

INSTITUTO INFNET

ORLANDO DE ARAUJO

O PLANEJAMENTO DOS
GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS
NA JURISPRUDÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Rio de Janeiro

2011

ORLANDO DE ARAUJO

O PLANEJAMENTO DOS GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS
NA JURISPRUDÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Governança e Melhores Práticas de TI, pela Escola Superior de Tecnologia da Informação do Instituto Infnet.

Orientador:

Prof. Leonardo Porto Carvalho

Rio de Janeiro

2011



ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A monografia

O PLANEJAMENTO DOS GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS NA JURISPRUDÊNCIA
DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

elaborada por

ORLANDO DE ARAUJO

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora foi aceita pelo MBA em
Governança e Melhores Práticas de TI, como requisito parcial à obtenção do título de

ESPECIALISTA EM GOVERNANÇA EM MELHORES PRÁTICAS DE TI

Rio de Janeiro, 3 de fevereiro de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Leonardo Porto Carvalho
Presidente
Instituto INFNET

Prof.

Prof.

RESUMO

Este trabalho estuda a presença do tema do planejamento nas melhores práticas de TI, em confronto com as práticas encontradas em trabalhos de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União nas ações relacionadas aos grandes eventos esportivos, como os Jogos Pan-Americanos de 2007 e os Jogos Mundiais Militares de 2011, já realizados na cidade do Rio de Janeiro, em preparação para as megaproduções esperadas para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Utilizando como método a pesquisa bibliográfica e documental, constata-se que esse princípio da administração pública vem sendo constantemente negligenciado pelos responsáveis, sob a alegação de que tais eventos merecem tratamento singular, inclusive com modificações legislativas, o que não pode ser tomado como verdadeiro sem uma reflexão mais profunda, nem ser encarado apenas como falha formal, o que demanda ação mais enérgica por parte dos órgãos de controle.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento, Governança, Transparência, Controle.

ABSTRACT

This research studies the presence of the theme of planning in IT best practices, in comparison with the ones found in the external control of the Brazilian Court of Audit, on actions related to major sporting events like the Pan-American Games of 2007 and the World Military Games 2011, held in the city of Rio de Janeiro, in preparation for the expected mega productions for the FIFA World Cup 2014 and the 2016 Olympics. Using bibliographic and documentary research as a method, it can be realized that this principle of public administration has been constantly overlooked by those responsible, based on the argument that such events deserve unique treatment, including legislative changes, which cannot be taken as true without deeper reflection, nor be seen simply as formal failure, which requires more incisive action by the control structures.

KEY-WORDS: Planning, Governance, Transparency, Control.

Lista de ilustrações

Figura 1: Resultados do Acórdão 2.308/2010-Plenário.....	14
Figura 2: Marcos do padrão CMMI.....	17
Figura 3: Dimensões críticas das organizações	18
Figura 4: Exemplo com Práticas Específicas do CMMI.....	19
Figura 5: As cinco forças da competição de Porter.....	21
Figura 6: Exemplo de Matriz de Arranjo de Governança	21
Figura 7: O Cubo COBIT	23
Figura 8: Publicações da ITIL V3	26
Figura 9: Modelo Genérico da Contratação de Serviços de TI.....	27
Figura 10: Processos de Planejamento do PMBOK.....	29

Lista de abreviaturas e siglas

BSC – *Balanced Scorecard*

CGCOPA 2014 – *Comitê Gestor da Copa FIFA 2014*

CMMI – *Capability Maturity Model Integration*

COBIT - *Control Objectives for Information and related Technology*

CPO – *Comitê de Planejamento Operacional*

DATAPREV – *Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social*

FINEP – *Financiadora de Estudos e Projetos*

FCS – *Fatores Críticos de Sucesso*

FPA – *Function Point Analysis*

GECOPA 2014 - *Grupo Executivo da Copa FIFA 2014*

ISO – *International Organization for Standardization*

ITIL - *Information Technology Infrastructure Library*

MPS/BR – *Melhoria de Processos do Software Brasileiro*

PMBOK - *Project Management Body of Knowledge*

PMI - *Project Management Institute*

RDC - *Regime Diferenciado de Contratações Públicas*

SWAT - *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*

TQC – *Total Quality Control*

TCU – *Tribunal de Contas da União*

TI – *Tecnologia da Informação*

TIC – *Tecnologia da Informação e Comunicações*

Lista de símbolos

- ^a – ordinal femenino
- º - ordinal masculino
- § - *parágrafo*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO	11
2.1 Contexto Jurídico	11
2.2 Responsabilização do Gestor Público	12
2.3 O Problema do Planejamento na TI.....	13
3 O PLANEJAMENTO E AS MELHORES PRÁTICAS DE TI	16
3.1 Desenvolvimento de <i>Software</i>	16
3.2 Controle	19
3.3 Serviços	25
3.4 Projetos.....	28
4 OS GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO TCU	32
4.1 Jogos Pan-Americanos de 2007	33
4.2 Jogos Mundiais Militares de 2011.....	37
4.3 Copa do Mundo de Futebol de 2014	40
4.4 Jogos Olímpicos de 2016	41
7 CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é princípio fundamental a ser observado nas atividades da administração pública, como estabelece o art. 6º, I do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que também incentiva a realização indireta das tarefas executivas, mediante contratação do setor privado, de modo que mais esforços possam ser canalizados para o planejamento, como se depreende dos parágrafos 2º e 7º do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão incumbido de auxiliar o Congresso Nacional do Brasil no controle externo dos atos da administração pública federal, conforme estabelecido no art. 71 da Constituição da República de 1988 e em diversas disposições legais, em especial a sua Lei Orgânica, a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Entretanto, a análise de decisões recentes do TCU indica a inobservância desse princípio na área de Tecnologia da Informação (TI), tão usual que por vezes é relevada no julgamento dos responsáveis pelas falhas, quando as melhores práticas do mercado possuem recomendações explícitas no mesmo sentido apontado pela legislação, privilegiando o planejamento.

Este trabalho estuda a presença do tema do planejamento nas melhores práticas de TI, em confronto com as práticas encontradas em trabalhos de controle e fiscalização do Tribunal de Contas da União, nas ações relacionadas aos grandes eventos esportivos, como os Jogos Pan-Americanos de 2007 e os Jogos Mundiais Militares de 2011, já realizados na cidade do Rio de Janeiro, em preparação para as megaproduções esperadas para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Assim, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: "o princípio fundamental do planejamento da administração, previsto no Decreto-Lei 200/67, vem sendo seguido pelos gestores públicos de TI dos órgãos e entidades responsáveis pela preparação dos grandes eventos esportivos, em conformidade com as melhores práticas de governança"?

Tomando por base o conteúdo dos blocos que compuseram o curso de governança e melhores práticas de TI, realizado no Instituto Infnet no período de 2009 a 2011, é estabelecido como objetivo geral da pesquisa **avaliar a aderência dos gestores públicos aos requisitos de planejamento em contratações envolvendo TI, segundo as melhores práticas, no âmbito da preparação dos grandes eventos esportivos.**

A importância da TI vem sendo crescente, para dar suporte e alavancar os negócios públicos e privados¹, mas as contratações envolvendo recursos públicos ainda apresentam grandes dificuldades para atendimento a critérios básicos de economicidade, efetividade e eficiência, sem mencionar questões relacionadas à ética e à transparência, contando o segmento de TI com fatia expressiva das despesas do orçamento federal. Este trabalho pretende evidenciar algumas dessas dificuldades, contribuindo para que profissionais de controle e gestão possam tomar medidas visando à melhoria desse quadro.

A falta de planejamento nos projetos públicos leva a riscos potenciais de falta de efetividade das políticas e de consumo exagerado de recursos escassos, quadro que, se alterado, poderia permitir a melhoria das condições de vida da população em geral, em lugar de facilitar, pela desorganização decorrente, o desvio de recursos e a corrupção.

Esta monografia consiste em pesquisa bibliográfica e documental, evidenciando os principais aspectos do planejamento preconizados pelas melhores práticas do mercado de TI, em cotejo com deliberações do Tribunal de Contas da União relacionados a projetos em que essas práticas são aplicáveis.

Este trabalho está estruturado conforme a seguir.

No capítulo de Introdução, apresenta-se a delimitação do tema, o problema de pesquisa, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e a relevância do trabalho, a metodologia e a estrutura.

No Capítulo 2, aborda-se o princípio do planejamento, destacando como ele orienta o gestor público e de que formas a sua aplicação na área de TI pode se apresentar problemática.

No Capítulo 3, são abordadas questões e práticas de planejamento que emergem nas melhores práticas de TI, relativas à gestão do desenvolvimento de *software*, ao controle, aos serviços e a projetos.

O Capítulo 4 é dedicado ao planejamento na jurisprudência do TCU, com a análise de deliberações relacionadas aos grandes eventos esportivos, sendo abordadas questões sob o eixo metodológico das quatro grandes áreas que constituíram o curso de Governança e Melhores Práticas de TI.

Na Conclusão, são discutidos os principais resultados encontrados, à luz dos objetivos estabelecidos para a pesquisa, e propostas novas frentes de investigação.

¹ Uma discussão abrangente sobre a importância crescente da TI pode ser encontrada no clássico SHAPIRO, Carl, VARIAN, Hal R. **A Economia da Informação: como os Princípios Econômicos se Aplicam à Era da Internet**. Tradução: Ricardo Inojoso. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

2 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

O termo planejamento faz parte do cotidiano dos gestores públicos e dos órgãos de controle interno e externo, uma vez que inerente à atividade de administração, implicando o desenvolvimento de programas para realizar os objetivos e metas de cada organização. Segundo a literatura especializada, usualmente poupa tempo, esforço e dinheiro, sendo estruturado didaticamente em 6 perguntas básicas: O que tem de ser feito? Onde será feito? Quando tem de ser feito? Como será feito? Por que deve ser feito? Quem vai fazer?²

Tal atividade, portanto, implica a priorização e ordenação das ações a serem empreendidas, trazendo à tona as decisões quanto ao que é mais importante, àquilo que deve ser considerado em primeiro lugar, tendo em vista as limitações de tempo existentes³, assim como de recursos.

Na área da TI, a necessidade de planejamento é intensa, considerando a sua crescente importância estratégica: não se pode mais confiar na intuição do gestor, uma vez que o processo é complexo e o produto final cada vez mais importante⁴, resultando em tamanho aumento de custos e de vulnerabilidade dos sistemas mal elaborados que há necessidade do desenvolvimento de habilidades específicas dos auditores internos ou externos na área⁵.

2.1 Contexto Jurídico

A Constituição de 1988 estabelece que o planejamento é determinante para o setor público, embora apenas indicativo para o setor privado, atribuindo ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo à legislação infraconstitucional a elaboração de diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado⁶.

Na área federal, o Decreto-Lei 200 já havia estabelecido, desde 1967, os cinco princípios fundamentais que devem nortear as atividades da administração, sendo o

² MEGGINSON, Leon C., MOSLEY, Donald C., PIETRI JR, Paul H. **Administração: Conceitos e Aplicações**. Tradução de Auripebo Berrance Simões. São Paulo: Harbra, 1986. pp. 105-106.

³ DRUCKER, Peter Ferdinand, MACIARIELLO, Joseph A. **O Gerente Eficaz em Ação: uma Agenda para Fazer as Coisas Certas Acontecerem**. Tradução Marcia Nascentes. Rio de Janeiro: LTC, 2007. p. 141.

⁴ FLORAC, William A., CARLETON, Anita D. **Measuring the Software Process: Statistical Process Control for Software Process Improvement**. Westford: Pearson Education, 1999. p. 1.

⁵ IMONIANA, Joshua Onome. **Auditoria de Sistemas de Informação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 16.

⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Art. 174.

planejamento o primeiro deles⁷, de modo a garantir que "não haja improvisos, mas que, ao revés, sejam projetadas as ações administrativas de modo a serem atendidas as prioridades governamentais"⁸.

Essa adesão política ao princípio do planejamento repercute em disposições jurídicas que impactam o cotidiano do gestor público, como a aprovação dos planos plurianuais e dos orçamentos anuais⁹.

As despesas autorizadas pelo orçamento dependem, no caso de obras e serviços, da elaboração de projeto básico, definido como o conjunto de elementos com nível de precisão adequado, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução¹⁰, havendo para as compras previsão que também evidencia o prestígio do princípio do planejamento, ao ser determinada a necessidade de especificação completa do bem a ser adquirido, sem indicação de marca¹¹.

2.2 Responsabilização do Gestor Público

Diante do cuidado expresso pelos dispositivos legais e constitucionais como os anteriormente citados, causa certa perplexidade a frequência com que ocorrem problemas atribuídos à falta de planejamento na execução de projetos, nos diversos níveis.

Em pesquisa realizada no dia 8/10/2011, na página de acórdãos e decisões do TCU, o termo "planejamento" foi encontrado em 12.484 documentos, em uma base com 76.546 documentos. Quando acrescentada ao filtro de pesquisa a expressão "tecnologia adj2 informação"¹², esse número permaneceu expressivo, com 891 documentos, indicando deliberações tratando do planejamento de TI já fazem parte do cotidiano daquele Tribunal.

⁷ Idem. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 430.

⁹ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit. Art. 165.

¹⁰ Idem. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Arts. 6º e 7º.

¹¹ Idem. Lei nº 8.666. Op. cit. Art. 15.

¹² Idem. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência.** Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 8/10/2011.

Um dos documentos retornados pela pesquisa consiste no julgamento pela irregularidade das contas dos gestores da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), inabilitando-os para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por 5 anos, em decorrência de atos de gestão relativas às prestações de contas do exercício de 2004.

Entre outras observações, foi consignado na ocasião que a Entidade possuía "um histórico de abandono dos seus planejamentos estratégicos", que não havia "realização periódica de estudos de capacidade e *performance* de seu parque tecnológico" para subsidiar o planejamento e que não dispunha de conclusão quanto a "alternativas de adequação do parque e seu momento de implantação" ¹³.

A constatação é compatível com os termos de decisão de 2002, tratando de auditoria na Dataprev, que tinha por objetivo avaliar a legalidade e a oportunidade das aquisições de bens e serviços de informática entre os anos de 2001 e 2003, identificando ausência de planejamento que orientasse essas ações¹⁴.

A questão da previdência é paradigmática em termos de afronta ao princípio do planejamento, ecoando a ausência de consistência de uma política pública que estabeleça regras claras para o trabalhador brasileiro, como se observa pela sucessão de reformas nos últimos anos¹⁵, na definição das estratégias de TI, como se observa pela dependência crônica da Dataprev de um único fornecedor desde os anos 70¹⁶, aprisionamento que pode constituir uma vantagem competitiva para este¹⁷, mas um grande risco para os serviços públicos, inclusive para o pagamento de benefícios previdenciários a cerca de 28 milhões de pessoas.

2.3 O Problema do Planejamento na TI

Embora a importância da TI seja crescente na área governamental, demandando elevado volume de recursos, com investimentos em tecnologia da ordem de R\$ 18 bilhões em 2011, a governança se encontra ainda no estágio inicial, conforme verificado no relatório que

¹³ Ibid. Acórdão 108/2011-Plenário.

¹⁴ Ibid. Decisão 1.214/2002 – Plenário.

¹⁵ Destacam-se as emendas constitucionais 20, 41 e 47, empreendidas em 1998, 2003 e 2005, respectivamente, a mudança legal que estabeleceu o fator previdenciário, com a Lei federal nº 9876/99, e as atuais discussões a respeito da necessidade de novas reformas.

¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Decisão 1.459/2002 – Plenário.

¹⁷ SHAPIRO, Carl, VARIAN, Hal R. **A Economia da Informação: como os Princípios Econômicos se Aplicam à Era da Internet**. Tradução: Ricardo Inojoso. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999. p. 342.

fundamentou o Acórdão 2308/2010-Plenário, do qual são transcritos alguns resultados na figura a seguir.

Figura 1: Resultados do Acórdão 2.308/2010-Plenário



Fonte: Tribunal de Contas da União. Periódico União de 2/8/2011.

Os baixos índices de governança de TI representam um paradoxo em relação ao princípio do planejamento e um desafio em aberto ao controle, dada a multiplicidade de argumentos tendentes a estabelecer exceções em relação a outros projetos, já que, lamentavelmente, o Brasil não tem a cultura do planejamento, sendo a tendência dominante na política a inauguração de obras dentro do mandato, desejar resultados rápidos, ainda que sejam baseados na aparência e não em algo concreto¹⁸.

Em um recente julgado do TCU, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) alegou dificuldade para análise de retorno de investimentos de um projeto estimado em 90 milhões de Reais, argumentando que "os métodos clássicos quando aplicados a projetos de TI são reconhecidamente de difícil acuracidade e até mesmo questionáveis", em função da necessidade de contabilização dos benefícios intangíveis¹⁹.

A fragilidade dos argumentos apresentados pelos gestores para a não realização do planejamento preconizado pelas melhores práticas de mercado contrasta com a organização do setor privado, cada vez mais acurada, e vem recebendo tratamento rigoroso pelo TCU, mas

¹⁸ Cf. o periódico União de 23/11/2011. Manifestação do Chefe do núcleo de Parceiras Público-Privadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, (MP), Isaac Pinto Averbuch.

¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 2.430/2011 – Plenário.

os grandes eventos esportivos invocam tratamento diferenciado, abrindo caminho para exceções e mesmo para alterações legislativas, sob o argumento de que tais eventos se revestem de características singulares, que impedem tratamento igualitário para fins de contratações, fragilizando os controles, como se verá a seguir.

3 O PLANEJAMENTO E AS MELHORES PRÁTICAS DE TI

Não existe divergência entre o destaque dado pela legislação ao princípio do planejamento e as práticas de mercado recomendadas na área de governança de TI, em que a atividade de planejar desempenha papel relevante, evidenciado pelo seu detalhamento em processos específicos, a serem observados pelos gestores.

Neste capítulo, são descritas algumas das evidências da primazia do planejamento nas melhores práticas de TI, a partir das áreas temáticas de desenvolvimento de *software*, controle, serviços e projetos.

3.1 Desenvolvimento de *Software*

Embora todas as áreas descritas neste trabalho sejam interdependentes, é na implantação do *software* de aplicação que se realiza a metáfora da interação entre o ser humano e o computador e recursos associados, que permitem a utilização da tecnologia da informação a serviço dos negócios.

À medida que são desenvolvidas novas tecnologias, os problemas relacionados à gestão se tornam mais aparentes, não se podendo admitir ausência de padrões de governança. Hoje, os maiores problemas das organizações de *software* residem no gerenciamento e não em fatores técnicos propriamente ditos, não sendo possível o alcance dos benefícios proporcionados pelo uso de melhores equipamentos e ferramentas em ambientes caóticos²⁰.

Em pesquisa realizada no dia 30/7/2011, na página de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o termo "CMMI" foi encontrado em 36 deliberações, "CMM" em 47 e "MPS/BR" em 3, indicando a utilização desses padrões em gestão de desenvolvimento na avaliação da gestão pública em TI.

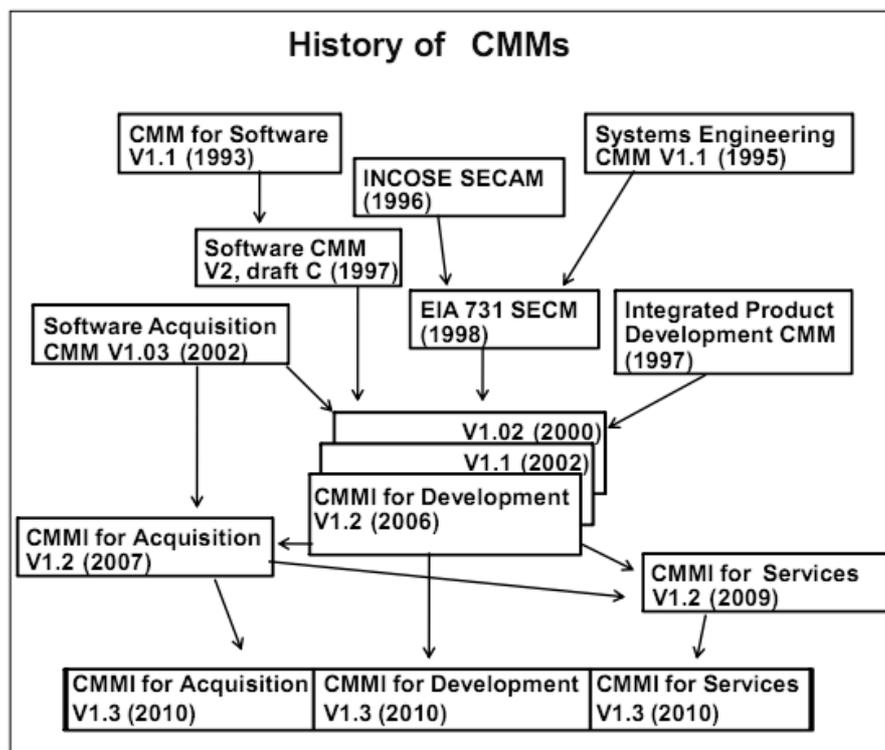
A experiência de uma década com o antigo SW-CMM permitiu identificar pontos em que o modelo poderia ser melhorado e, paralelamente, o projeto SPICE, da ISO, criou demanda pela compatibilização do CMM com a ISO 15504, sendo por isso iniciado o CMMI, integrando os diversos CMM existentes em uma estrutura única²¹.

Na figura a seguir, encontram-se marcos da evolução desse importante padrão, desenvolvido pela Carnegie Mellon University.

²⁰ COUTO, Ana Brasil. **CMMI – Integração dos Modelos de Capacitação e Maturidade de Sistemas**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2007. p. 13.

²¹ *Ibidem*, p. 54.

Figura 2: Marcos do padrão CMMI



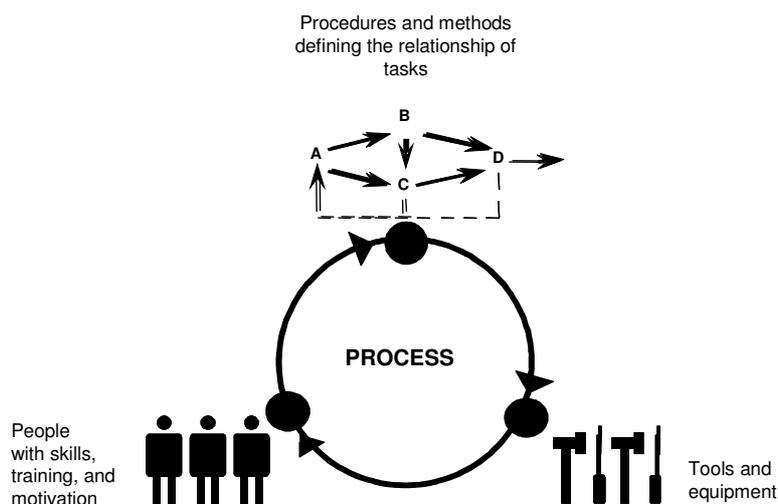
Fonte: <<http://www.sei.cmu.edu/reports/10tr033.pdf>>. Acesso em 31/1/2012.

Para que um processo de *software* funcione satisfatoriamente, deve ter uma tecnologia que englobe ferramentas e equipamentos, a fim de proporcionar suporte à realização das tarefas, viabilizando, simplificando e automatizando o trabalho; procedimentos e métodos que descrevem a relação entre as tarefas; pessoas com perfil adequado, treinados nos métodos e nas ferramentas para poderem realizar as atividades adequadamente²².

Todos esses elementos, que constituem dimensões críticas das organizações, são tratadas no padrão CMMI, como ilustra a figura a seguir, a serem consideradas na estruturação de cada um dos processos que o integram.

²² Ibidem, pp. 64-65.

Figura 3: Dimensões críticas das organizações



Fonte: <<http://www.sei.cmu.edu/reports/06tr008.pdf>>. Acesso 31/1/2012.

A função de gerenciamento de *software* pode ser vista em 3 categorias amplas, em que o planejamento está inserido: o gerenciamento de projeto, estabelecendo objetivos com relação a custo, cronograma, qualidade e funcionalidades entregues; o gerenciamento de processo, objetivando que o processo na organização seja executado como esperado; a engenharia de produto, garantindo a aceitação e a satisfação do cliente²³.

De modo semelhante, as medidas do processo de *software* começam com o planejamento, em 3 etapas: identificar as questões de gerenciamento de processo envolvidas; selecionar e definir as medidas de produto e processo; integrar a atividades de medição resultantes no processo existente na organização²⁴.

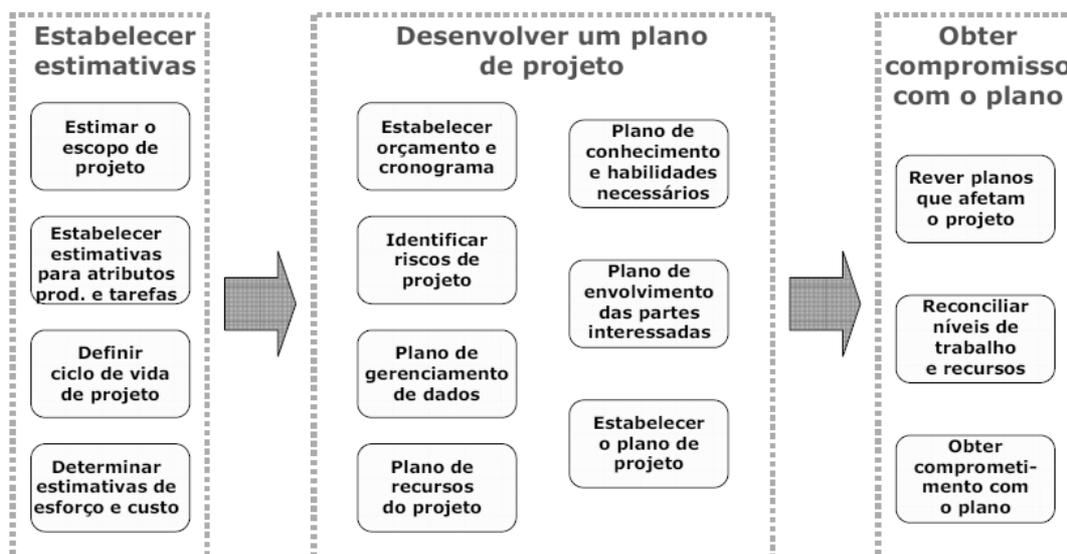
Essas informações denotam a íntima conexão entre planejamento e governança, que não se restringe à dimensão da gestão do desenvolvimento, assumindo amplitude relevante nas demais áreas, como o controle.

O processo de implantação consiste essencialmente na seleção dos processos do padrão a serem utilizados e customizados no contexto de cada organização, como ilustra o exemplo na figura a seguir.

²³ FLORAC, William A., CARLETON, Anita D. **Measuring the Software Process: Statistical Process Control for Software Process Improvement**. Westford: Pearson Education, 1999. p. 11

²⁴ Ibidem, p. 17.

Figura 4: Exemplo com Práticas Específicas do CMMI



Fonte: Exemplo elaborado a partir das notas do padrão CMMI.

Na atividade de desenvolvimento de *software*, portanto, bem como nas demais áreas tratadas neste capítulo, o planejamento é componente obrigatório, tratado em diversos processos das melhores práticas do mercado.

3.2 Controle

A governança corporativa ganhou relevância no cenário mundial após os grandes escândalos do início deste século, dos quais são exemplos as empresas Enron, Worldcom e Tyco, com impactos financeiros que minaram a confiança dos investidores e forçaram mudanças na legislação dos Estados Unidos, obrigando a que os gestores atestassem pessoalmente a exatidão das contas das empresas. Em especial, define-se a governança de TI como a especificação dos direitos decisórios e do *framework* de responsabilidades para estimular comportamentos desejáveis na utilização da TI²⁵.

Mas desde os anos 90 já eram detectadas demandas por controle, transparência e previsibilidade nas organizações, refletindo-se na área de TI²⁶, até então vista quase como uma caixa preta, confiada à área técnica pouco propensa a estimativas orçamentárias e de prazo sobre seus projetos.

²⁵ WEILL, Peter, ROSS, Jeanne W. **Governança de TI**. Tradução de Tereza Cristina M. B. Carvalho. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006. pp. 2-4.

²⁶ MANSUR, Ricardo. **Governança de TI: Metodologia, Frameworks e Melhores Práticas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2007. p. 5

Além disso, a competição globalizada no setor privado, bem como a consolidação do Estado contemporâneo como garantidor de direitos fundamentais constantemente violados e demandantes de prestações positivas e caras, destaca o papel estratégico da informação, vital no processo de inovação e melhoria²⁷ e no aumento da eficiência dos processos, que foi elevada a princípio constitucional da administração pública²⁸.

Diante da importância estratégica da TI para os negócios das organizações, sejam públicas ou privadas, acentua-se a preocupação dos gestores com a governança e com o controle sobre os recursos empregados em TI.

Em pesquisa realizada no dia 23/10/2011, na página de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, os termos "COBIT", "GOVERNANÇA" e "BSC"²⁹ foram encontrados, respectivamente, em 73, 237 e 10 deliberações, embora nenhum resultado tenha sido encontrado ainda para o termo "SWAT"³⁰, usual na área de análise de negócios e em auditoria de processos.

A importância da TI na estratégia organizacional é facilmente compreensível no setor público. O estrategista tem por atividades compreender e enfrentar a competição, entendida como incluindo não apenas os adversários tradicionais concorrendo no mesmo setor, mas também outras quatro, que completam as cinco forças competitivas de Porter, ilustradas na figura seguinte: clientes, fornecedores, entrantes potenciais e produtos substitutos³¹, que vem se tornando uma abordagem comum para a definição de estratégias³².

À medida que a necessidade de eficiência se torna mais evidente, pela escassez de recursos, e o papel do Estado questionado, o modelo de Porter se torna mecanismo de governança mais adequado ao setor público. Por exemplo, pode-se considerar o terceiro setor, constituído por organizações não estatais atuando na prestação de serviços e formulação de propostas de políticas em concomitância com o Estado, como um novo entrante nesse mercado, exigindo a celebração de parcerias e definição de estratégias que possam garantir a permanência do ente estatal como provedor de serviços.

²⁷ PORTER, Michael E. **Competição**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 179.

²⁸ Cf. o *caput* do art. 37 da Constituição de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1988.

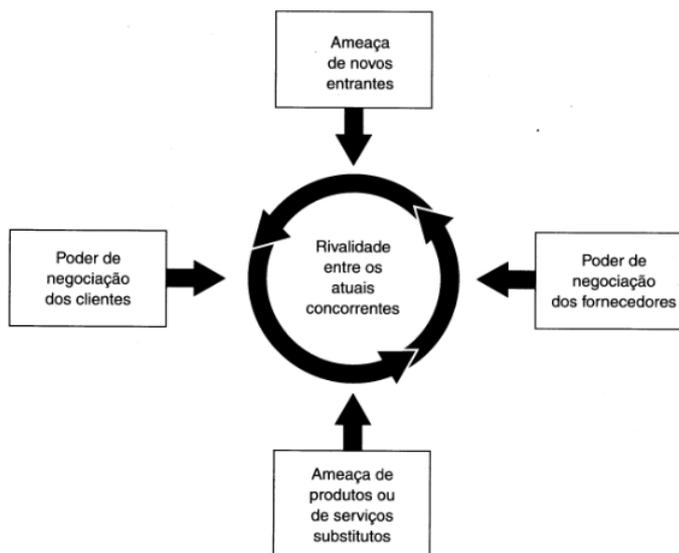
²⁹ BSC é abreviatura de *Balanced Scorecard*.

³⁰ SWAT provém das iniciais de *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*.

³¹ PORTER. Op. cit., p. 3.

³² MCGEE, James V. **Gerenciamento Estratégico da Informação: Aumente a Competitividade e Eficiência de sua Empresa Utilizando a Informação como uma Ferramenta Estratégica**. Tradução de Astrid Beatriz de Figueiredo. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994. p. 27.

Figura 5: As cinco forças da competição de Porter



Fonte: Porter (2009).

A governança eficaz de TI deve tratar de três questões, segundo o modelo de Weill & Ross, ambas relacionadas de modo indissociável ao planejamento: a) Quais decisões devem ser tomadas para garantir a gestão e o uso eficazes de TI; b) quem deve tomar essas decisões; c) como essas decisões serão tomadas e monitoradas?³³, fazendo uso de diversas ferramentas, como a matriz de arranjos ilustrada a seguir.

Figura 6: Exemplo de Matriz de Arranjo de Governança

Decisões a serem tomadas Grupos de tomada de decisão	Princípios de TI	Arquitetura de TI	Infra-estrutura de TI	Necessidade de aplicações de negócio	Investimentos em TI
Monarquia de negócio					
Monarquia de TI					
Feudalismo					
Federalismo					
Duopólio					
Anarquia					

Fonte: Weill & Ross (2006)

³³ WEILL, Peter, ROSS, Jeanne W. Op. cit.

A Matriz de Arranjos de Governança trata das duas primeiras questões mencionadas da governança, associando um dos arquétipos “Monarquia de negócio”, “Monarquia de TI”, “Feudalismo”, “Federalismo”, “Duopólio”, “Anarquia” ou “Não se sabe” às decisões quanto a “Princípios de TI”, “Arquitetura de TI”, “Estratégias de Infraestrutura de TI”, “Necessidades de aplicações de negócio” e “Investimentos em TI”.

A terceira questão fundamental da governança, como as decisões serão tomadas e monitoradas, requer, como assinalam os autores, a formulação e a implementação de mecanismos de governança, como comitês, funções e processos formais.

Em estudo de caso tratando da governança na área da saúde em Minas Gerais, foi considerado um importante progresso a criação de um comitê, por meio de um normativo de alto nível que determinou não apenas a criação do Comitê e dos grupos de trabalho temáticos, mas também a implantação de uma política de TI no âmbito do órgão público³⁴.

Essa estratégia está de acordo com a recomendação do ISACA, que considera que a criação de um comitê dessa natureza é uma das melhores formas de formalizar a governança de TI, criando uma instância que age em nome de *board*, que permita uma visão geral e a direção das atividades, decidindo sobre as questões de TI que afetem os negócios³⁵.

Uma das primeiras tentativas de ligar o uso da TI aos objetivos e estratégias das organizações surgiu no final da década de 70, proposta por Rockart: o método dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS), que ainda hoje é empregado largamente para o planejamento e a priorização de aplicações de TI, buscando resolver o problema da formulação de sistemas de informações gerenciais. Segundo o método, os sistemas devem ser baseados na definição dada pelos próprios executivos a respeito das necessidades de informação, consistindo os FCS em um número limitado de áreas nas quais os resultados, se satisfatórios, asseguram o desempenho competitivo bem sucedido para a organização³⁶.

Outra abordagem frequente é o modelo de alinhamento estratégico de Henderson e Venkatramon, segundo o qual o planejamento de TI deve considerar fatores externos (estratégia) e internos (infraestrutura): estratégia de negócio; estratégia de TI; infraestrutura organizacional e seus processos e infraestrutura de sistemas de informação e seus processos,

³⁴ TAVARES JUNIOR, Francisco Antônio, FRANÇA, Rejane Maria Lamounier. **Governança em TI: a Implantação do Comitê e a Elaboração do Plano Estratégico de TI**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2010.

³⁵ ISACA. **Implementing and Continually Improving IT Governance**. Illinois: ISACA, 2009.

³⁶ LAURINDO, Fernando José Barbin, ROTONDARO, Roberto Gilioli (coord.). **Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008. pp. 78-79.

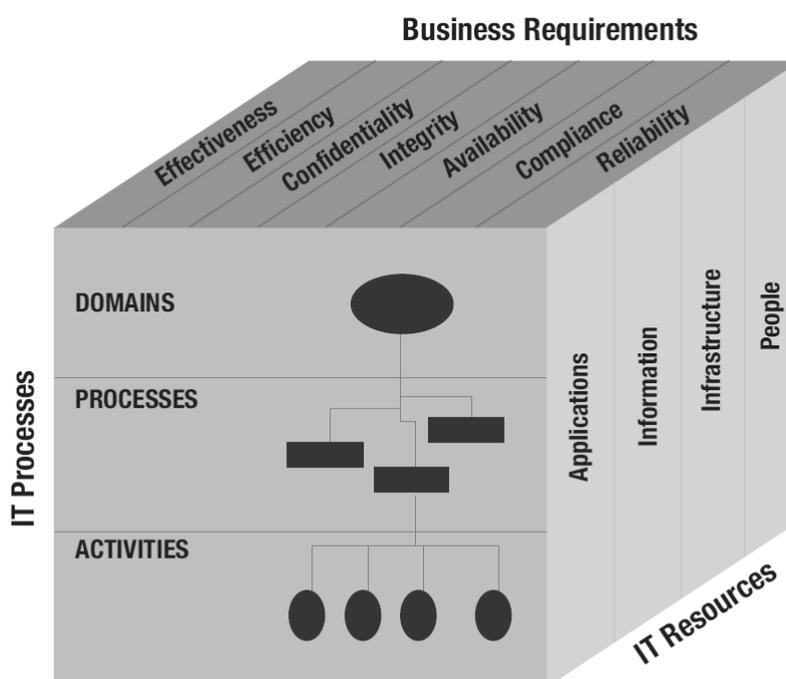
tendo como premissa que a administração eficaz de TI requer um balanceamento entre as decisões relativas aos quatro fatores³⁷.

Todas essas considerações são passíveis de aplicação a trabalhos de auditoria no setor público, especialmente na área de conformidade, uma vez que se pode avaliar a aderência de projetos e atividades do ente auditado, em cotejo com seus objetivos sociais e institucionais.

Existem diversos modelos de boas práticas disponíveis no mercado, que podem ser utilizados em um programa para implantação da governança, entre os quais o *framework* “*Control Objectives for Information and related Technology*” (COBIT), com foco no controle da tecnologia da informação³⁸, reconhecido internacionalmente por auxiliar no entendimento e gerenciamento dos riscos envolvidos em tecnologia³⁹.

A representação esquemática mais conhecida do COBIT é a partir de um cubo, como ilustrado na figura a seguir.

Figura 7: O Cubo COBIT



Fonte: ITGI (2007)

³⁷ Ibidem, p. 81.

³⁸ ITGI. **COBIT 4.1**. Illinois: ITGI, 2007.

³⁹ CORRÊA, Paulo M., GALEGALE, Napoleão. **Implementando Governança de TI Usando Modelos de Maturidade**. São Paulo: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, 2006.

Nesse *framework*, são utilizados 7 critérios de informação, bem como níveis de maturidade de 0 a 5, a serem considerados na implementação de controles sobre 34 processos, organizados em 4 domínios, cuja abrangência pode tornar a implantação do modelo completo tarefa bastante complexa, ou até mesmo inadequada, em determinadas organizações. Dos 34 processos, 10 são associados ao domínio relativo a planejamento e organização.

Além disso, o emprego do COBIT pode ser o primeiro passo na construção de um metamodelo que cubra mais de um *framework*, abrangendo outros desafios e tarefas da governança de TIC, além do controle, uma vez que ela tem como objetivo governar e transformar a TI para atender às demandas do negócio e de seus clientes⁴⁰.

Etapa importante consiste na seleção de processos do COBIT a serem priorizados, identificando os processos mais críticos e/ou relevantes, atentando para o atendimento dos objetivos específicos da empresa, sendo alternativas de um programa de governança: a) realizar uma avaliação dos processos de TI a partir de um modelo como o COBIT, identificando as maiores discrepâncias entre os requisitos do negócio e a situação atual de TI; b) conduzir um processo de alinhamento via BSC, em que a TI define a sua estratégia de atuação face aos requisitos de negócio, sendo a segunda alternativa mais focada, permitindo que seja definido um conjunto restrito de objetivos, requerendo uma estratégia simplificada por parte de TI, com menos processos a implementar, embora ainda seja pouco empregada⁴¹.

Uma abordagem complementar consiste na identificação de *pain points* da organização, a partir de uma lista padronizada com os respectivos processos adequados a atenuar esses pontos, como problemas com serviços terceirizados, como a insuficiência frequente em alcançar os níveis de serviço pactuados, indicando priorização dos processos DS1 e DS2⁴².

A correlação de objetivos de negócio priorizados também constitui fator importante para seleção dos processos COBIT, a partir das listas com 17 objetivos e 28 objetivos de TI mais importantes, constantes do Apêndice I do COBIT 4.1, cuja maturidade será avaliada e, caso necessário, será definido um plano para melhoria do nível encontrado.

Nesse momento, deve ser planejado cuidadosamente o processo a ser implementado, considerando-se um projeto a implantação de cada processo de TI, constituindo um programa

⁴⁰ OMAR, Omar Abdel Muhdi Said. **Um Modelo de Governança de TIC para o Processo de Modernização das Serventias Extrajudiciais no Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). 2009. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

⁴¹ FERNANDES, Aguinaldo Aragon. **Implantando a Governança de TI: da Estratégia à Gestão dos Processos e Serviços**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

⁴² ISACA. **Implementing and Continually Improving IT Governance**. Op.cit.

o conjunto de projetos cujos benefícios estejam relacionados, cujo planejamento deve conter, no mínimo, os seguintes itens⁴³:

- escopo do Programa, com a lista dos processos de TI a serem implementados;
- a sequência de implantação dos processos, considerando as precedências técnicas requeridas;
- a linha de tempo prevista para a implantação dos processos;
- o plano de recursos estimados para o Programa;
- os serviços a serem adquiridos;
- o orçamento estimado para o Programa e para cada um dos projetos;
- os benefícios esperados a serem atingidos, na medida em que os processos forem sendo implantados;
- como o Programa vai ser gerenciado;
- a estrutura de gestão do Programa, com matriz de responsabilidades;
- os riscos do Programa;
- a estratégia de “*change management*”;
- o Plano de comunicação do Programa.

Como se observa do conteúdo do planejamento da implantação mencionada, o ato de planejar é recomendado e detalhado na literatura de TI e de governança, não se justificando projetos com planejamento deficiente ou inexistente, no setor público ou no setor privado. As práticas de controle, nascidas a partir das necessidades de auditoria, constituem importante instrumento para aferição da conformidade dos projetos com o planejamento, em seus diversos níveis.

3.3 Serviços

A prestação de serviços em TI é atividade recorrente, englobando, por exemplo, terceirização de mão de obra, aluguel e consultoria, a par da atividade de desenvolvimento, tratada em seção anterior.

Além das discussões intensas sobre mudanças nos ambientes computacionais, como *cloud computing*, o presente da infraestrutura da administração comporta ainda investimentos

⁴³ FERNANDES. Op. cit., p. 169.

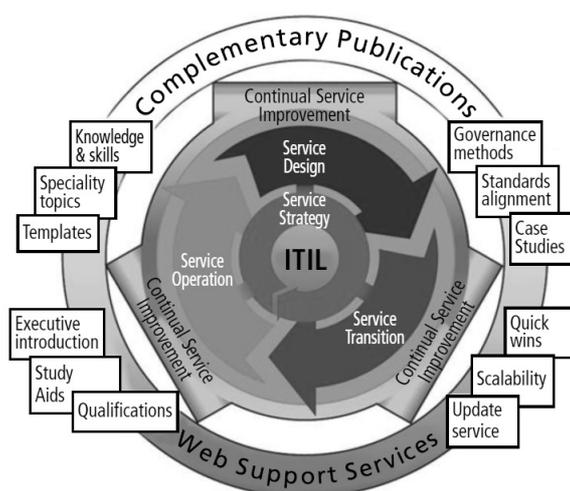
elevados e necessidade de planejamento, em que o uso de melhores práticas vem sendo cada vez mais disseminado.

A busca pela excelência na prestação de serviços de TI se contrapõe ao quadro caótico percebido pelos usuários até há pouco tempo atrás, evidenciando falta ou inadequação de planejamento. Os comentários mais comuns das gerências de negócio a respeito da TI incluíam provisão inadequada de serviços, falta de comunicação e entendimento, gastos excessivos com infraestrutura, justificativas insuficientes ou pouco fundamentadas para os custos, falta de sincronismo entre mudanças e objetivos de negócio e entrega dos projetos com atrasos e acima do orçamento. Uma prática usual para gerenciamento de serviços é a *Information Technology Infrastructure Library (ITIL)*⁴⁴.

Em pesquisa realizada no dia 30/7/2011, na página de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o termo "Itil" foi encontrado em 34 deliberações, ao passo que a expressão "infraestrutura e (tecnologia adj informação)" foi localizada em 168.

A ITIL é prática de longa maturidade, atualmente na versão V3, como ilustrado no diagrama a seguir, tendo como objetivos otimizar o uso dos recursos e alinhar a TI aos negócios. No curto prazo, visa aumentar a produtividade, centralizar o controle, estender o ciclo de vida da tecnologia, remover gargalos e reduzir a complexidade⁴⁵.

Figura 8: Publicações da ITIL V3



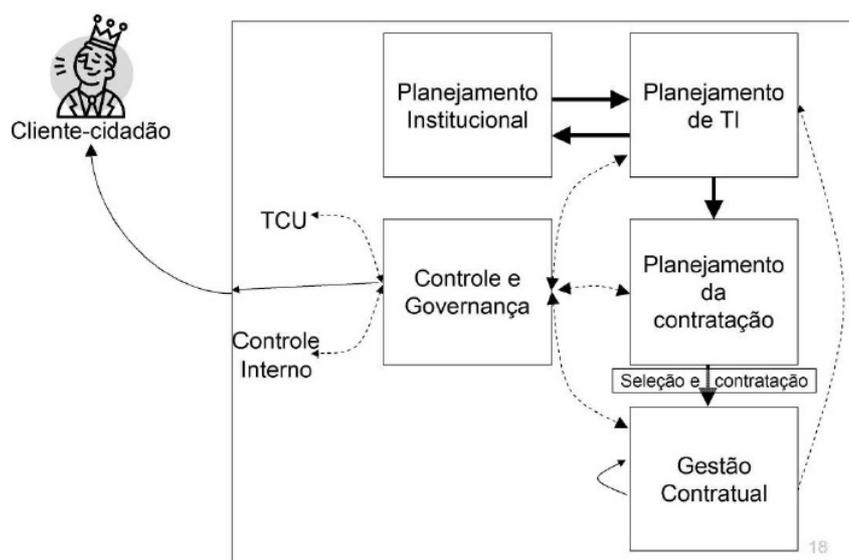
Fonte: ITSMF

⁴⁴ MANSUR. Op. cit., pp. 30-31.

⁴⁵ Ibidem, p. 33.

O planejamento desempenha notável papel no tocante aos serviços, tanto em termos institucionais, quanto no setorial da área de TI, como ilustra a figura seguinte, de modo a satisfazer ao cliente final que, no setor público, representa o cidadão e a sociedade.

Figura 9: Modelo Genérico da Contratação de Serviços de TI



Fonte: CRUZ (2008)

A partir das orientações das melhores práticas, o setor público vem estabelecendo normativos para disciplinar a contratação de serviços, como a Instrução Normativa 04, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse normativo estabelece regras para definir com clareza os instrumentos de contratação, o papel e a responsabilidade de cada um na elaboração, seleção e fiscalização de contratos, destacando que as contratações devem ser planejadas antes de ocorrer a seleção do fornecedor e que os contratos devem ser gerenciados⁴⁶.

Outro ponto relevante do planejamento, que precisa ser mais destacado durante as auditorias no setor público, refere-se à qualidade.

As primeiras abordagens sistêmicas da qualidade foram propostas na década de 50, quando Juran publicou um modelo que envolvia o planejamento e a apuração dos custos da qualidade, Feigenbaum formulou o sistema de Controle de Qualidade Total (*Total Quality Control* - TQC), que influenciou fortemente o modelo ISO 9000, e Crosby lançou os

⁴⁶ GUARDA, Graziela Ferreira. **Análise de Contratos de Terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a Ótica da Instrução Normativa nº 04**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). 2011. Universidade de Brasília, Brasília. p. 45.

elementos que permitiram criar o programa Zero Defeito, cujo uso foi muito popular em programas militares e em empresas⁴⁷.

O programa mais recente de gestão da qualidade surgiu na década de 80, na Motorola, denominado Seis Sigma, tendo se popularizado a partir do final do século XX, enfatizando a preocupação com o uso sistemático de ferramentas estatísticas, caracterizada pelo ciclo DMAIC, correspondente às iniciais em inglês das etapas de definir, medir, analisar, melhorar e controlar, bem como na relação custo-benefício desses projetos⁴⁸.

As características da ITIL indicam a parcimônia necessária à realização de despesas com TI, que precisam ser cuidadosamente planejadas, para gerarem os benefícios esperados, e cuja execução deve ser devidamente controlada, em termos quantitativos e qualitativos.

3.4 Projetos

A gestão de projetos perpassa praticamente todos os elementos abordados em gestão do desenvolvimento, do controle e de serviços, mas possui práticas específicas que se aplicam a qualquer objeto, não se limitando à TI. A competência para gerenciamento de projetos vem se tornando vital em qualquer área, mas o desenvolvimento na área de TI é acentuado, principalmente devido à crescente compactação dos prazos e demandas por governança.

Entre as práticas de mercado destinadas ao gerenciamento de projetos em geral, destaca-se o *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)*, do *Project Management Institute (PMI)*. Nessa abordagem, os processos são estruturados em cinco grupos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento. Também são estabelecidas nove áreas de conhecimento: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos e aquisições⁴⁹.

O grupo de planejamento perpassa os processos em todas as áreas de conhecimento. Assim, por exemplo, existe um processo de planejamento do gerenciamento de riscos, que tem por objetivo preparar o projeto para os riscos a ele associados, considerado pelo PMBOK um fundamento crucial para todos os processos a seguir⁵⁰.

O grupo de processos de planejamento é ilustrado na figura a seguir.

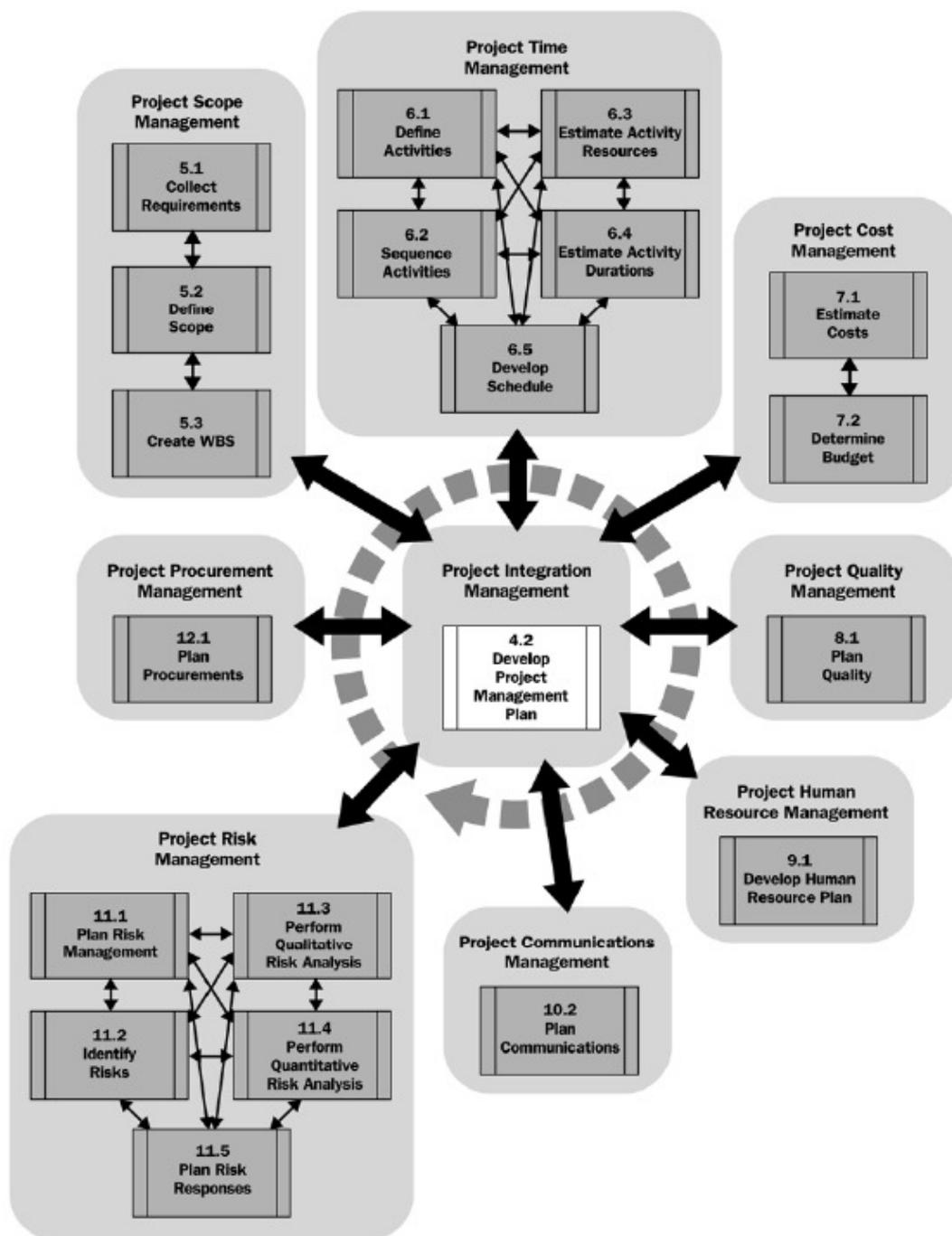
⁴⁷ CARVALHO, Marly Monteiro de, PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: Teoria e Casos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 4

⁴⁸ Ibidem, p. 6.

⁴⁹ HELDMAN, Kim. **Gerência de Projetos: Guia para o Exame Oficial do PMI**. Tradução de Luciana do Amaral Teixeira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. pp. 23-30.

⁵⁰ Ibidem, p. 163.

Figura 10: Processos de Planejamento do PMBOK



Fonte: PMI (2008)

Em pesquisa realizada no dia 30/7/2011, na página de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, o termo "PMBOK" foi encontrado em 25 deliberações.

Quatro responsabilidades são centrais no gerenciamento de processos: definir o processo; medir o processo; controlar o processo, garantindo que a variabilidade é estável, de modo que os resultados sejam previsíveis; aprimorar o processo⁵¹.

Questões relacionadas a tempo, custo e qualidade constituem o cotidiano do acompanhamento e do controle dos projetos, normalmente realizados por meio de diferentes procedimentos, como o percentual concluído e a duração remanescente; a curva S e a análise de tendência; o valor adquirido (*earned value*); o relatório de posição (*status report*)⁵².

Os riscos dos projetos estão ligados às incertezas em relação a eles, que diminuem com a sua evolução e, normalmente, têm seu valor máximo antes do início de sua execução, isto é, no momento da sua proposição⁵³.

Quanto à alocação de recursos humanos, uma preocupação recorrente é a terceirização, prática relativamente nova, que se popularizou a partir de meados da década de 90, utilizada visando, por exemplo, aumentar momentaneamente a capacidade de desenvolvimento, em períodos de alta demanda; para atender situações específicas, que envolvem sistemas muito grandes e complexos, que utilizam tecnologias ainda não dominadas pela organização; para liberar a TI da organização para garantir que sua contribuição seja decisiva para o sucesso do negócio da organização, excluindo do seu papel o desenvolvimento de *software*⁵⁴.

O gerenciamento de pessoas, por exemplo, constitui tarefa extremamente complexa e subjetiva, envolvendo todas as partes envolvidas no projeto, demandando planejamento específico que, no âmbito do PMBOK, consiste em determinar funções, responsabilidades e relações hierárquicas do projeto, tanto em relação às pessoas quanto grupos internos ou externos à organização que o executa, criando-se um plano de gerenciamento de pessoas⁵⁵.

Esse rápido retrospecto de tópicos relacionados à governança ilustram como o planejamento se encontra presente e deve conectar os interesses das organizações e da TI.

As melhores práticas deveriam ter assento permanente na concepção dos grandes eventos esportivos, como copas mundiais de futebol e jogos olímpicos, que apresentam formidáveis projetos de TI, em termos de escopo e custos, incluindo prestação de serviços, desenvolvimento de soluções e regras de negócio rígidas e sujeitas a rigoroso controle, tendo em vista restrições de ordem nacional e internacional, pública e privada.

⁵¹ FLORAC. Op. cit., p. 5

⁵² LAURINDO. Op. cit., p. 126.

⁵³ Ibidem, p. 122.

⁵⁴ Ibidem, p. 161.

⁵⁵ RAJ, Paulo Pavarini. **Gerenciamento de Pessoas em Projetos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 51-52.

Mas o histórico recente dos grandes eventos esportivos no Brasil, retratados pela jurisprudência do TCU, vem evidenciando que as melhores práticas vêm sendo sistematicamente negligenciadas, como será tratado a seguir.

4 OS GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS E A JURISPRUDÊNCIA DO TCU

Grandes eventos caracterizam-se pelo extremo da escala em que se localizam, com capacidade de atração das massas populares e projeção internacional, normalmente envolvendo a coalizão entre governos nacionais, empresas e organizações não governamentais, podendo constituir importantes elementos da cultura pública⁵⁶.

Os últimos anos foram prodigiosos para o Brasil e, principalmente, para a cidade do Rio de Janeiro, em termos de candidaturas bem sucedidas para sediar grandes eventos esportivos, tendo o primeiro deles, os Jogos Pan-Americanos de 2007, sido saudado como estratégia de desenvolvimento para a cidade, com a promessa de geração de empregos, investimentos em infraestrutura e divulgação da imagem do Rio no cenário internacional, mas também criticado pela apropriação da cidade por grupos específicos, em detrimento do atendimento das necessidades básicas do conjunto da população⁵⁷.

De fato, o sucesso relativo do evento não impediu críticas graves, em especial no tocante ao planejamento, avaliado com expressões como "desorganização total" e "falta de transparência", com fortes indícios de superfaturamento e estouro do orçamento, inicialmente estimado em 400 milhões de Reais e terminando em 4 bilhões, sendo um dos exemplos frequentes o estádio do Engenhão, ainda com frequentes quedas de energia, inicialmente orçado em 120 milhões de reais, mas com custo efetivo de 430 milhões⁵⁸.

Essa crítica assume maior relevância pelo fato de a quase totalidade dos recursos serem provenientes dos cofres públicos, com apenas 4,3% da iniciativa privada⁵⁹, quadro que permaneceu nos Jogos Mundiais Militares de 2011, com financiamento integralmente público, na Copa das Confederações de 2013, na Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016.

Além disso, outros eventos, esportivos ou não, disputam a agenda pública e testam a capacidade de organização do país anfitrião, como a Conferência das Nações Unidas

⁵⁶ BENEDICTO, Danielle Barros de Moura. **Desafiando o coro dos contentes: vozes dissonantes no processo de implementação dos Jogos Pan-Americanos, Rio 2007**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. p. 38.

⁵⁷ OLIVEIRA, Alberto de. **O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos**. Anais do Congresso da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos). 11 a 14 de julho de 2009. p. 17.

⁵⁸ GAFFNEY, Christopher Thomas. **Copa do Mundo e Olimpíada: investimento público, lucro privado**. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/copa-do-mundo-e-olimpiada-investimento-publico-lucro-privado/>>. Acesso 18/10/2011.

⁵⁹ OLIVEIRA, Nelma Gusmão, GAFFNEY, Christopher Thomas. **Rio de Janeiro e Barcelona: os Limites do Paradigma Olímpico**. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2010.

(Rio+20), em 2012, a Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações, em 2013, e a Copa América, em 2015⁶⁰.

Nas seções seguintes, são apresentados tópicos relacionados a esses eventos levados à discussão no âmbito do TCU.

4.1 Jogos Pan-Americanos de 2007

A partir do Acórdão 704/2004-Plenário, o TCU determinou que fosse realizado o acompanhamento das ações necessárias à realização do evento, diante da magnitude, só comparável à Copa do Mundo de 1950⁶¹.

O estudo inicial de orçamento para os Jogos de 2007 foi desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas e não contemplava muitos dos projetos que vieram a se desenvolver, acrescidos ao longo do tempo, nas mais variadas frentes, o que caracteriza falta de planejamento, como apontado em diversos relatórios da época.

A título de exemplo, a previsão inicial de investimentos na área de segurança para os Jogos girava em torno de R\$ 10 milhões. Ao final, com diversos acréscimos de projeto, aquisições de bens e equipamentos, treinamento, diárias para policiais etc, os gastos saltaram para próximo de R\$ 600 milhões, gerando críticas a respeito da falta de planejamento inicial.

Na ocasião, a falta de experiência brasileira na organização desse tipo de evento foi alegada e aceita em certa medida, admitindo o TCU não ter sido possível contemplar no início dos trabalhos de planejamento todos os desdobramentos dos projetos. Mas essa argumentação não deveria prosperar mais nos próximos eventos, sendo o PAN 2007 então considerado uma oportunidade de aprendizado para o gestor brasileiro.

Um dos pontos de crítica foi a ausência de um instrumento formalizando as responsabilidades de cada ente envolvido, o que incluía o município e o Estado do Rio de Janeiro, bem como a União. Após negociações e discussões, em 14/02/2007, foi firmada uma carta de acordo entre esses entes públicos e o Comitê Organizador do evento, faltando apenas cinco meses para o início dos Jogos.

Embora representasse um marco, o documento deveria ter sido assinado muito tempo antes, considerando as expectativas sociais quando um país como o Brasil se candidate a

⁶⁰ BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Caderno de Encargos para Grandes Eventos Internacionais**. Rev. 2. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/14-10-2011--13h48min14s-Caderno_de_Encargos.pdf>. Acesso em 31/10/2011.

⁶¹ Idem. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 2101/2008 – Plenário.

sediar um evento daquele porte, havendo necessidade de planejamento que permita, ao longo do tempo até os Jogos, considerar as melhores alternativas para cada projeto, reduzindo os custos e incrementando a qualidade dos produtos a serem entregues, o que não ocorreu naquele evento.

À medida que a data-limite se aproximava, muitos duvidavam que as obras de construção civil e os serviços de desenvolvimento e integração de sistemas ficassem prontos a tempo. O prazo afinal foi cumprido, mas dispararam os custos, as contratações emergenciais e os aditivos contratuais.

O Relatório Final de Acompanhamento dos Jogos fazia referência ao Acórdão 282/2007-Plenário, resumindo os pontos críticos do projeto na incapacidade dos agentes envolvidos de prever, antecipadamente e de forma realista, os dispêndios necessários à realização de empreendimento desta vanguarda, com elevação dos gastos da União, que saltaram de pouco mais de R\$ 95 milhões para R\$ 1,8 bilhão, com a maior parte da execução realizada no primeiro semestre de 2007, apontando-se ainda a falta de planejamento como fator constante em todas as ações relativas aos Jogos Pan-americanos, embora, desde outubro de 2005, o Tribunal já houvesse identificado a precariedade da situação e alertado as autoridades, por meio do Acórdão nº 1.572/2005-Plenário⁶².

A TI representou fatia expressiva desse orçamento, bem como do estouro correspondente, com as contratações mais relevantes de cerca de R\$ 141 milhões, para o integrador tecnológico do Ministério do Esporte, abrangendo desenvolvimento e serviços, R\$ 53 milhões para telecomunicações e R\$ 56 milhões para áudio e vídeo, constando ainda um segundo projeto integrador destinado à área de segurança, vinculada ao Ministério da Justiça, em um contrato no valor de cerca de R\$ 161 milhões, apontando-se deficiências de organização e de planejamento, como problemas de energia nas instalações, recursos bem superiores aos 8,5 milhões de dólares estimados no caderno de encargos de 2003⁶³.

Em termos de avaliação do planejamento pelos próprios responsáveis, a situação era crítica, conforme mencionado em reunião do Comitê de Tecnologia dos Jogos, em 18/4/2007, considerando que o planejamento do PAN foi errado ou inexistente, com dificuldades de operacionalização das ações porque o modelo foi fragmentado, não havendo um gestor, exercendo a Secretaria encarregada do Ministério do Esporte, por vezes, funções que seriam do Comitê Organizador, para que os cronogramas fossem cumpridos.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

Persistia então o temor de que improvisações de última hora expusessem a organização a vexames ou comprometessem a qualidade dos serviços, constando na referida Ata que a Agência Brasileira de Inteligência afirmou que não queria ser corresponsável por uma irresponsabilidade, reclamação de mesma natureza que a emitida pelo Ministério das Comunicações, alegando não ter sido consultado sobre a condução dos projetos e alterações.

Na ocasião, várias ameaças de atraso foram mencionados em relação aos projetos, especialmente no tocante às obras, porém não havia um cronograma consolidado, de modo a identificar as datas críticas. Não se sabia, por exemplo, se a não-contratação dos serviços de intercomunicação e tradução simultânea, ou o desconhecimento do Ministério do Esporte sobre o projeto de integração do Ministério da Justiça e sobre o projeto de geração de imagens para transmissão do evento, constituiriam ou não um risco relevante para os Jogos.

Em 26/4/2007, faltando 3 meses para os Jogos, a ferramenta de controle de projetos utilizada pelo Ministério do Esporte indicava, para os principais projetos de tecnologia, Integrador, Telecomunicações e Áudio & Vídeo, índices de execução de 43,19%, 40,43% e 21,96%, respectivamente, sendo as etapas seguintes altamente dependentes das obras e de outros projetos, como a rede de contribuição e o integrador do Ministério da Justiça, a primeira desconhecida da maioria dos integrantes do Comitê de Tecnologia.

Foram então relatadas diversas situações pendentes em contratos de fornecedores, como os projetos envolvendo o relacionamento e os papéis de Embratel e Oi-Telemar na área de comunicações. No dia da reunião, discutia-se também um possível aumento de mais de 10% no contrato de telecomunicações, por conta da cobrança, aparentemente indevida, de criptografia para implantação da rede VPN – Virtual Private Network. Além disso, havia demanda de aditivo ao contrato de áudio e vídeo, para inclusão de novos postos de trabalho para a área de cerimônias.

O atraso na entrega das obras era citado com frequência como ameaça, mas o impacto ainda não havia sido mensurado pelos gestores da área de Tecnologia. Sabia-se, por exemplo, de equipamentos com previsão de montagem em maio, em locais que, segundo o cronograma, não estariam prontos, e que a Telemar precisaria de acesso imediato às instalações. A aproximação dos Jogos evidenciava a necessidade de adequação das linguagens de empreiteiras e fornecedores de tecnologia, bem como dos respectivos cronogramas, o que, segundo o Ministério do Esporte, era realizado pelo Escritório de Projetos, por meio de análise de risco.

Entretanto, o levantamento desses riscos era ainda incipiente, apesar da importância que possui nas boas práticas de gerenciamento de projetos. Várias ameaças seriam conhecidas apenas por “rumores”, como o cancelamento de overlays pelo Prefeito, e ainda não havia sido encaminhado à Equipe o primeiro relatório do Escritório de Projetos, que estaria pronto em 20/4.

Essa gritante deficiência de planejamento vinha sendo utilizada como justificativa para inclusão ou alteração de numerosas demandas, cada vez mais emergenciais e, portanto, com menos tempo para análise. Havia solicitação, por exemplo, de inclusão de infraestrutura de rede no stand de vendas da Vila, para postos de trabalho, por falta de espaço no prédio do Comitê Organizador e atraso nas obras. O total das demandas não era conhecido do TCU, já que o Ministério do Esporte não havia encaminhado os dados completos referentes às licitações, convênios e contratos⁶⁴.

Um dos pontos mais discutidos a respeito das ações de TI daqueles Jogos foi a aditivação do contrato do integrador tecnológico, em cerca de R\$ 28 milhões, a maior parte para substituição do sistema de controle de acesso, já previsto no projeto inicial, pela tecnologia RFID, cujo baixo grau de utilização representou contradição em relação às premissas que os justificaram, de que ninguém entraria nas instalações se não possuísse o referido mecanismo.

Conquanto as irregularidades verificadas na aditivação fossem gravíssimas, incluindo a substituição de um sistema cotado inicialmente a R\$ 55.000,00, cuja aditivação elevou a R\$ 9.000.000,00, a reação do TCU foi moderada, admitindo problemas na coordenação das ações e o ineditismo do evento como justificativa para os fatos ocorridos e os recursos desperdiçados, sem que nenhum gestor fosse responsabilizado ao final, considerando que as circunstâncias que cercaram os procedimentos reduziram a gravidade dos fatos⁶⁵.

Mas os diversos problemas ocorridos motivaram o Relator do processo de acompanhamento ao considerar que serviram de lição para futuros eventos de igual natureza, a exemplo da Copa do Mundo de 2014 ou, talvez, as Olimpíadas de 2016⁶⁶, até então apenas uma possibilidade para o Brasil.

Passados cerca de três anos dessa constatação, com um amplo leque de determinações aos responsáveis e respectivos Ministérios, problemas na área de planejamento dos grandes eventos permanecem sem solução, agravados pelo baixo índice de transparência das ações

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 876/2007-Plenário.

⁶⁵ Idem. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 849/2011 - Plenário

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 2101/2008 – Plenário.

necessárias à conclusão dos projetos, o que se torna mais grave à medida que se aproximam os maiores desses eventos e crescem as estimativas de gastos a serem empreendidos.

4.2 Jogos Mundiais Militares de 2011

Os Jogos Mundiais Militares, ou Jogos da Paz, também foram objeto de fiscalizações que detectaram falhas grosseiras de planejamento, ao menos do discurso dos gestores, apesar de não dependerem de forma intensa da coordenação de vários entes, já que o evento era de inteira responsabilidade da União, por meio do Ministério da Defesa, para gerir um orçamento estimado de R\$ 1,5 bilhão.

O TCU decidiu realizar acompanhamento específico desse evento, a partir de indícios de irregularidade encontrados na área de TI, em fiscalização de obras realizada no ano de 2010⁶⁷.

A primeira irregularidade consistiu em possível violação à regra da licitação na celebração de convênios com a Fundação Ricardo Franco, o Instituto de Fomento e Inovação Exército Brasileiro e a Fundação Trompowsky, com a utilização de fundações de apoio e instituição de fomento para a realização de serviços que, em princípio, poderiam ser licitados, de consultoria, elaboração de projetos e desenvolvimento de sistemas.

O Convênio com a Fundação Ricardo Franco destinava-se a apoio técnico e administrativo relacionado às atividades de gerenciamento e coordenação para a implantação e operacionalização do Sistema de Comando e Controle dos Jogos Mundiais Militares, com desenvolvimento de serviços de engenharia de computação e de comunicações.

O instrumento celebrado com o Instituto de Fomento e Inovação Exército Brasileiro previa apoio técnico e administrativo relacionado com o desenvolvimento e adequação dos aplicativos do Sistema de Comando e Controle dos Jogos, com a realização de serviços técnicos especializados.

O último convênio, firmado com a Fundação Trompowsky, previa cooperação e intercâmbio técnico-científico para o desenvolvimento cultural, educação, comunicação e *marketing* para os Jogos.

A fuga da licitação representa, na melhor das hipóteses, falta de planejamento da instituição para se adequar aos dispositivos legais e constitucionais que determinam a obrigatoriedade desse procedimento.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 2294/2010-Plenário.

Mas as segunda e terceira irregularidades complementam a primeira, quando permitem o estabelecimento de um objeto que não está plenamente definido, como uma caixa preta a ser preenchida durante a execução, evidenciando novamente a falta de planejamento: ausência de quantitativos e preços unitários nos serviços a serem prestados e falta de definição precisa dos objetos a serem licitados.

Não foi apresentada justificativa adequada de quantitativos e preços dos serviços previstos no âmbito dos convênios, apesar dos valores elevados envolvidos, alegando-se que a análise de preços se daria na prestação de contas dos convênios, constando sem justificativa os valores de R\$ 19.500.000,00, R\$ 3.000.000,00 e R\$ 4.849.934,00, respectivamente, men houve definição precisa dos objetos a licitar nos projetos básicos a serem desenvolvidos pela Fundação Ricardo Franco, embora o início das licitações fosse iminente: os prazos para realização das licitações do Sistema de Gestão Operacional, de Integração de Resultados e de Integração com a Divulgação, do Sistema de Centros Integrados e de Serviços de Telecomunicação expirariam em agosto de 2010 e os dos Sistemas de Segurança Eletrônica e de Áudio e Vídeo, em outubro de 2010.

Outras irregularidades foram encontradas, motivando o acompanhamento de todo o evento, em que o TCU identificou irregularidades na gestão, com incompatibilidade entre o planejamento orçamentário e a execução financeira das obras das vilas olímpicas, emissão de empenhos elevada e falta de clareza na descrição, contratações com dispensas de licitações e ausência de incorporações de bens adquiridos⁶⁸.

As manifestações dos gestores davam conta de que a estrutura organizacional funcionava de modo incipiente, em 2009, tendo atuado fortemente desde então, mas enfrentando óbices de ordem técnica e administrativa, levando a um alto número de despesas realizadas no final do ano. Essa alegação foi rejeitada pela equipe de acompanhamento do TCU, considerando que o Brasil já havia sido escolhido como sede dos Jogos desde 25/5/2007, mas de dois anos antes da instituição da referida estrutura, o Comitê de Planejamento Operacional (CPO), concluindo que a exiguidade de prazo para planejamento, organização, coordenação e execução dos Jogos foi gerada pelo próprio Ministério da Defesa⁶⁹.

⁶⁸ Cf. http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=4150079. Acesso 25/11/2011.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 1443/2011 – Plenário.

O orçamento de TI desses Jogos foi estimado em R\$ 312 milhões, embora contendo elementos estranhos a esse tema orçamentário, como a realização das cerimônias de abertura e encerramento e a aquisição de veículos⁷⁰.

Como responsável pelo planejamento, a fiscalização detectou indícios de deficiência na atuação do CPO, em especial quanto ao acompanhamento e controle de obras e serviços previstos, em especial no que tange ao prazo e à qualidade de execução, em atenção ao marco inicial dos Jogos Mundiais Militares e ao padrão olímpico assumido pelo Brasil. Mas, ao contrário do esperado, foi evidenciada flagrante incompletude e imperfeição das obras e serviços empreendidos⁷¹.

Como já mencionado em capítulo anterior, o planejamento usualmente poupa tempo, esforço e dinheiro, constituindo este último recurso escasso cuja parcimônia na utilização deve ser perseguida pela atuação do TCU.

Quando um gestor tem dificuldades para responder ao que tem de ser feito, onde, quando, como, por que e quem fará, há um indicativo de que pode haver desperdício de recursos. No caso dos Jogos Mundiais Militares, entretanto, veio à tona outro aspecto da falta de planejamento e da transparência nos projetos relativos aos grandes eventos esportivos, que motivou a determinação do TCU pela indisponibilidade de bens dos responsáveis envolvidos na irregularidade.

Houve sérios indícios de superfaturamento, estimado em 651,33%, na contratação de serviços de transporte em evento-teste para os Jogos, com o pagamento de R\$ 3.699.980,00, a título de serviços de transporte para o 45º Campeonato Mundial Militar de Tiro, evento-teste dos V Jogos Mundiais Militares, quando os serviços prestados correspondiam, efetivamente, em apenas R\$ 492.460,00, fato que vem sendo tratado no processo 011.707/2011-9, convertido em Tomada de Contas Especial, estabelecendo a citação dos responsáveis e, cautelarmente, a indisponibilidade de seus respectivos bens pelo período de até um ano.

A gravidade da ocorrência sinalizava, ainda que indiretamente, a inadequação da empresa contratada para a plena execução do objeto almejado, Quick Delivey Entregas Rápidas de Encomendas e Locação de Veículos Ltda., que goza de estreita relação comercial com o Exército Brasileiro, já que, no exercício 2010, no âmbito da Administração Pública Federal, figurou como contratada em 22 ajustes administrativos, 20 dos quais pactuados com o Comando do Exército ou com o Fundo do Exército, sendo que, naquele ano, o Comando do

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Idem. Acórdão 2157/2011-Plenário.

Exército e o Fundo do Exército deram origem a 99,06% do faturamento da empresa ligado ao âmbito do Orçamento da União⁷².

Independentemente desse aspecto, é de se lamentar a falta da apresentação de planos que possam subsidiar o controle desses projetos. Em junho de 2011, o TCU já sinalizava essa deficiência, ao constatar elevada concentração de despesas nos últimos dias do encerramento dos exercícios de 2009 e 2010, refletindo planejamento tardio da implantação do empreendimento e risco de comprometimento da qualidade dos gastos públicos em razão da exiguidade dos prazos⁷³.

4.3 Copa do Mundo de Futebol de 2014

O esforço inédito de fiscalização nas ações relativas aos Jogos Pan-americanos pelo TCU induziu a instituição de Grupo de Trabalho para elaborar proposta de acompanhamento das ações relacionadas à realização da Copa do Mundo de 2014⁷⁴.

Mas os atrasos sem justificativa tecnicamente plausível permanecem na preparação para mais esse evento, levando a crer que, novamente, os gestores confiarão na complacência dos órgãos de controle, que leve à aceitação de contratações emergenciais e sem planejamento consistente, sob o argumento de que atrasos não gerenciáveis foram os responsáveis e não a própria incompetência no trato com recursos públicos. Novamente, o setor público é chamado a custear evento esportivo privado, chegando-se a noticiar que 11 de 12 estádios não ficarão prontos a tempo, com volume de recursos estimados em quase R\$ 24 bilhões, embora o rigor dessas estimativas possa ser questionado pelo histórico de desencontros⁷⁵.

Novamente, o Ministério do Esporte, cujo Ministro foi recentemente substituído no governo, desempenha papel central, como coordenador do Grupo Executivo (GECOPA 2014) e do Comitê Gestor (CGCOPA 2104), englobando diversas pastas ministeriais, tendo o primeiro o objetivo de coordenar e consolidar as ações, estabelecer metas e monitorar os resultados de implementação e execução do Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para realização da Copa do Mundo FIFA 2014.

A análise do TCU foi de que o Ministério do Esporte não possui mecanismos de acompanhamento que permitam a coordenação e consolidação de todas as ações do Governo

⁷² Ibid.

⁷³ Idem. Acórdão 1443/2011–Plenário.

⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 2101/2008 – Plenário.

⁷⁵ Cf. http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/06/15/interna_politica,256945/ministerio-do-esporte-deve-r-36-milhoes-relativos-a-obras-do-pan.shtml. Acesso 28/11/2011.

Brasileiro, com a existência de ações sendo realizadas por outros órgãos e entidades do Governo Federal sem o devido monitoramento do órgão coordenador do CGCOPA⁷⁶.

Como nas outras ocasiões, os instrumentos de planejamento vêm sendo negligenciados, assim como a transparência das ações, levando o TCU a alertar o Ministério do Esporte de que a matriz de responsabilidades, descrevendo as atribuições de cada envolvido, encontra-se limitada às ações do primeiro ciclo e desatualizada no que se refere a prazos e valores de diversas obras de mobilidade urbana, estádios, portos e aeroportos, prejudicando a sua utilização como instrumento de planejamento e controle das ações preparatórias para a Copa do Mundo de 2014⁷⁷.

Mas o fato que mais tem chamado a atenção tem sido as mudanças legislativas em preparação para o evento, sobretudo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), conforme o histórico transcrito a seguir, que resultou na Lei 12.462/2011⁷⁸.

Uma das principais críticas à Lei das Licitações é que suas normas, apesar de imporem um regime burocrático, não são capazes de garantir seu maior objetivo, de obter a melhor proposta para a Administração Pública, respeitando o princípio da isonomia, tendo o governo federal encaminhado, em 2010, as medidas provisórias 488, 489 e 503, visando flexibilizar a Lei de Licitações e acelerar os processos de contratação de empresas para a execução das obras públicas voltadas para os grandes eventos.

A Medida Provisória 521/2011 tratava do RDC, incorporando diversas mudanças rumo à flexibilização, em relação às obras e serviços necessários à realização dos eventos supracitados, convertida em 5/8/2011 na Lei nº 12.462, que é alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4655, pelo Procurador-Geral da República, com o intuito de obter a suspensão de eficácia integral da lei ou de alguns dispositivos.

4.4 Jogos Olímpicos de 2016

Em vista da defesa da candidatura da cidade do Rio de Janeiro aos Jogos Olímpicos de 2016, foi julgada necessária a constituição de um processo de acompanhamento específico para examinar as providências que estariam sendo tomadas⁷⁹.

⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Acórdão 1592/2011–Plenário.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ CAMPITELLI, Liane Paola Correa Braga Camara de Almeida. **O Regime Diferenciado das Contratações de Obras Públicas para os Jogos das Olimpíadas e Copa do Mundo**. 2011. Monografia (Graduação em Direito). Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2011.

⁷⁹ TCU. Ata nº 50, de 28 de novembro de 2007, Sessão Ordinária do Plenário.

Os Jogos Olímpicos e a Copa do Mundo são os dois maiores e mais importantes eventos esportivos do mundo, gerando discussões a respeito do impacto econômico mundial e/ou local, a infraestrutura do lugar que irá receber milhões de turistas, os recursos públicos e privados investidos para o êxito do acontecimento e a capacidade de organização do país que irá sediar. Apesar disso, o Poder Executivo vem sendo alvo de críticas pela falta de planejamento nas áreas da saúde e da educação, por exemplo, além de não serem todos os países que contabilizam saldo positivo ao final dos eventos, como ocorreu com o Canadá e a Grécia⁸⁰.

A questão central, entretanto, permanece sendo o planejamento, já que os responsáveis vêm demonstrando descaso pela tarefa de estimar corretamente o orçamento de eventos desse porte, evidenciando maior falha na falta de planejamento do que na execução dos procedimentos licitatórios⁸¹.

⁸⁰ CAMPITELLI. Op. cit.

⁸¹ Ibid.

7 CONCLUSÃO

O princípio do planejamento é consagrado no ordenamento jurídico brasileiro, considerado fundamental para a administração pública e parte integrante das melhores práticas em governança de TI.

Apesar disso, os gestores públicos encarregados de promover as ações necessárias à realização dos grandes eventos esportivos no Brasil, desde os Jogos Pan-Americanos de 2007, vêm negligenciando em diversos aspectos do planejamento, levando a estouros sucessivos de prazos e custos, comprometendo a eficiência da utilização dos imensos volumes de recursos públicos que vêm sendo empregados para custear esses eventos privados.

A ausência reiterada da observância desse princípio não pode continuar a ser vista como mera formal, já que compromete os custos e a qualidade do produto final, abrindo caminho para que a prática viciada seja perpetuada.

Se a organização de eventos esportivos, mesmo assessorada por empresas contratadas e bem pagas, com notória experiência no setor e toda a estrutura administrativa, for pretexto para falhas dessa natureza, muito mais razão teriam os gestores de áreas críticas, como saúde, educação e transporte, que são submetidos a regras bem mais inflexíveis e a menos condescendência dos órgãos de controle, cuidando de bens socialmente mais relevantes.

Faz-se necessário que os eventos sejam conduzidos a patamares mais realistas de controle, abandonando-se as visões dos tempos do milagre brasileiro e tratando o esporte como política pública sujeita à eficiência e à transparência, parâmetros que, até o momento, ainda vêm deixando muito a desejar no tocante a projetos dessa natureza, sob a frágil alegação de que precisam ter tratamento diferenciado, de modo a evitar falhas que possam comprometer a imagem do Brasil no exterior.

REFERÊNCIAS

BENEDICTO, Danielle Barros de Moura. **Desafiando o coro dos contentes: vozes dissonantes no processo de implementação dos Jogos Pan-Americanos, Rio 2007**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. **Caderno de Encargos para Grandes Eventos Internacionais**. Rev. 2. Disponível em <http://www.anatel.gov.br/Portal/documentos/sala_imprensa/14-10-2011--13h48min14s-Caderno_de_Encargos.pdf>. Acesso em 31/10/2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Página de Jurisprudência**. Disponível em <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 8/10/2011.

CAMPITELLI, Liane Paola Correa Braga Camara de Almeida. **O Regime Diferenciado das Contratações de Obras Públicas para os Jogos das Olimpíadas e Copa do Mundo**. 2011. Monografia (Graduação em Direito). Instituto de Educação Superior de Brasília, Brasília, 2011.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e Cidadãos: Conflitos Multiculturais da Globalização**. Tradução de Maurício Santana Dias. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

CARVALHO, Marly Monteiro de, PALADINI, Edson Pacheco. **Gestão da Qualidade: Teoria e Casos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CORRÊA, Paulo M., GALEGALE, Napoleão. **Implementando Governança de TI Usando Modelos de Maturidade**. São Paulo: Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, 2006.

COUTO, Ana Brasil. **CMMI – Integração dos Modelos de Capacitação e Maturidade de Sistemas**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2007.

CRUZ, Cláudio Silva da. **Governança de TI e conformidade legal no setor público: um quadro referencial normativo para a contratação de serviços de TI**. 2008. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e da Tecnologia da Informação). Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2008.

DINSMORE, Paul Campbell, SILVEIRA NETO, Fernando Henrique da. **Gerenciamento de Projetos: como Gerenciar seu Projeto com Qualidade, dentro do Prazo e Custos Previstos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

DRUCKER, Peter Ferdinand, MACIARIELLO, Joseph A. **O Gerente Eficaz em Ação: uma Agenda para Fazer as Coisas Certas Acontecerem**. Tradução Marcia Nascentes. Rio de Janeiro: LTC, 2007.

FERNANDES, Aguinaldo Aragon. **Implantando a Governança de TI: da Estratégia à Gestão dos Processos e Serviços**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

FLORAC, William A., CARLETON, Anita D. **Measuring the Software Process: Statistical Process Control for Software Process Improvement**. Westford: Pearson Education, 1999.

GAFFNEY, Christopher Thomas. **Copa do Mundo e Olimpíada: investimento público, lucro privado**. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/sociedade/copa-do-mundo-e-olimpiada-investimento-publico-lucro-privado/>>. Acesso 18/10/2011.

GUARDA, Graziela Ferreira. **Análise de Contratos de Terceirização de TI na Administração Pública Federal sob a Ótica da Instrução Normativa nº 04**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica). 2011. Universidade de Brasília, Brasília.

HELDMAN, Kim. **Gerência de Projetos: Guia para o Exame Oficial do PMI**. Tradução de Luciana do Amaral Teixeira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

IMONIANA, Joshua Onome. **Auditoria de Sistemas de Informação**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ISACA. **Implementing and Continually Improving IT Governance**. Illinois: ISACA, 2009.

ITGI. **COBIT 4.1**. Illinois: ITGI, 2007.

ITSMF. **An Introductory Overview of ITIL V3**. Disponível em <http://www.best-management-practice.com/gempdf/itSMF_An_Introductory_Overview_of_ITIL_V3.pdf>. Acesso 13/1/2012.

LAURINDO, Fernando José Barbin, ROTONDARO, Roberto Gilioli (coord.). **Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LUNARDI, Guilherme Lerch, DOLCI, P. C., BECKER, João Luiz, MAÇADA, A. C. G. **Governança de TI no Brasil: uma análise dos mecanismos mais difundidos entre as empresas nacionais**. In: SEGet 2007, 2007, Resende, RJ. SEGet 2007, 2007. v. 1. p. 1-15.

MAGALHÃES, Ivan Luizio, PINHEIRO, Walfrido Brito. **Gerenciamento de Serviços de TI na Prática: uma Abordagem com Base na ITIL**. São Paulo: Novatec, 2007.

MANSUR, Ricardo. **Governança de TI: Metodologia, Frameworks e Melhores Práticas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MCGEE, James V. **Gerenciamento Estratégico da Informação: Aumente a Competitividade e Eficiência de sua Empresa Utilizando a Informação como uma Ferramenta Estratégica**. Tradução de Astrid Beatriz de Figueiredo. Rio de Janeiro: Elsevier, 1994.

MEGGINSON, Leon C., MOSLEY, Donald C., PIETRI JR, Paul H. **Administração: Conceitos e Aplicações**. Tradução de Auripebo Berrance Simões. São Paulo: Harbra, 1986.

OLIVEIRA, Alberto de. **O emprego, a economia e a transparência nos grandes projetos urbanos**. Anais do Congresso da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos). 11 a 14 de julho de 2009.

OLIVEIRA, Nelma Gusmão, GAFFNEY, Christopher Thomas. **Rio de Janeiro e Barcelona: os Limites do Paradigma Olímpico**. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2010.

OMAR, Omar Abdel Muhdi Said. **Um Modelo de Governança de TIC para o Processo de Modernização das Serventias Extrajudiciais no Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). 2009. Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis.

PMI. **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK)**. 4. ed. New Town: PMI, 2008.

PORTER, Michael E. **Competição**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

RAJ, Paulo Pavarini. **Gerenciamento de Pessoas em Projetos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SHAPIRO, Carl, VARIAN, Hal R. **A Economia da Informação: como os Princípios Econômicos se Aplicam à Era da Internet**. Tradução: Ricardo Inojoso. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999.

TAVARES JUNIOR, Francisco Antônio, FRANÇA, Rejane Maria Lamounier. **Governança em TI: a Implantação do Comitê e a Elaboração do Plano Estratégico de TI**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: CONSAD, 2010.

WEILL, Peter, ROSS, Jeanne W. **Governança de TI**. Tradução de Tereza Cristina M. B. Carvalho. São Paulo: M. Books do Brasil, 2006.