre os mesmos.

42. Portanto, com os ajustes que entendo cabíveis, acolho a proposta de determinar à Aneel que promova avaliação dos orçamentos e dos cronogramas de desembolso das empresas especializadas a serem contratadas pela Light, conforme previsão do art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015, pois há elevado risco de prejuízos ao erário ocasionado pela fiscalização deficiente da contratação já realizada pela Light e das demais que ainda serão providenciadas.

43. Julgo cabível, entretanto, realizar alguns ajustes na redação proposta pela unidade técnica, pois, estando os autos em meu Gabinete, recebi memorial produzido pela Aneel (peça 44), em que aquele ente regulador informa que já homologou os orçamentos e cronogramas de desembolso para o

fornecimento de energia temporária para o **International Broadcast Centre** – IBC (Resolução Homologatória 1.969/2015) e para o **cluster** Barra da Tijuca (Resolução Homologatória 2.015/2016), não havendo mais previsão para a homologação de qualquer outro orçamento, da forma como foi proposta pela SeinfraElétrica.

44. No aludido memorial, a Aneel afirma não ser possível realizar a comparação entre os valores orçados e os praticados no mercado pelo fato de não dispor de referência de preços para aluguel de geradores e instalações elétricas internas que permita avaliar esse aspecto de forma adequada.

45. Porém, a Agência Reguladora informa que a adequação do preço dos serviços e, por conseguinte, a utilização eficiente dos recursos públicos foi assegurada mediante processo de concorrência realizado pela Light S.A., que, nos termos do art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015, deveria encaminhar à Aneel relatório do processo de seleção utilizado, o que garantiria o processo competitivo de escolha das empresas e a adequação dos orçamentos apresentados.

46. A Aneel também esclarece que não possui atribuição legal para realizar questionamentos de ordem técnica sobre o escopo da contratação, que foi definido pelo Comitê Rio 2016, de maneira que não poderia fiscalizar os aspectos ambientais do empreendimento.

47. Apesar dos esclarecimentos prestados pela Aneel, considero a situação é extremamente preocupante, pois os projetos utilizados na licitação realizada pela Light foram os documentos descritivos que seriam utilizados pelo Comitê Rio 2016 para seu procedimento de contratação no âmbito privado, os quais não permitiram que a equipe de auditoria avaliasse a compatibilidade do orçamento da obra aos valores de mercado, visto que os contratos foram assinados no formato EPC, por um preço fixo e global, sem qualquer detalhamento dos custos envolvidos.

48. Não pretendo me aprofundar neste momento sobre a duvidosa legalidade do vínculo jurídico estabelecido com a Light ou sobre a inconstitucionalidade da Lei 13.173/2015 aventada pela equipe de auditoria. Faço, contudo, um alerta de que há eminente risco de dano ao erário em todo o processo, bem como a subversão de vários princípios da Administração Pública, os quais foram desencadeados pela deficiência de planejamento e de coordenação das ações a cargo dos órgãos envolvidos. Tais fatos seriam motivo mais do que suficiente para que o Tribunal comunicasse à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) que foram apurados indícios de irregularidade que se enquadram no disposto no art. 117, §1º, inciso VI, da Lei 13.242/2015 (LDO/2016).

49. Inobstante o exposto, considerando a proximidade da realização dos Jogos Olímpicos e os prejuízos que a interrupção do fluxo de recursos poderia ocasionar ao País, julgo que a classificação do presente indício de irregularidade como “IG-P” não seja a medida que melhor resguarda o interesse público. Dessa forma, em adição ao encaminhamento proposto pela SeinfraElétrica, considero pertinente determinar que a unidade técnica promova o monitoramento da determinação endereçada à Aneel, a ser realizada no âmbito do processo de monitoramento a ser constituído.

#### IV

50. No que tange ao achado relacionado à inadequação da previsão orçamentária para a execução das obras e serviços afetos ao suprimento de energia temporária para a realização das Olimpíadas, foi constatada indefinição nas fontes e nos valores dos recursos, o que está ocasionando atrasos nas contratações a serem realizadas pela Light.

51. Foi relatado que todas as contratações previstas estão orçadas em um montante aproximado de R\$ 420 milhões, quantia superior ao aporte de R\$ 250 milhões alocados pelo Governo Federal para o objeto em tela. A diferença seria suportada pelo Estado do Rio de Janeiro, que enviou projeto de lei à

Assembleia Legislativa para viabilizar os recursos complementares, mediante benefícios fiscais (ICMS).

52. A partir de notícias recentemente veiculadas na mídia, observei que a contribuição inicial do Estado do Rio de Janeiro acordada com o governo federal, no montante de R\$ 170 milhões, não teria sido aprovada pela Assembleia Legislativa daquele estado na sua integralidade, o que pode exigir novos ajustes no escopo do fornecimento, a fim de adequá-lo ao volume de recursos disponíveis, bem como a necessidade de novos aportes de recursos da União.

53. Considero, portanto, em linha com a conclusão da equipe de auditoria, que há, no mínimo, a possibilidade de aumento dos custos ante a proximidade do início dos jogos e, ainda, eventual paralisação das obras, caso o volume de aportes financeiros não se mostre capaz de prover os recursos em consonância com o cronograma de desembolsos.

54. Há outra questão superveniente ao relatório de fiscalização. A Medida Provisória 693/2015 estendeu várias desonerações tributárias federais concedidas a equipamentos e materiais destinados às Olimpíadas de 2016 às distribuidoras de energia elétrica responsáveis pelo suprimento temporário de energia nas áreas dos jogos. O benefício tributário engloba tanto as obras de construção civil, elétrica e eletromecânica, como a prestação de serviços, inclusive com o fornecimento de bens. A matéria já foi aprovada pelo Congresso Nacional, encontrando-se pendente de sanção pela Presidente da República.

55. Dessa forma, entendo suficiente a proposta formulada de encaminhar cópia deste acórdão aos diversos órgãos/entidades envolvidos, a fim de alertá-los quanto à possibilidade de insuficiência de recursos e do comprometimento do fornecimento temporário de energia elétrica, caso não sejam definidos o volume e as fontes de recursos necessários ao empreendimento.

Ante todo o exposto, exaltando a qualidade do trabalho desenvolvido pela equipe de fiscalização e pelo corpo dirigente da SeinfraElétrica, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de março de 2016.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 587/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 027.558/2015-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: IV – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Carlos Eduardo de Souza Braga; Romeu Donizete Rufino; Gleisi Helena Hoffmann; José Aldo Rebelo Figueiredo; Orlando Silva de Jesus Júnior.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Ministério de Minas e Energia; Autoridade Pública Olímpica; Ministério do Esporte; Casa Civil da Presidência da República.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica (SeinfraEle).
8. Advogado constituído nos autos: Rafaelo Abrita (Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Advocacia-Geral da União).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria, que teve como objetivo avaliar a regularidade das obras e serviços necessários ao fornecimento temporário de energia elétrica para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante os motivos expostos pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, à Agência Nacional de Energia Elétrica que adote as seguintes providências:

9.1.1. promova avaliações dos orçamentos e dos cronogramas de desembolso apresentados pelas empresas especializadas contratadas pela distribuidora Light S.A. para a prestação dos serviços afetos ao fornecimento de energia temporária para a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016, conforme previsão do art. 2º, § 2º, da Resolução Normativa – Aneel 681/2015, em especial, efetuando o cotejamento dos preços dos insumos e serviços objetos dos contratos com os valores de mercado;

9.1.2. informe o TCU sobre as medidas adotadas, encaminhado relatório final de avaliação, acompanhado da respectiva documentação comprobatória, no prazo de 30 (trinta) dias a contar do encerramento dos Jogos Olímpicos de 2016;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam, à Secex/RJ, para que examine os achados e conclusões apontados nesta deliberação em cotejo com as impropriedades já apontadas nos demais processos, a fim de responsabilizar os agentes que deram causa aos indícios de irregularidade ora constatados, bem como subsidiar o monitoramento das deliberações presentes nos Acórdãos 2.596/2013 e 1.857/2015, ambos proferidos pelo Plenário desta Corte;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, aos seguintes destinatários, a fim de alertá-los quantos aos achados de auditoria constatados nesta fiscalização:

9.3.1. à Agência Nacional de Energia Elétrica;

9.3.2. ao Ministério de Minas e Energia;

- 9.3.3. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 9.3.4. ao Ministério da Fazenda;
- 9.3.5. à Controladoria-Geral da União;
- 9.3.6. ao Presidente da Autoridade Pública Olímpica;
- 9.3.7. ao Presidente do Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016;
- 9.3.8. ao Presidente da Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados;
- 9.3.9. ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;
- 9.3.10. ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal;
- 9.3.11. ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- 9.3.12. ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
- 9.3.13. à Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro; e
- 9.3.14. ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro;
- 9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Elétrica que monitore em processo apartado o cumprimento da determinação constante do subitem 9.1 acima;
- 9.5. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 8/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/3/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0587-08/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Benquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**BENJAMIN ZYMLER**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**PAULO SOARES BUGARIN**

Procurador-Geral