

Relatório de Monitoramento - Programa Segundo Tempo

TC n.º: 013.016/2007-5

Registro Fiscalis: 393/2007

Auditor-Relator: André Luís de Carvalho

Modalidade: Monitoramento

Ato originário: Acórdão 537/2007-Plenário, de 04 de abril de 2007.

Objetivo: Avaliar a implementação das deliberações proferidas no Acórdão 214/2006-Plenário, analisar a sistemática de acompanhamento dos convênios e apurar denúncias

Ato de designação: Portarias de Fiscalização Seprog n.º 543, de 15 de maio de 2007, alterada pelas de n.º 1206, de 05 de novembro de 2007, e n.º 1056, de 23 de dezembro de 2008.

Período abrangido pelo monitoramento: exercício de 2006 a setembro de 2008

Período de realização da fiscalização: 15/05/2007 a 24/10/2007 e 18/08/2008 a 24/10/2008.

Equipe de monitoramento:

Analista	Matrícula	Lotação
Alessandro Henrique Pereira Medeiros	6557-9	Seprog
Bruno de Souza Machado	6545-5	Seprog
Carmen Pereira Rêgo Meireles	840-0	Seprog
Sueli Boaventura de Oliveira Parada	2610-7	Seprog
Vincenzo Papariello Júnior	5060-1	Seprog
Mariana Priscila Maculan Sodré	4036-3	Seprog
Glória Maria Merola da Costa Bastos (supervisora)	2690-5	Seprog

Unidade: Secretaria Nacional de Esporte Educacional (SNEED)

Vinculação ministerial: Ministério do Esporte

Vinculação no TCU: 6ª Secretaria de Controle Externo

Responsáveis: Júlio César Monzú Filgueira
CPF: 118.407.288-41
Secretário da Secretaria Nacional de Esporte Educacional
Período: desde maio de 2007

Gianna Lepre Perim
CPF: 539.629.079-04
Diretora do Departamento de Esporte Escolar e de Identidade Cultura
Período: desde 2006

Principais constatações do monitoramento

Durante os trabalhos de monitoramento, constataram-se fragilidades na gestão do Programa Segundo Tempo, que podem comprometer sua sustentabilidade em função do risco de desperdício de recursos que propiciam. Observou-se, na seleção das entidades que receberão recursos por meio de convênios, a utilização de critérios subjetivos que ainda não foram institucionalizados. Foram apontadas deficiências na fase de análise técnica das propostas no que tange à apreciação dos planos de trabalho e termos de convênios, do custo dos objetos propostos e da capacidade técnico operacional das entidades proponentes para executá-los. Também foram verificadas fragilidades na fase de controle concomitante, relativas ao acompanhamento *in loco* da execução e implementação do programa.

Os critérios para seleção e julgamento de propostas para formalização de convênios foram definidos na Portaria GM/ME n.º 167, de 29/08/2006, muito embora outros critérios, ainda não normatizados pelo Ministério do Esporte, venham sendo adotados quando da análise dos pleitos. A utilização de critérios não institucionalizados para seleção dos proponentes gera subjetividade na escolha das entidades que executarão o programa e representa risco de realização de convênios com instituições que não possuem capacidade técnica e administrativa para executá-lo. Segundo o gestor do programa, havia previsão de que, no segundo semestre de 2008, seria publicada nova portaria formalizando novos critérios de seleção e julgamento de propostas para a formalização de convênios. No entanto, até setembro de 2008 não foi dada ciência ao TCU de que essa portaria tenha sido publicada.

No caso do Programa Segundo Tempo, a interferência de critérios subjetivos colaborou para a ocorrência das seguintes irregularidades na celebração de convênios:

- a) Inviabilidade técnica de algumas propostas, que resultou em execução parcial do objeto pactuado no plano de trabalho e no termo de convênio;
- b) Assinatura de convênio sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas;
- c) Assinatura de convênio sem levar em conta as diretrizes operacionais do programa e desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta, o que contribuiu para o descontrole das ações e do alcance das metas pactuadas;
- d) Falta de avaliação se os espaços físicos eram apropriados à quantidade de beneficiados que seriam atendidos, dado que o número de alunos por núcleo superava o quantitativo regulamentar;
- e) Aprovação de proposta de aquisição de reforço alimentar, com ônus total para o Ministério do Esporte, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência.

Essas irregularidades evidenciam a insuficiência de análises técnicas por parte do órgão concedente, especialmente quanto à avaliação da capacidade das entidades convenientes para a consecução do objeto proposto e quanto a atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos. A Secretaria Nacional de Esporte Educacional deveria ter exercido um controle preventivo mais contundente na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos.

As irregularidades ocorridas no Programa Segundo Tempo são mais um exemplo de como os recursos federais executados por meio de convênios, ou instrumentos similares, não são devidamente controlados pelos vários órgãos da Administração Pública. Falta-lhes estrutura mínima necessária para acompanhar a celebração, execução e os resultados dessas parcerias, aumentando consideravelmente a probabilidade de ocorrência de erros e/ou fraudes.

A ausência de estrutura dos órgãos da Administração Pública para fiscalizar a execução de convênios tem sido objeto de intensa análise por parte deste Tribunal (Acórdão 788/2006-Plenário; Acórdão 2066/2006-Plenário; e Acórdão 533/2008-Plenário).

No Relatório do Ministro-Relator do Acórdão 2066/2006-Plenário (TC 015.568/2005-1), foi ressaltado o grave risco da celebração de convênios que não atendem a finalidade pública ou aos objetivos da ação governamental e da ocorrência de prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em consequência de inexecução, ou execuções parciais. Essa situação ocorria seja por inexperiência, má-fé, falta de condições ou inépcia das entidades convenentes, quando não há estruturas de controle adequadas. No sentido de mitigar esses riscos, tem-se a implantação, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, do sistema SICONV, que busca publicizar informações detalhadas sobre convênios, representa viabilizar uma solução concreta para auxiliar o controle dos recursos repassados por meio desse instrumento.

Na tentativa de gerenciar o risco inerente ao Programa Segundo Tempo, constatou-se, a partir dos dados levantados durante esta fiscalização, que o Ministério do Esporte vem implementando medidas voltadas à melhoria dos instrumentos de monitoramento do programa, como roteiros de vistoria e desenvolvimento de sistemas de cadastramento, validação e atualização de pleitos. Iniciativas para melhoria da capacitação dos recursos humanos responsáveis pela execução dos convênios também vêm sendo implementadas. Contudo, há diversas áreas relativas aos controles internos que ainda oferecem riscos ao trabalho que vem sendo executado. Do ponto de vista operacional, não há servidores suficientes para atender às demandas e o quantitativo vem diminuindo nos últimos dois anos. Além disso, verificou-se que o resultado das ações tem sido influenciado fortemente pela própria concepção do programa combinada com a seleção dos executores.

Merece destaque o fato de que, como parte dos procedimentos que antecedem ao início da execução dos convênios, a Secretaria Nacional de Esporte Educacional instituiu a necessidade de apresentação, pelos convenentes, de um conjunto de informações para se obter autorização de início do atendimento aos beneficiários. Essa iniciativa tem por objetivo assegurar o controle das ações contempladas no Projeto Básico e o atendimento aos beneficiários. O gestor espera que essa ação de controle inicial enseje resultados mais eficientes ao programa, mitigando o risco de que a entidade executora incorra em equívocos que prejudiquem a execução do projeto e a adequada aplicação dos recursos.

Observou-se que, na análise dos processos relativos às instituições objeto de denúncias, as recomendações do Ministério eram pouco efetivas, persistindo os problemas detectados até o prazo final de vigência dos convênios. Se por um lado, o controle ministerial mostra-se limitado, em face da pouca capacidade de acompanhar concomitantemente os convênios, dada a capilaridade e abrangência das metas do Programa Segundo Tempo, por outro, foi possível constatar que não se fez o devido controle prévio, pela criteriosa seleção das propostas, nos convênios analisados no presente relatório.

Nesses casos, as vistorias realizadas pelo Ministério do Esporte evidenciaram total falta de controle por parte das entidades convenentes na execução das metas, com baixo quantitativo de crianças em atividade e falta de dados quanto à frequência dos alunos. De modo geral, as metas acordadas mostraram-se incompatíveis com os prazos previstos para cumprimento de condicionalidades e liberação dos recursos. A continuidade desse sistema, que combina falta de estrutura para controle das metas do programa com a desconsideração, quando da aprovação das propostas, de pressupostos essenciais ao resultado das ações (prazos, número de beneficiários, estrutura de execução), coloca em risco a execução do Programa Segundo Tempo.

A análise desses pressupostos deve ser prioritária pelo órgão gestor como forma de controlar riscos advindos da própria concepção do programa. O cadastramento dos beneficiários ocorre depois da assinatura do convênio e parte dos recursos financeiros e todo o material esportivo são aportados antes da comprovação do cadastramento final, cujas inconsistências não são objeto de acompanhamento efetivo.

Observa-se que, além dos esforços já empreendidos, estão em andamento outras ações que visam à reestruturação do programa, por meio das quais se buscam alternativas no sentido de gerenciar as situações de risco em que se insere o Programa Segundo Tempo, notadamente com: a) previsão de publicação de nova portaria que irá regulamentar todos os critérios que vêm sendo utilizados para seleção das entidades; b) instituição de conjunto de procedimentos preliminares que o parceiro deve demonstrar para receber autorização para início do atendimento aos beneficiados e liberação da segunda parcela; c) criação de Sistema de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos, com a utilização de equipes de colaboradores provindos de universidades públicas federais.

Com relação ao Sistema de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos, informações obtidas durante reunião realizada com equipe da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, em agosto de 2008, dão conta de que os colaboradores serão professores e estudantes de mestrado, da área de educação física, vinculados a instituições públicas de ensino superior, que dedicarão 12 horas semanais ao programa e serão remunerados por meio de bolsas de estudo. Esses avaliadores terão a incumbência de capacitar os recursos humanos envolvidos no programa, orientar os convenentes e realizar avaliação e acompanhamento da execução dos convênios junto aos núcleos. Consta do documento “Instrumento para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo” (fls. 983-1011), encaminhado a este Tribunal pelo Ofício n. 1905/GABIN/SNEED/ME, de 06/08/2008 (fl. 982), que a avaliação presencial *in loco*, também realizada pelas equipes colaboradoras, terá como meta a cobertura de pelo menos 20% dos núcleos, de maneira a contemplar todos os convênios celebrados. Por meio de sistema de gerenciamento informatizado, que em setembro de 2008 encontrava-se em desenvolvimento, as avaliações serão registradas e encaminhadas para as equipe gestora da Secretaria Nacional de Esporte Educacional.

Passados três anos da realização da auditoria, a carência de avaliação e acompanhamento da execução dos convênios do PST ainda não foi suprida de maneira efetiva, problema sistêmico no âmbito da Administração Pública. O que se observa é que, em setembro de 2008, havia uma proposta de acompanhamento do PST, nos moldes já explicados anteriormente. As ações de monitoramento da execução dos convênios ainda não produziram efeitos práticos, tendo em vista que o gerenciamento das avaliações ainda se encontra em desenvolvimento e as metas de visitas *in loco* ainda não foram atingidas.

Lista de siglas

CGPCO	Coordenação-Geral de Prestação de Contas
COF	Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CTM&A	Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação
DEEIC	Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural
FNCA	Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ME	Ministério do Esporte
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG	Organização Não-Governamental
PPA	Plano Plurianual
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PST	Programa Segundo Tempo
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União
SESI	Serviço Social da Indústria
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIG	Sistema de Informações Gerenciais
SNEED	Secretaria Nacional de Esporte Educacional
SPOA	Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
TCE	Tomada de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Estratégia de capacitação do PST para 2008.....	20
Tabela 2 – Número de convênios firmados pelo PST com organizações civis, de janeiro de 2003 a junho de 2008.	33
Tabela 3 – Situação dos convênios firmados pelo PST com organizações civis, de janeiro de 2003 a junho de 2008, quanto à vigência e à prestação de contas.	35
Tabela 4 – Percentual de convênios/recursos vistoriados por período.	43
Tabela 5 – Percentual de convênios vistoriados com base em critério de materialidade.	44
Tabela 6 – Informações sobre os convênios firmados para execução do PST com as entidades objeto de denúncias, no período 2003 a 2006.	47
Tabela 7 – Vitorias realizadas nos convênios do PST firmados com as entidades objeto de denúncias.....	48
Tabela 8 – Datas e valores de saques não identificados à conta do Convênio 172/2005 do PST.....	57
Tabela 9 – Identificação dos convênios firmados pelo Instituto Rumo Certo no PST.	66
Tabela 10 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 042/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 17/01/2007.	68
Tabela 11 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 042/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 03 e 04/04/2007.	69
Tabela 12 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 03 e 04/04/2007.	74
Tabela 13 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 21 e 22/05/2007.	75
Tabela 14 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 21 e 22/08/2007.	75
Tabela 15 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão nº 214/2006-Plenário.84	
Tabela 16 – Situação percentual de implementação das deliberações do Acórdão nº 214/2006-Plenário	84

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Histórico orçamentário/financeiro do PST, no período 2004 a 2007, em milhões de R\$.	12
Gráfico 2 – Valores liquidados no PST, por ação, no período 2004 a 2007, em milhões de R\$	13
Gráfico 3 – Número de convênios com organizações civis firmados pelo PST, por unidade da Federação, de janeiro de 2003 a junho de 2008.	33
Gráfico 4 – Distribuição dos recursos transferidos pelo PST a organizações civis, por Unidade da Federação, de janeiro de 2003 a junho de 2008.	34
Gráfico 5 – Evolução do número de convênios do PST objeto de denúncias que foram vistoriados pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2006.....	43

Lista de Figuras

Figura 1 – Representação gráfica do processo de celebração de convênio do PST.....	38
Figura 2 – Representação gráfica do processo de implementação de projetos do PST.	39
Figura 3 – Representação gráfica do processo de prestação de contas do PST.	40

Sumário

1..... Introdução	8
1.1. Antecedentes	8
1.2. Principais constatações da Auditoria realizada em 2005.....	8
1.3. Escopo e metodologia do Monitoramento do Acórdão nº 214/2006-Plenário	9
1.4. Forma de organização do relatório	10
2..... Visão geral do programa.....	10
2.1. Estratégia de implementação	10
2.2. Aspectos orçamentários e financeiros	12
3..... Análise da implementação das deliberações do Acórdão 214/2006-Plenário.....	13
3.1. Desempenho dos núcleos: cumprimento às diretrizes operacionais do programa	14
3.2. Estratégia de capacitação.....	17
3.3. Adequação dos produtos oferecidos pelo programa	21
3.4. Sistemática de monitoramento	26
4..... Os sistemas de controle interno do PST	32
4.1. Quadro dos convênios firmados para execução do PST	33
4.2. Estrutura organizacional e de recursos humanos	35
4.3. Sistemática de formalização de convênio.....	37
4.4. Atividades de controle.....	40
5..... Análise das denúncias.....	46
5.1. Introdução.....	46
5.2. Instituição Viva Rio.....	48
5.3. Movimento de Resgate, Ação e Cidadania.....	59
5.4. Instituto Rumo Certo	66
5.5. Federação de Capoeira Desportiva do Estado do Rio de Janeiro	77
6..... Comentários do Gestor	81
7..... Conclusão	81
8..... Proposta de encaminhamento	84
Anexo I - Quadro de Recursos Humanos da SNEED (por unidades organizacionais / processos gerenciais)	86

1. Introdução

1.1. Antecedentes

1. Em 2005, o Tribunal de Contas da União – TCU avaliou o Programa Segundo Tempo – PST, gerenciado pela Secretaria Nacional de Esporte Educacional – SNEED, vinculada ao Ministério do Esporte – ME. O PST tem como objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento de crianças e adolescentes. O público-alvo do programa são crianças e adolescentes expostos ao risco social. A implementação dá-se mediante descentralização de recursos federais por meio de convênios formalizados entre o Ministério do Esporte e instituições de ensino, e entidades governamentais e não-governamentais. A seleção dos beneficiários fica a critério do parceiro que se compromete a disponibilizar núcleos de esporte em áreas vulneráveis e de risco. O relatório final da auditoria (TC 002.623/2005-8), que teve como relator o Auditor Lincoln Magalhães da Rocha, foi apreciado pelo Plenário do TCU em 19/04/2006, resultando no Acórdão n.º 214/2006.

2. O Roteiro de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12, de 15/03/2002, prevê a realização de monitoramento da implementação das deliberações do Tribunal e a elaboração de relatório que contenha as medidas adotadas pelos gestores responsáveis. Nesse sentido, o Acórdão TCU n.º 537/2007-Plenário autorizou a realização deste monitoramento e determinou a fiscalização dos convênios firmados com Organizações Não-Governamentais – ONGs implementadoras do programa. O Ministro-Substituto Marcos Bemquerer justificou no Voto a proposta de fiscalização:

(...) 6. Ademais, cumpre acrescentar que a matéria objeto da fiscalização foi alvo de notícia veiculada na imprensa escrita. Refiro-me à reportagem publicada no jornal “O Globo”, do último dia 1º/4/2007, intitulada “Ministério admite fiscalização falha”, a qual trazia informações acerca da fragilidade com que o Ministério do Esporte fiscalizava os convênios firmados com organizações não-governamentais relacionadas ao Programa.

7. Com efeito, considero pertinente aproveitar o trabalho de monitoramento ora proposto, para verificar a veracidade dos fatos apontados pela mídia carioca.

1.2. Principais constatações da Auditoria realizada em 2005

3. A auditoria buscou examinar em que medida o alcance dos objetivos do programa poderia estar sendo comprometido pela sua inadequada implementação. O problema foi analisado por meio de três questões de auditoria, abordando os aspectos do desempenho dos núcleos, adequação da estratégia de capacitação e a oferta dos produtos do Programa.

4. A auditoria constatou problemas na implementação do PST que afetavam seu desempenho. Os núcleos não observavam todos os requisitos do programa. Ao mesmo tempo, faltavam critérios objetivos para verificar se os núcleos estavam implementando corretamente a proposta pedagógica. Igualmente, a maioria dos núcleos não observava os critérios para priorizar os beneficiários. Foi constatada também a predominância no atendimento a alunos do sexo masculino, em contraste com a distribuição equitativa por gênero nas escolas públicas de ensino básico.

5. Verificou-se ainda que a capacitação de coordenadores e monitores tinha contribuído para o aperfeiçoamento dessas categorias e das atividades oferecidas pelo PST, entretanto, grande parte dos profissionais envolvidos no programa não teve oportunidade de participar dos eventos de capacitação. Os cursistas ressaltaram que a capacitação que estava sendo disponibilizada abordava de forma genérica a inclusão de portadores de necessidades especiais, não sendo suficiente para habilitá-los a lidar com os vários casos que podem surgir no cotidiano dos núcleos de esporte.

6. A auditoria demonstrou também que os insumos oferecidos pelo programa (material esportivo, reforço alimentar e uniformes) apresentavam problemas. O material esportivo foi considerado inadequado em termos de qualidade e durabilidade. Alguns núcleos não estavam oferecendo reforço alimentar e, quando o faziam, muitas vezes, não observavam critérios nutricionais adequados. Além disso, constatou-se que diversos núcleos não estavam recebendo os uniformes do programa. Foram identificados núcleos com infra-estrutura precária para a execução das atividades do PST. Por fim, outro aspecto destacado foi que as informações contidas na base de dados do programa demonstraram baixa confiabilidade.

1.3. Escopo e metodologia do Monitoramento do Acórdão nº 214/2006-Plenário

7. O presente monitoramento teve como objetivos: a) verificar as providências tomadas em resposta às recomendações exaradas pelo Tribunal na auditoria de 2005; b) analisar a sistemática de acompanhamento dos convênios firmados entre o Ministério do Esporte e as ONGs responsáveis pela implementação do Programa Segundo Tempo; c) verificar os processos relativos aos convênios firmados com entidades objeto de denúncias.

8. As informações sobre a implementação das recomendações foram levantadas por meio de entrevistas, documentos gerenciais e diligências à gerência do programa. Para verificar a gestão do PST, foram realizadas entrevistas com gestores do Ministério do Esporte e elaborado mapa de processo da atividade de descentralização de recursos, via convênios. Para o exame do ambiente de controle, foi realizada a análise COSO, com base no roteiro desenvolvido pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo – Seprog/TCU, a partir da experiência do Government Accountability Office¹ – GAO, englobando entrevistas com gestores, análise documental e consulta a sistemas e banco de dados. Quanto aos convênios objeto de denúncia, foram analisados documentos constantes dos respectivos processos, entre os quais planos de trabalho, pareceres, relatórios das vistorias *in loco* realizadas pela SNEED e prestações de contas submetidas à Coordenação-Geral de Prestação de Contas – CGPCO/ME, entre outras documentações encaminhadas pelo Ministério à Seprog.

9. Em abril de 2007, por meio do Ofício nº 577/GABIN/SNEED/ME, o Secretário Nacional de Esporte Educacional encaminhou ao TCU uma atualização das medidas adotadas no Plano de Ação, elaborado a partir das recomendações emanadas do Acórdão nº 214/2006-Plenário (fls. 4-22).

10. Em maio de 2007, novo secretário assumiu a SNEED e, em reunião com a equipe de monitoramento do TCU, informou que o Programa Segundo Tempo estava sendo redesenhado com base em novo paradigma pedagógico e nova estrutura organizacional. Acrescentou a intenção de por em prática as recomendações do TCU e ponderou que parte delas seria superada com a implementação do novo modelo.

¹ O GAO é a Entidade de Fiscalização Superior dos Estados Unidos.

11. Para 2007, a estratégia exposta pela SNEED para o PST consistia em: a) revisão de normas e diretrizes; b) redimensionamento das ações para o Plano Plurianual – PPA 2008-2011; c) construção do Sistema de Informação Gerencial (com módulos de apresentação de pleitos, formalização de convênios, base de dados cadastrais, monitoramento das informações e do alcance das metas); d) aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação; e) fortalecimento da proposta pedagógica para consolidação da identidade do programa; f) reestruturação do processo de capacitação, em parceria com o Instituto Ayrton Senna, visando qualificar os parceiros responsáveis pela execução do programa. Um dos maiores desafios da SNEED até então era selecionar bons parceiros e renovar convênios que garantissem a continuidade das atividades previstas no PST. A parceria com as ONGs também seria orientada para atuação em comunidades de risco.

12. Em 1º de Agosto de 2008, foi encaminhada, por meio do Ofício n.º 1878/GABIN/SNEED/ME, junto com os comentários do gestor, versão atualizada do Plano de Ação (fls. 55-94 do Anexo 3). Foi encaminhado também o Ofício n.º 1905/GABIN/SNEED/ME, de 06/08/2008, contendo Instrumento para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo (fls. 982-1011). Essas novas informações trazidas ao processo pelo gestor foram analisadas e incorporadas ao relatório final do primeiro monitoramento do PST.

1.4. Forma de organização do relatório

13. Além desta introdução, compõe o relatório: Capítulo 2, que registra a visão geral do tema; Capítulo 3, que se refere à análise da implementação das recomendações; Capítulo 4, no qual foram inseridos os aspectos relativos ao controle das ações realizado pelo Ministério do Esporte; e o Capítulo 5, referente à análise dos convênios objeto de denúncias. Ao final, a Proposta de Encaminhamento contém sugestões da equipe de monitoramento quanto às providências a serem tomadas em face das situações constatadas.

14. Ressalta-se que foram realizadas audiências aos gestores do Programa Segundo Tempo, com vistas a apurar indícios de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios, no processo apartado TC 015.327/2008-2, conforme determinado pelo Acórdão 1.036/2008-TCU-Plenário, que julgou a versão preliminar do presente Relatório de Monitoramento. Não obstante, será mantido o Capítulo 5 do Relatório de Monitoramento preliminar, que trata da análise das denúncias, com descrição das irregularidades que ocorreram no âmbito do programa, com o objetivo de evidenciar as conseqüências das fragilidades de controle.

2. Visão geral do programa

2.1. Estratégia de implementação

15. O PST surgiu oficialmente em outubro de 2003, como um realinhamento estratégico do Programa Esporte na Escola. As principais inovações do PST foram: a) exigência do funcionamento do núcleo de esporte no contra-turno escolar; b) ênfase na implantação e funcionamento dos núcleos e não na construção de infra-estrutura; c) priorização do atendimento a áreas de risco social.

16. A estratégia de implementação do PST acontece por meio da descentralização de recursos federais via convênio com entes federativos, instituições de ensino, entidades governamentais e não-governamentais. Estes recursos promovem a estruturação dos núcleos do programa, onde são desenvolvidas as atividades com os beneficiários no contra-turno escolar.

17. Segundo as diretrizes do PST, os convenientes deverão observar diversos requisitos na execução do programa, com destaque para: a) disponibilizar infra-estrutura esportiva para desenvolvimento das atividades do programa; b) indicar e disponibilizar um professor Coordenador do Projeto no estado, município ou entidade parceira; responsabilizar-se pelo processo de cadastramento, seleção, contratação e acompanhamento das atividades dos professores e estagiários/monitores requeridos para a efetivação do programa; c) atender gratuitamente, no mínimo, 200 crianças e adolescentes matriculados no ensino público fundamental e médio, por núcleo implantado; d) desenvolver, no mínimo, três modalidades esportivas (duas coletivas e uma individual); e) oferecer atividades esportivas a cada criança três vezes na semana, entre duas e quatro horas por dia (em 2007, o Manual previa duas horas); f) viabilizar o transporte local das crianças, quando necessário, por meio de recursos próprios ou parcerias; g) desenvolver parcerias que objetivem o melhor desempenho do programa, agregando valores e benefícios aos participantes do projeto.

18. Os valores repassados pelo Ministério do Esporte são destinados ao pagamento de recursos humanos e para a oferta de reforço alimentar aos beneficiários. O valor de referência para pagamento aos monitores é de R\$ 300,00 por vinte horas semanais e, aos coordenadores, de R\$ 600,00. O custo padrão do reforço alimentar foi previsto em R\$ 0,50, até 2006. As diretrizes do programa alteraram o valor médio do lanche para R\$ 0,75, em 2007, e para R\$ 1,00, em 2008.

19. Além desses recursos, o Segundo Tempo também destina material esportivo aos núcleos, confeccionados no âmbito do Projeto Pintando a Liberdade. Este projeto ocupa e capacita detentos por meio da produção de material esportivo, com previsão de distribuição de dez bolas por modalidade esportiva para cada grupo de 200 crianças. As diretrizes operacionais prevêm também o repasse de R\$ 600 por núcleo para a aquisição de material esportivo suplementar, de forma a possibilitar que atividades esportivas regionais e/ou diferentes daquelas orientadas pelos materiais esportivos enviados pelo Pintando a Liberdade possam ser desenvolvidas.

20. Cada núcleo tem como característica a constituição de 200 crianças e adolescentes matriculados nas escolas públicas que terão acesso às atividades esportivas três vezes por semana, no contra-turno escolar, como atividade complementar. Um núcleo é formado por 200 alunos inscritos, 01 professor coordenador, 02 estagiários para atividades esportivas e 01 monitor de atividades complementares, podendo funcionar em um ou mais espaços físicos, desde que estejam sob a mesma coordenação.

21. São atribuições dos parceiros executores: aceitarem a contrapartida institucional em manutenção das instalações esportivas dos núcleos; viabilizar e administrar o reforço alimentar para cada núcleo; e indicar e remunerar o coordenador-geral das ações. O pagamento do coordenador de núcleo pode entrar, ou não, como contrapartida.

22. Entre outras atribuições, cabe ao Coordenador-Geral do convênio: promover a distribuição espacial dos núcleos, a composição das turmas, a distribuição e a grade horária das atividades, com a supervisão da frequência e do rendimento; acusar à coordenação

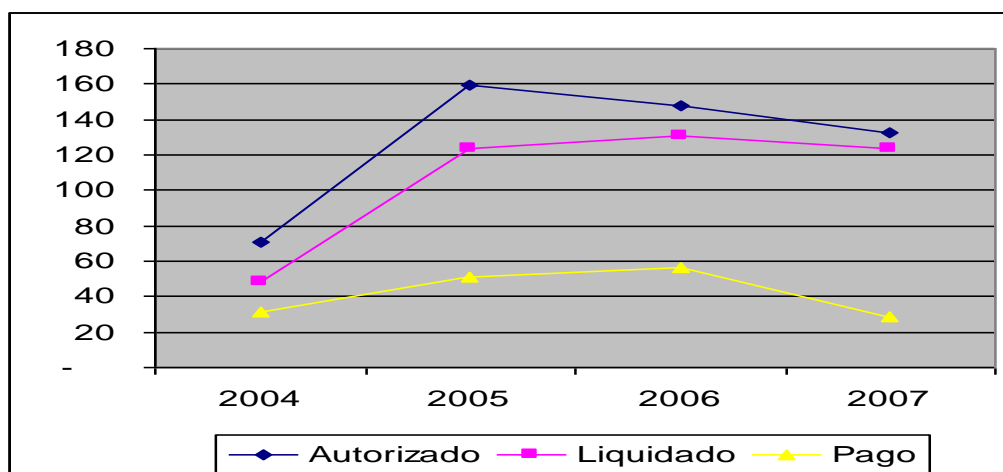
nacional do programa o recebimento do material esportivo enviado pelo programa Pintando à Liberdade, bem como quantitativos e estado de uso do mesmo; e elaborar e encaminhar à SNEED o Relatório de Acompanhamento Trimestral das atividades.

2.2. Aspectos orçamentários e financeiros

23. No PPA 2004-2007, o Programa Segundo Tempo foi identificado sob o código 8028, sendo, em 2007, composto de seis ações orçamentárias: i) Implantação de infraestrutura para o desenvolvimento do esporte educacional (5069); ii) Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência (0875); iii) Gestão e administração do programa (2272); iv) Promoção de eventos e participação da delegação brasileira em competições internacionais de esporte educacional (2626); v) Funcionamento de núcleos de esporte educacional (4377); vi) Publicidade e utilidade pública (4641). Em 2008, o PST passou a ser composto por oito ações orçamentárias, que apesar de fusões, desmembramentos, extinções ou mudanças de nome, mantiveram a concepção original do programa.

24. O Gráfico 1 demonstra a execução dos recursos orçamentários dos exercícios de 2004 a 2007. Em 2005, segundo ano de execução do PST, os recursos consignados alcançaram mais que o dobro do exercício de 2004, tendência que se manteve até 2007, apesar da retração no montante autorizado. O percentual de recursos liquidados foi progressivamente aumentando, chegando a 93% em 2007 contra 69% em 2004. O Relatório de Revisão do PPA registra que a maior parte dos recursos só foi liberada no final do exercício. Em decorrência, o orçamento anual vem sendo executado nos exercícios seguintes, como Restos a Pagar. Em 2004, foram inscritos 22% dos recursos nesta rubrica; com 59% em 2005; 57% em 2006; e 77% em 2007.

Gráfico 1 – Histórico orçamentário/financeiro do PST, no período 2004 a 2007, em milhões de R\$.

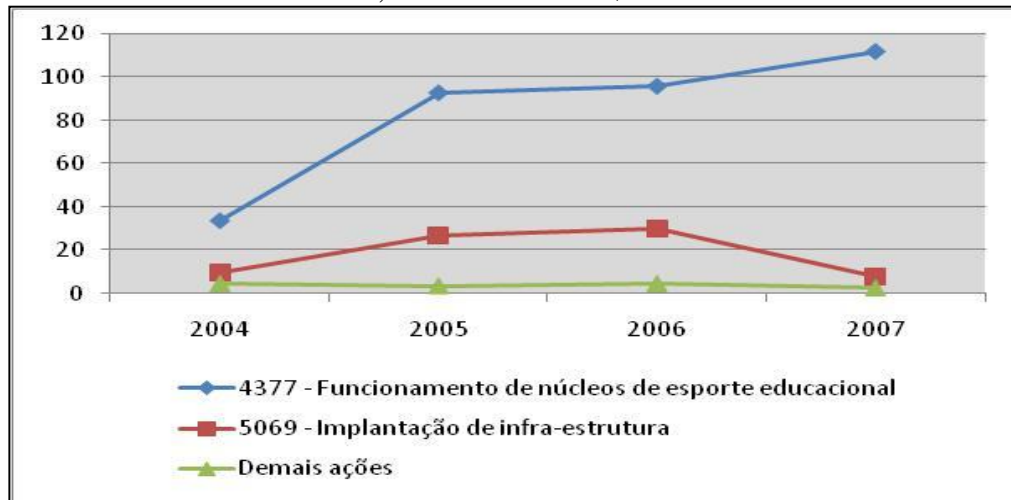


Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados. Valores atualizados até 01.02.2008.

25. O Gráfico 2 ilustra a prevalência da ação Funcionamento dos Núcleos de Esporte Educacional (4377) no total dos recursos destinados ao PST. Os créditos alocados na ação triplicaram no período, saindo de R\$ 37,7 milhões, em 2004, para R\$ 112,8 milhões, em 2007. A liquidação de despesas vem alcançando quase à totalidade dos recursos consignados, passando de 89%, em 2004, para 99%, em 2007. Apesar do quadro que se apresenta os valores efetivamente pagos nos exercícios de 2005 a 2006, considerando a execução de

Restos a Pagar, não alcançaram metade dos créditos autorizados, mantendo-se em torno de 43% e 48% nos respectivos exercícios. No período analisado, os recursos liquidados nesta finalidade representaram, respectivamente, 53%; 67%; 68% e 83% do total de recursos consignados ao programa.

Gráfico 2 – Valores liquidados no PST, por ação, no período 2004 a 2007, em milhões de R\$



Fonte: Banco de dados de execução orçamentária e financeira da Câmara dos Deputados. Valores atualizados até 01.02.2008.

26. O gráfico demonstra também o declínio dos recursos liquidados na ação Implantação de Infra-Estrutura para o Desenvolvimento do Esporte Educacional (5069), provenientes basicamente de emendas parlamentares e que são de responsabilidade da Secretaria Executiva do ME. No período 2005-2007, essas duas ações representaram mais de 90% dos recursos investidos pelo programa. Deve-se acrescentar que no exercício de 2008, houve uma recuperação para a ação Implantação de Infra-Estrutura para Desenvolvimento, tendo em vista que foram consignados R\$ 61,7 milhões na Lei Orçamentária, conforme posição em 16/09/2008.

27. Decrescentes foram também os recursos destinados à ação Apoio a projetos esportivos sociais para a infância e adolescência (0875), que contava com R\$ 20 milhões em 2004, deixou de fazer parte do Programa em 2005, e retornou ao conjunto de ações do Programa em 2006, sendo a terceira ação em créditos consignados, cerca de R\$ 3,3 milhões em 2007. Os projetos relativos a essa ação são submetidos à chancela do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda e dependem de captação de recursos por meio de incentivo fiscal. Após o depósito desses recursos no Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA dá-se início à formalização do convênio pela SNEED, responsável, também, pelo acompanhamento do cumprimento do objeto do convênio.

3. Análise da implementação das deliberações do Acórdão 214/2006-Plenário

28. Neste item, são analisadas as providências adotadas pela Secretaria Executiva e pela Secretaria Nacional de Esporte Educacional, do Ministério do Esporte, para implementação das recomendações constantes do Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário. As recomendações serão analisadas em quatro grandes conjuntos, segundo questões definidas

originariamente no relatório da auditoria. Os três primeiros itens tratam do desempenho dos núcleos, da capacitação dos recursos humanos e da adequação dos insumos oferecidos à finalidade das ações. O último item, relativo aos instrumentos de controle e monitoramento das ações, será analisado juntamente com as informações sobre as deficiências do sistema de cadastramento.

3.1. Desempenho dos núcleos: cumprimento às diretrizes operacionais do programa

Diagnóstico do TCU em 2005

29. Na auditoria do TCU de 2005 foram analisados aspectos relativos à oferta de modalidades esportivas, à seleção dos beneficiários e ao percentual de atendimento ao público feminino. Observou-se que a maior parte dos núcleos não estava observando todos os requisitos do programa, o que era agravado pela falta de monitoramento sistemático pelo Ministério do Esporte. A pesquisa postal indicou que 50% dos núcleos pesquisados atendiam menos de 150 crianças. Além disso, 58% dos núcleos não ofereciam atividades, no mínimo, duas horas por dia e três vezes por semana e 43% não tinham atividades individuais, em desacordo ao previsto no Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo.

30. Outras conclusões da auditoria a respeito desse assunto foram: a) dificuldades para identificar núcleos que estavam atuando de acordo com a proposta pedagógica do Programa; b) inobservância aos critérios do programa para priorizar alunos atendidos nos núcleos (54% faziam o atendimento por ordem de chegada e apenas 11% priorizavam alunos com maior dificuldade de aprendizagem); c) predominância no atendimento de crianças e adolescentes do sexo masculino (dados do Ministério do Esporte mostravam que 63% dos beneficiários eram do sexo masculino).

31. Em face das questões levantadas, o Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário recomendou à SNEED que:

- **Recomendação 9.2.1:** verifique, por ocasião da análise do projeto básico, a observância dos requisitos do programa, orientando os convenentes sobre a forma de estruturar as atividades a serem oferecidas pelos seus núcleos;
- **Recomendação 9.2.3:** oriente os coordenadores de núcleo a identificar e estimular a participação de alunos com dificuldades de aprendizagem e maior risco social, a partir do contato com a direção das escolas atendidas;
- **Recomendação 9.2.4:** sugira abordagens mais adequadas à participação do sexo feminino por ocasião da análise dos projetos básicos.

Providências adotadas para implementação do Acórdão n.º 214/2006

32. Sobre a **Recomendação 9.2.1**, foram realizados dois Cursos de Capacitação para os técnicos responsáveis pela análise dos projetos básicos para implantação do Programa Segundo Tempo. O primeiro, realizado no período de 16 a 27/10/2006, foi sobre gerenciamento de projetos, baseado na metodologia do Project Management Institute – PMI, e o segundo, de 30/10 a 10/11/2006, ministrado pela Escola Superior de Administração Fazendária – ESAF, foi sobre gestão de convênio.

33. Na seqüência, foram normatizados os procedimentos para análise dos pleitos pela equipe técnica. Também para facilitar a análise, foi desenvolvido modelo padronizado de apresentação das solicitações e foram uniformizadas as orientações e procedimentos em conformidade com as diretrizes do programa. Os critérios para seleção e julgamento de propostas para formalização de convênios no âmbito do Ministério do Esporte foram definidos na Portaria GM/ME n.º 167, de 29/08/2006, muito embora outros critérios, ainda não normatizados pelo ministério, venham sendo adotados quando da análise dos pleitos.

34. O Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural – DEEIC/SNEED também investiu na melhora e racionalização do processo de análise dos pleitos. A partir de 2007, passaram a ser formalizados exclusivamente pela Internet, em formulário *on-line* disponível na página do Programa Segundo Tempo no sítio do ministério. As demais etapas, que incluem desde atividades de formalização até o encerramento da vigência de convênio, incluindo a prestação de contas, continuam pendentes de desenvolvimento pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática do Ministério. Para facilitar o preenchimento do pleito, um novo Manual de Diretrizes do Programa foi elaborado e disponibilizado no sítio do ministério.

35. Com relação à orientação aos convenientes sobre a forma de estruturar as atividades a serem oferecidas pelos seus núcleos, o assunto foi tratado durante o 2º Encontro Nacional de Gestores do PST. O evento, denominado Encontro de Capacitação do PST, realizado nos dias 12, 13 e 14 de abril de 2007, promoveu a discussão sobre os procedimentos de implantação, desenvolvimento e gestão do programa e a troca de experiência entre os profissionais que atuam no programa. Está previsto também que, como forma de assegurar a observância dos requisitos do programa, os coordenadores de núcleo serão capacitados em gestão antes do recebimento da primeira parcela de recursos.

36. Além dessas providências, o gestor informou que foram unificados os setores de Implantação e de Renovação de Convênios em um único setor, o de Formalização de Convênios. Foram implantadas também duas Coordenações Gerais, de Implementação e de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo, que visam orientar e fiscalizar as atividades dos convênios.

37. Além disso, todo processo de conveniamento passará a ser regido pelo Sistema de Gestão de Convênios, Contratos e Repasses – SISCONV, aberto a consulta pública por meio do portal de convênios, conforme estabelecido na Portaria Interministerial MP/MF/MCT n.º 127/2008.

38. Teriam ocorrido, ainda, diversas alterações nos procedimentos para formalização dos convênios, entre as quais: a) definição de critérios de seleção das entidades proponentes, com priorização de parcerias com municípios com mais de 129 mil habitantes; b) obrigatoriedade de cadastramento, atualização ou validação de informações no Sistema On Line de Pleitos pelas entidades parceiras; c) revisão dos documentos necessários à comprovação da qualificação técnica e operacional e da infra-estrutura utilizada pela entidade proponente; d) revisão da Minuta de Convênio, de acordo com o estabelecido na Portaria Interministerial MP/MF/MCT n.º 127, de 29/5/2008; e) instituição dos convênios plurianuais, com os quais se espera garantir maior controle no prazo de vigência e continuidade no provimento de recursos orçamentários aos projetos contratados. O gestor encaminhou também documento contendo orientações para estruturação dos projetos do PST (fls. 168-173 do Anexo 3), cuja sua divulgação seria feita via ofício às entidades parceiras.

39. Deve-se ressaltar que o gestor está sinalizando a intenção de instituir um controle mais aprofundado a partir da apresentação, pelos convenientes, de um conjunto de procedimentos e informações preliminares, para que obtenham a autorização de início de atendimento aos beneficiados. Essa medida visa garantir o controle das ações contempladas no projeto básico, pois irá subsidiar a análise da adequada estruturação dos parceiros para execução do programa e liberação da segunda parcela. Havia previsão de publicação, no segundo semestre de 2008, de portaria definindo critérios de seleção e julgamento de propostas para a formalização de convênios e diretrizes para implantação dos núcleos. Restava pendente a publicação dessa portaria com referências objetivas para análise dos pleitos, que, até final de setembro de 2008, não tinha sido noticiada a este Tribunal. Outrossim, encontrava-se ainda em elaboração o Sistema de Controle, Monitoramento e Avaliação da SNEED, que irá garantir também caráter orientativo aos proponentes.

40. Outra iniciativa da SNEED para melhorar a seleção dos beneficiários, indo ao encontro da **Recomendação 9.2.3**, foi incluir no Manual de Orientações do Programa Segundo Tempo as atribuições do professor coordenador de núcleo, a quem compete, entre outras iniciativas, incentivar ações conjuntas e permanentes com a escola, visando identificar, acompanhar e estimular a participação dos alunos com maior dificuldade de aprendizagem e em situação de risco social. O tema foi incluído nas capacitações das equipes do programa, a serem realizadas em parceria com o Instituto Ayrton Senna.

41. Observou-se que, em 23/11/2006, a SNEED enviou ao Fórum Colegiado Nacional de Conselhos Tutelares o Ofício n.º 4402/2006/SNEED/ME, solicitando a inclusão na sua pauta de deliberação do fórum Nacional a discussão sobre a possibilidade de os Conselhos Tutelares Municipais fiscalizarem as entidades parceiras do PST que atuam nos respectivos municípios, bem como contribuir na identificação de crianças, adolescentes e jovens expostos às situações de risco social.

42. Quanto à necessidade de melhorar as metas de atendimento de crianças do sexo feminino, objeto da **Recomendação 9.2.4**, o tema foi incluído na agenda do 2º Encontro Nacional de Gestores e permanece a orientação de assegurar a oferta mínima de duas modalidades coletivas e uma individual. Além disso, haverá orientação nos treinamentos direcionados aos monitores. Abordagens acerca do gênero feminino foram contempladas ainda no documento “Fundamentos Pedagógicos para o Programa Segundo Tempo”. Assim, espera-se que, durante o processo de formalização dos convênios, quando da análise de projetos básicos, a SNEED sugira a inclusão dessa abordagem no plano de trabalho dos convênios.

43. As ações até aqui implementadas demonstram que os dirigentes do PST reconhecem a importância das recomendações do TCU e vêm buscando alternativas à melhoria das fragilidades detectadas pela auditoria. Deve ser esclarecido que as orientações aos convenientes são originalmente repassadas por meio do Manual de Diretrizes do Programa, disponível no sítio do Ministério do Esporte a todos os interessados e, em especial, às entidades parceiras, cujo respectivo teor deve ser do seu conhecimento antes da elaboração do projeto e da sua respectiva implantação. Observam-se ainda algumas iniciativas no sentido de se implementar um controle antecedente dos pleitos, com o objetivo de orientar os convenientes quanto à observância dos requisitos do programa.

44. Face às iniciativas apresentadas, considera-se que as **Recomendações 9.2.1, 9.2.3, 9.2.4** estão **em implementação**. Quando da realização do próximo monitoramento deve-se averiguar se, durante as análises técnicas, que representa o controle antecedente, está

se avaliando a consistência dos planos de trabalho, a adequabilidade dos custos e as condições das entidades convenientes para executá-los. Esse controle antecedente, além de validar o planejamento da ação a ser executada, fornece parâmetros para as outras fases de controle: a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução); e a subsequente (prestação de contas e avaliação de resultados). Eis que o controle antecedente representa a fase de controle mais efetiva e menos onerosa. Seria necessário verificar também se os núcleos vêm efetivamente se articulando e mantendo contato com a direção de escolas próximas para receber crianças em situação de risco e, assim, garantir que seja revertida a situação caracterizada pela baixa prioridade no atendimento a esses alunos.

3.2. Estratégia de capacitação

Diagnóstico do TCU em 2005

45. O modelo do PST em vigor durante a auditoria do TCU em 2005 contava com uma estratégia de capacitação desenvolvida especificamente para sua proposta pedagógica, dirigida aos coordenadores de núcleo e estagiários/monitores. Esta capacitação foi viabilizada por meio de parceria com o Centro de Ensino à Distância da Universidade de Brasília – CEAD/UnB e tinha caráter semipresencial e não obrigatório. A especialização destinava-se aos coordenadores com formação superior na área de educação física ou cursos com bacharelado, enquanto que a extensão era dirigida a estagiários/monitores que fossem alunos de cursos de graduação de educação física.

46. No relatório da auditoria foi apontado que a capacitação disponibilizada pelo PST não atingiu parte dos profissionais que trabalham nos núcleos. Os dados da pesquisa revelaram que 53% dos coordenadores de núcleo não participaram da especialização oferecida e que 54% dos núcleos não tinham nenhum monitor participando da modalidade de extensão. As causas identificadas para essa situação foram: a) havia monitores e coordenadores leigos, que não podiam participar das capacitações; b) parcela dos profissionais não tinha sido incluída nos cursos; c) rotatividade de profissionais que atuam nos núcleos, especialmente dos monitores. observou-se também dificuldades para os cursistas participarem da capacitação à distância oferecida, como o pouco contato com os coordenadores locais e os obstáculos para acesso e uso da Internet.

47. Além disso, parte dos profissionais do programa (38% dos coordenadores de núcleo que estavam participando da especialização) se ressentia de maior preparação para trabalhar com portadores de necessidades especiais. Concorriam para essa situação as muitas abordagens necessárias às diferentes necessidades especiais, a necessidade de espaço específico para a prática esportiva, o tratamento do tema de forma genérica nos cursos de especialização e a não inclusão do tema no curso de extensão.

48. Em face das questões levantadas, o Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário recomendou à SNEED que:

- **Recomendação 9.2.5:** levante o perfil, por convênio, dos coordenadores de núcleo e monitores, identificando suas dificuldades para participar da capacitação;
- **Recomendação 9.2.6:** elabore plano de ação com alternativa de treinamento que inclua coordenadores e monitores leigos;

- **Recomendação 9.2.7:** amplie o papel do coordenador local de capacitação, reforçando a atividade de orientação aos cursistas, e reveja critérios de contratação, estudando a possibilidade de priorizar profissionais ligados a universidades e centros acadêmicos;
- **Recomendação 9.2.8:** estude a possibilidade de estabelecer parcerias com universidades, centros acadêmicos e iniciativas que ofereçam treinamento com objetivos semelhantes aos do Programa Segundo Tempo, a fim de ampliar a oferta de capacitação, definindo metas de cobertura para os exercícios de 2006 e 2007;
- **Recomendação 9.2.9:** estabeleça parcerias com escolas, universidades, Rotary Clubes e outras entidades, a fim de disponibilizar condições mínimas de acesso à Internet àqueles que desejem realizar a capacitação à distância e de oferecer treinamento para o manuseio das respectivas ferramentas;
- **Recomendação 9.2.10:** verifique os casos onde ocorreram extravios de avaliações das capacitações e as regularize, disponibilizando recibo de entrega das avaliações enviadas pela Internet;
- **Recomendação 9.2.11:** fortaleça as iniciativas de capacitação para coordenadores e monitores, visando à inclusão de portadores de necessidades especiais nas atividades do Segundo Tempo, por meio de, por exemplo, canais de discussão de boas práticas que envolvam os tutores e coordenadores locais da capacitação.

Providências adotadas para implementação do Acórdão nº 214/2006

49. Sobre as **Recomendações 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8 e 9.2.9**, observa-se que o processo de capacitação dos coordenadores e monitores vem passando por transformações desde a realização da auditoria. Em 2007, a SNEED apresentou à equipe de auditoria projeto de capacitação dos coordenadores e monitores do PST, bem como encaminhou cópia do projeto e material de curso. A proposta de reestruturação da capacitação tinha como objetivo construir padrões conceituais, operacionais e metodológicos minimamente homogêneos, por meio da formação de multiplicadores realizada de forma descentralizada. O novo modelo de capacitação seria realizado nos moldes propostos pelo Instituto Ayrton Senna e previa-se que os coordenadores gerais e de núcleo assumissem o papel de multiplicadores.

50. O modelo considera três fases: nacional; regional; e formação continuada em serviço, nos moldes propostos pelo Instituto Ayrton Senna. Serão capacitados os coordenadores-gerais, na forma de curso intensivo, em Brasília; os coordenadores de núcleo, em curso presencial de forma descentralizada e regional; e os monitores, em curso presencial ministrado pelo coordenador de núcleo e à distância, independentemente da formação de cada um.

51. Já foram desenvolvidos os cadernos do educador e do formador no conceito do Programa Educação pelo Esporte, utilizado pelo instituto. Quando da formalização do convênio, os coordenadores gerais receberão materiais do programa na forma impressa, em CD, vídeos, além de acompanhamento via Internet.

52. Antes do início das atividades previstas nos planos de trabalho dos convênios, estão previstos dois tipos de treinamento. O primeiro tem o objetivo de garantir a aderência à

proposta pedagógica do PST. Entre os assuntos a serem tratados constam: concepção do programa; educação pelo esporte; o esporte como direito para o desenvolvimento humano e a cidadania; e processo pedagógico e princípios metodológicos. O segundo busca trabalhar aspectos de gestão e oferecer treinamentos de acordo com os ciclos de formalização do convênio (concepção; implantação e organização das ações; execução; e prestação de contas).

53. Durante o Encontro de Capacitação do Programa PST, realizado em Brasília, de 12 a 14 de abril de 2007, foi distribuído aos participantes o Formulário de Adesão à Capacitação em Educação pelo Esporte, com o objetivo de levantar o perfil dos coordenadores e identificar os potenciais treinandos.

54. Foi realizada ainda, em São Paulo, reunião preparatória com instituições parceiras do programa nos dias 10 e 11 de maio de 2007, com o objetivo de uniformizar as informações do Projeto Educação pelo Esporte e do PST para introdução da nova metodologia. Participaram do evento 436 pessoas de 219 instituições parceiras do PST. O tema do encontro foi o esporte como fator de inclusão social. Foram discutidos também procedimentos de implantação, desenvolvimento e gestão com foco na qualificação das ações.

55. Para dinamizar as ações, uma iniciativa em andamento é o estabelecimento de parceria com a Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação para uso do Sistema Universidade Aberta do Brasil, com cursos para profissionais da área de Esporte Escolar. O Contrato n.º 12/2003, firmado com a Fundação Universidade de Brasília, para oferta de curso de capacitação em nível de extensão e especialização em esporte escolar por meio da educação à distância, encerrou-se em julho de 2007. O Ministério espera utilizar futuramente os módulos já criados pelo Centro de Educação a Distância da Universidade de Brasília, otimizando, dessa forma, os recursos já aplicados no contrato firmado anteriormente. No entanto, até setembro de 2008, segundo relato do gestor, esta opção encontrava-se suspensa, dada a limitação para acesso à Internet apresentada pelos recursos humanos envolvidos no programa.

56. Para 2008, a nova estratégia de capacitação adotada pelo PST instituiu a figura das Equipes Coordenadoras, que são instituições de nível superior que ofereceram cursos de Educação Física aos coordenadores (Tabela 1). Essas instituições serão selecionadas por meio de edital pela Equipe Gestora, a cargo da Universidade Estadual de Maringá – UEM e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Em reunião com o gestor do PST, foi relatado que a nova estratégia de capacitação foi concebida a partir do conceito de multiplicadores, em que estão previstos somente cursos presenciais, inclusive para os monitores, que serão ministrados pelos coordenadores de núcleos já capacitados. Segundo informado, haverá acesso a internet somente para os monitores que desejem realizar a capacitação à distância.

Tabela 1 – Estratégia de capacitação do PST para 2008.

Responsáveis	Atribuições
12.000 Monitores	- Participação no processo de capacitação nas ações do PST
4.000 Coordenadores de Núcleos do Programa PST	- Capacitação dos monitores do PST com a utilização dos materiais do PST; - Elaboração do plano estratégico dos núcleos com os monitores; - Participação nos processos de capacitação
Equipes Colaboradoras ligadas a Instituições de Nível Superior que ofereçam Cursos de Educação Física	- Participação no processo de capacitação do PST com os consultores; - Análise do material produzido e adoção em suas ações experimentais; - Elaboração de estratégias para o processo de capacitação dos coordenadores de núcleo; - Treinamento dos formadores para as diretrizes do PST.
Equipes Gestora – Universidade Estadual de Maringá e Federal do Rio Grande do Sul	- Organização das diretrizes do PST; - Organização dos materiais pedagógico-didáticos do PST; - Elaboração de livros, material impresso, cd e vídeos; - Elaboração do edital para a inclusão das IES no processo de capacitação do PST; - Capacitação das IES selecionadas.
ME, SNEED e PST	- Gestão do processo; - Definição das Estratégias; - Organização legal das ações a serem desencadeadas; - Convocação/seleção das equipes.

Fonte: FILGUEIRA, Julio. *O Segundo Tempo no Contexto da Política Nacional do Esporte*. Transparências de apresentação do PST. Ministério do Esporte: Brasília, 2008

57. Quanto à capacitação para atendimento a portadores de necessidades especiais, de que trata a **Recomendação 9.2.11**, os gestores do PST consideram que há necessidade de capacitação específica para essa finalidade, necessitando-se de maior prazo para aumentar o percentual de atendidos. No momento, tem-se priorizado projetos que possuem núcleos para atendimento de portadores de deficiências ou necessidades especiais, tais como: a) com a Associação Caruaruense de Ensino Superior – ASCES, no Estado de Pernambuco, que atende 120 crianças com deficiência auditiva e mental; b) o Projeto de Ação Social de Barueri – PROJAB, em São Paulo, que atende crianças com deficiências diversas; c) com a Fundação Conscienciarte, de Paracatu/MG, que assiste crianças com deficiências físicas e mentais. Os gestores consideram a necessidade de maior prazo para aumentar o percentual de atendidos.

58. Relativamente à verificação dos extravios de avaliações das capacitações realizadas (**Recomendação 9.2.10**), foi instaurado Grupo de Trabalho, pela Portaria ME n.º 10/2006, e Comissão de Sindicância, pela Portaria ME n.º 12/2006, para proceder à apuração dos fatos relatados na Informação 04/CGEIC/DEEIC/SNEED/ME. Até a data da finalização deste monitoramento não foi dada ciência ao TCU sobre o andamento e as conclusões dos trabalhos. O gestor também não acrescentou nenhuma informação nova sobre o caso em seus comentários.

59. Em face das iniciativas apresentadas, conclui-se que as **Recomendações 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7, 9.2.8, 9.2.9, 9.2.10 e 9.2.11** estão em implementação. É necessário que nas próximas etapas de monitoramento do PST seja verificado se a nova estratégia de capacitação vem sendo executada conforme o planejado e se as metas de cobertura vêm sendo alcançadas, bem como se ainda persistem os problemas operacionais constatados na auditoria.

3.3. Adequação dos produtos oferecidos pelo programa

Diagnóstico do TCU em 2005

60. No relatório de auditoria foi apontado que o material esportivo distribuído pelo Ministério do Esporte, cujo fornecimento ficava a cargo do Projeto Pintando a Liberdade/ME, não atendia plenamente às necessidades dos núcleos. No quesito qualidade, foi registrada baixa durabilidade das bolas (64% dos coordenadores de núcleos declararam que o material estraga rapidamente), principalmente as de voleibol e as de basquete. Constatou-se quantidade insuficiente, falta de material para algumas modalidades, falta de reposição tempestiva e falta de material direcionado para crianças menores de dez anos

61. Parte dos problemas identificados no material esportivo estava relacionada à qualidade da matéria-prima utilizada na sua fabricação. O gerente do Pintando a Liberdade declarou que, desde 2004, o emprego de novo material feito de microfibras melhorou a qualidade das bolas, tornando-as compatíveis com o padrão técnico exigido nas licitações feitas por prefeituras e governos estaduais. A aquisição de matéria-prima ficava a cargo dos executores daquele programa, devendo as empresas participantes das licitações submeter uma amostra do produto ao Laboratório Falcão Bauer, único credenciado pelo Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro para certificar a qualidade do produto. Contudo, um aspecto a ser destacado é a falta de teste de qualidade para os produtos finais do Pintando a Liberdade. Ao contrário dos procedimentos adotados para a aquisição de matéria-prima, não há um padrão que permita certificar a adequação das bolas à prática do PST.

62. Observou-se também que não havia distribuição de uniforme para todos os núcleos do programa. Os projetos básicos e planos de trabalho dos convênios assinados continham previsão de distribuição de, no mínimo, uma camiseta para cada criança ou adolescente. Muitos convênios prevêm a entrega de uniforme composto de camiseta, short e boné para cada beneficiário. Considerando os vinte convênios visitados, dez não tinham recebido, nem mesmo, a camiseta do Programa.

63. Diversos núcleos do programa não receberam material esportivo de acordo com as atividades desenvolvidas. A pesquisa indicou que 30% dos núcleos não recebiam material esportivo para todas as modalidades oferecidas. Isto ocorria porque, muitas vezes, os planos de trabalhos não especificavam as atividades esportivas a serem desenvolvidas em cada núcleo. Havia apenas uma descrição geral no convênio, ficando subentendido que todos os núcleos iriam desenvolver as mesmas atividades, entretanto, isto nem sempre correspondia à realidade.

64. Outro aspecto levantado quanto aos insumos oferecidos pelo Programa refere-se ao reforço alimentar. Muitos núcleos não receberam reforço alimentar adequado às necessidades dos beneficiários do programa. O Ministério do Esporte repassa recursos aos convenientes para a compra e distribuição de merenda para os núcleos. Entretanto, a pesquisa indicou que 28% dos núcleos nunca receberam o benefício. Dentre os que receberam 39% disseram oferecer apenas biscoito com refrigerante ou suco, o que não atende ao objetivo do PST, de promover hábitos saudáveis de nutrição. Alguns convenientes pesquisados alegaram demora na aquisição de alimentos causada por dificuldades no processo licitatório. Além disso, não havia definição de critérios para a composição do reforço alimentar. O programa ainda não tinha estabelecido quais seriam os requisitos nutricionais mínimos a serem observados pelos convênios para a oferta de merenda aos alunos atendidos.

65. Além dessas questões relativas à oferta de reforço alimentar e material esportivo, verificou-se que havia núcleos do programa com infra-estrutura física precária para a execução das atividades, sendo utilizados terrenos baldios para o desenvolvimento das atividades. A proposta do PST incentiva o aproveitamento das condições locais no planejamento das modalidades a serem oferecidas. A precariedade de espaços destinados à prática esportiva pôde ser observada no próprio ambiente escolar, onde, segundo a pesquisa realizada à época da auditoria, estão localizados 53% dos núcleos do programa. Dados citados no relatório de auditoria indicam que apenas 15% das escolas públicas dispõem de quadra descoberta.

66. Em face dessas questões, o Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário recomendou à SNEED que:

- **Recomendação 9.2.12:** divulgue aos convenentes a nova forma de reposição do material esportivo, conforme previsto no manual de diretrizes de 2005;
- **Recomendação 9.2.13:** defina requisitos nutricionais mínimos do reforço alimentar a ser oferecido, por meio de, por exemplo, elaboração de quadro de possibilidades de lanches não perecíveis compatíveis com os recursos repassados;
- **Recomendação 9.2.14:** oriente os parceiros sobre as possíveis formas de aquisição dos alimentos, com destaque para a modalidade “pregão” e a utilização de sistema de registro de preços;
- **Recomendação 9.2.15:** incentive o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada para complementar o uniforme recebido, com tênis, bonés e shorts;
- **Recomendação 9.2.16:** faça levantamento, junto aos convenentes, das atividades oferecidas em cada um de seus núcleos, de modo a adequar a oferta de material esportivo às atividades desenvolvidas localmente;
- **Recomendação 9.2.17:** promova articulação com prefeituras para viabilizar a oferta de espaços municipais onde haja carência de infra-estrutura esportiva adequada;

67. Além disso, o Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário recomendou à Secretaria Executiva do ME que:

- **Recomendação 9.1.1:** estabeleça parceria com o Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro visando implantar controle de qualidade do material esportivo produzido pelo Projeto Pintando a Liberdade;
- **Recomendação 9.1.2:** envie lista de municípios atendidos pelo programa e carentes de infra-estrutura esportiva aos presidentes das Comissões de Educação do Senado Federal, de Turismo e Desporto da Câmara Federal e da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, como subsídio ao processo de discussão da proposta orçamentária

Providências adotadas para implementação do Acórdão nº 214/2006

68. Sobre a **Recomendação 9.1.1**, o PST prevê a distribuição de 10 bolas por modalidade esportiva para cada núcleo com 200 crianças. Inicialmente os gestores do programa reconheceram a importância de um controle de qualidade mais efetivo do material produzido pelos Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania, quando comentaram o relatório preliminar da auditoria operacional realizada no PST em 2005. Entretanto, o Gerente desses projetos considera que a proposta aventada pela Secretaria Nacional de Esporte Educacional não é viável, em função da dificuldade de aprimorar a qualidade do produto, considerando os fins sociais de sua produção, que traz na concepção a inserção social da pessoa presa por meio do trabalho, executado em oficinas no interior das penitenciárias, como indicado no Memorando n.º 036/CMAES/SE/ME, de 16/03/2006, dirigido ao Assessor Especial do Controle Interno do ME.

69. Com o intuito de minimizar os problemas da oferta de material esportivo, o Ministério definiu outras estratégias para garantir o adequado uso do material esportivo distribuído aos núcleos do PST. A Coordenação de Material Esportivo da Secretaria Executiva passou a oferecer orientações aos convenientes sobre o correto procedimento de utilização e conservação dos materiais esportivos produzidos pelo Programa, como identificado em ofício circular dirigido aos convenientes em maio de 2007. Além disso, reduziu-se a necessidade de reposição de material esportivo por meio da melhoria na sistemática de planejamento das necessidades, bem como foi incluído item específico no Manual de Diretrizes e Orientações do PST.

70. Para garantir o cumprimento da meta de fornecimento de material esportivo, foi solicitada a realização de levantamento de necessidades para 2006 e 2007 com vistas a aperfeiçoar o planejamento das ações do Pintando a Liberdade e Pintando a Cidadania, a pedido do gestor dos dois Projetos. Essa Iniciativa, comprovada por correspondência trocada entre as unidades responsáveis, foi confirmada pelos técnicos da SNEED.

71. Até maio de 2005, as assinaturas dos convênios eram feitas sem a análise prévia das condições do Pintando a Liberdade em garantir o fornecimento dos uniformes, o que ocasionou as queixas dos coordenadores de núcleos que não foram beneficiados. Desde então, as minutas de convênios são apreciadas pela gerência do Pintando a Liberdade, que emite parecer técnico para adequar a demanda de uniformes às limitações da oferta.

72. Alerta-se também que, para garantir a oferta de atividades esportivas regionais e/ou diferentes daquelas orientadas pelos materiais esportivos produzidos pelo Pintando a Liberdade, os parceiros podem receber o repasse de R\$ 600 por núcleo. Os valores devem garantir materiais suplementares não contemplados nas ações do Programa Inserção Social pela Produção de Material Esportivo – Pintando a Liberdade. Para orientar os convenientes quanto ao adequado uso desses recursos, foi aprovada pela Portaria GM nº 200, de 3/11/2006, uma lista de preços máximos unitários para os materiais previstos no Programa Segundo Tempo.

73. Sobre as **Recomendações 9.2.12 e 9.2.16**, o gestor do programa informou que foi previsto reforço da divulgação dos procedimentos necessários à solicitação de reposição de material esportivo por meio de comunicação formal bem como nos encontros e visitas técnicas. O gestor mencionou ainda que se encontra em processo a inclusão do assunto no Manual de Diretrizes e Orientações do PST e que o tema foi divulgado no encontro de capacitação, realizado de 12 a 14 e abril de 2007. Os meios de divulgação são

complementares, tendo em vista as limitações operacionais do órgão para realização de inspeção. Observou-se, nos relatórios de vistoria relativos aos convênios analisados, recomendações quanto à necessidade do coordenador de núcleo fazer levantamento de necessidades e encaminhar solicitação de reposição do material ao coordenador geral do convênio.

74. A SNEED informa que, está realizando estudos para avaliar a possibilidade de aquisição direta do material esportivo necessário ao Programa Segundo Tempo, de maneira a manter o caráter e a concepção que norteiam o Programa Pintando a Liberdade/Pintando a Cidadania e assegurar uma melhoria do material distribuído ao programa.

75. No que tange à **Recomendação 9.2.15**, segundo o gestor do programa, os convenientes têm sido orientados sobre a importância das parcerias locais com a iniciativa privada, como meio de obtenção de material complementar para atender à demanda de uniformes. O novo modelo de capacitação gerencial deve levar informação aos coordenadores gerais para fortalecer essas iniciativas. No entanto, a SNEED não dispõe de informações sistemáticas e consolidadas sobre as parcerias estabelecidas e identifica apenas cinco convenientes com alguma iniciativa em prática.

76. Ressalta-se que foi incluída, no módulo de capacitação, orientação quanto à importância das ações realizadas com parcerias locais, bem como a abordagem de questões relativas à Lei de Incentivo Fiscal ao Esporte, pelo seu potencial de atração de parcerias privadas para os projetos esportivos e sociais.

77. A SNEED também participou junto com o PNUD, da Rede Esporte pela Mudança Social, em que gestores de programas sociais, incluindo parceiros locais do PST são capacitados e incentivados ao estabelecimento de parcerias que fortaleçam os programas esportivos. Até meados de julho de 2008 foram realizados três encontros. A despeito de não haver informações sistemáticas acerca das parcerias firmadas com a iniciativa privada, verifica-se que a SNEED vem envidando algum esforço no sentido de incentivar as parcerias por meio da abordagem do assunto nos módulos de capacitação.

78. Quanto ao reforço alimentar (**Recomendações 9.2.13 e 9.2.14**), as sugestões de composições de lanches segundo as necessidades nutricionais dos participantes foram introduzidas em documento distribuído no Encontro de Capacitação do PST e no Manual do Programa/2007, com a recomendação de que o cardápio fosse elaborado por nutricionista. A lista apresentada foi preparada com base nos princípios do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNA, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. As sugestões para composição do lanche contêm, basicamente, produtos in natura, o que demanda estrutura de preparo, nem sempre disponível. Portanto, os itens da lista sugerida, introduzida no Manual, necessitam de melhor definição.

79. O programa prevê valores padrão por unidade de reforço alimentar (R\$ 0,50, nas diretrizes de 2004, e R\$ 0,75, em 2007). Até 2007, previa-se nas Diretrizes Operacionais do Programa que, caso o valor necessário fosse superior ao valor de referência, o complemento seria da responsabilidade do parceiro. No entanto, nos convênios analisados, observou-se que o Ministério acatou o valor unitário proposto pelas convenientes, que chegou até a R\$ 1,50 por lanche.

80. Observa-se que, para 2008, foi unificado, nas diretrizes do Programa, o valor de R\$ 1,00 para o reforço escolar. Esse valor de referência está sendo validado por meio de pesquisas ao mercado regional.
81. No entanto, a SNEED está avaliando a possibilidade de proceder à aquisição direta do reforço alimentar, sopesando a relação custo X benefício dessa modalidade traduzida na possível economia de escala da aquisição versus os custos adicionais de distribuição.
82. Com relação à possível parceria com o Serviço Social da Indústria – SESI para buscar alternativas de cardápio nutricional com o valor per capita autorizado, como informado no Plano de Ação, os gestores informaram que aguardam a reformulação do desenho do Programa para melhor adequação da proposta.
83. Para orientar os parceiros sobre a modalidade “pregão”, conforme recomendação 9.2.14, a SNEED iniciou divulgação entre os convenientes das ferramentas na Internet de uso do pregão eletrônico disponibilizados pelo Banco do Brasil e pela Caixa. A orientação também consta no manual distribuído no Encontro de Capacitação do PST, com a ressalva de que as aquisições devem ser realizadas em cumprimento ao Decreto n.º 5.504/2005, que regulamenta essa modalidade de compra.
84. De acordo com informações dos gestores do programa, uma proposta de termo de parceria com o Banco do Brasil encontra-se em fase de tramitação, pendente de alterações solicitadas pelo Banco, e outra, com a Caixa, encontra-se em fase inicial de elaboração. A finalização dessas parcerias permitirá o uso gratuito do sistema eletrônico de licitações pelos convenientes.
85. A SNEED adotou medidas para uma maior adequação dos convenientes à Portaria Interministerial n.º 217/2006, por meio da inclusão do tema em módulo de capacitação de todos os atores envolvidos e de cláusula própria no instrumento de convênio, da obrigação expressa, com indicação da utilização preferencial da sua forma eletrônica, sendo necessária justificativa do conveniente, caso seja inviável a sua realização.
86. A articulação com prefeituras atendidas pelo Programa para viabilizar a oferta de espaços físicos, objeto da **Recomendação 9.2.17**, ainda não foi concretizada. O tema vem sendo tratado dentro de ações de longo prazo em articulação com outros ministérios. Vem sendo elaborada em conjunto com o Ministério da Educação portaria interministerial, visando à implementação de plano de ação conjunto para disponibilizar espaços esportivos em todas as escolas no período de 10 anos. Além disso, informou-se que está em processo de finalização portaria interministerial a ser firmada pelo MEC, ME, MDS, MS e Secretaria Especial da Juventude, intitulada “Mais Educação”, que pretende articular nos municípios as ações do governo federal, na perspectiva de ampliar a jornada escolar.
87. Em atendimento à **Recomendação 9.1.2**, o gestor enviou os Ofícios n.º 4.409 a 4.414 GABIN/SNEED/ME, de 10/11/2006, aos presidentes das Comissões relacionadas na recomendação e, também, aos presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da CD, acompanhados de um exemplar do “Perfil dos Municípios Brasileiros” – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Esporte 2003. A pesquisa foi realizada pelo IBGE em todos os municípios brasileiros, por solicitação do ME, e teve por objetivo efetuar diagnósticos das condições de infra-estrutura dos espaços esportivos junto às prefeituras municipais. As remessas das primeiras consolidações de dados e informações ocorreram no final de 2005.

88. Observa-se que em 2008, o Ministério do Esporte liderou junto ao Congresso a campanha de sensibilização quanto à necessidade de constar, no orçamento, dotação destinada à implantação de infra-estrutura esportiva. Essa iniciativa logrou incremento considerável do orçamento destinado à área, cuja dotação inicial até 16/09/2008, seria de R\$ 61,78 milhões, conforme dados extraídos do Banco de Execução Orçamentária e Financeira da Câmara dos Deputados.

89. É importante ressaltar que a existência de infra-estrutura esportiva nos municípios não é considerada como critério para o atendimento de pleitos do PST. Os atuais gestores, no entanto, informaram que compreendem a necessidade de utilização e otimização do uso dos espaços construídos e estão tentando relacionar a construção ou reforma de quadras esportivas com recursos públicos com a implantação de núcleos do Programa.

90. Em face dos esclarecimentos prestados, considera-se: a **Recomendação 9.1.1 não aplicável**, tendo em vista as finalidades sociais do Programa Pintando a Liberdade e as dificuldades que se vislumbram para melhorar o controle de qualidade; a **Recomendação 9.1.2 implementada**, relativa ao encaminhamento de informações ao Congresso Nacional; as **Recomendações 9.2.12** (reposição de material), **9.2.14** (orientação sobre licitação), **9.2.16** (medidas para complementação do material esportivo) **em implementação**; e a **Recomendação 9.1.13, não implementada**, uma vez que, apesar das orientações quanto à melhoria do reforço alimentar, o Ministério do Esporte não equacionou as dificuldades relativas à oferta de lanche. As sugestões inclusas no Manual Operacional exigem processamento, com infra-estrutura de preparo, o que pressupõe alocação de recursos e melhoria da coordenação e controle por parte das convenentes. O lanche que vem sendo fornecido compõe-se, sobretudo, de produtos industrializados (biscoitos, refrigerantes e sucos) segundo o relatado na auditoria e verificado nos convênios analisados, o que não atende a necessidades nutricionais e consome a maior parte dos recursos transferidos pelo Ministério.

91. Apesar da estratégia recomendada no item 9.2.15, de fomentar parcerias privadas para complementação do material escolar, ainda não ter sido objeto de ações efetivas, observa-se que a SNEED vem envidando algum esforço no sentido de incentivar, conforme comando da recomendação, as parcerias por meio da abordagem do assunto nos módulos de capacitação. Portanto, a **Recomendação 9.2.15** encontra-se **em implementação**.

92. Quanto à infra-estrutura esportiva verifica-se que o fato de ter logrado incremento do orçamento destinado à área, não supre imediatamente essa carência, bem como não exclui a salutar medida de promover a articulação com prefeituras para viabilizar a oferta de espaços municipais. Dessa forma, a **Recomendação 9.2.17** ainda está **em implementação**.

3.4. Sistemática de monitoramento

Diagnóstico do TCU em 2005

93. A auditoria realizada pelo TCU em 2005 verificou que a maior parte dos núcleos não estava observando todos os requisitos do Programa, o que prejudicava o resultado das ações. Contribuía para agravar a situação a falta de monitoramento sistemático por parte do Ministério do Esporte. Além disso, as informações contidas na base de dados do Segundo Tempo apresentam baixa confiabilidade. O cadastro do programa contém, dentre outras informações, o registro dos núcleos implantados, com seus respectivos endereços e

profissionais em atuação. Contudo, o uso da base de dados para o envio dos questionários postais revelou diversas inconsistências tais como CEP com sete dígitos ao invés de oito e falta de correspondência entre nomes de ruas, unidade da federação e CEP nos endereços dos núcleos. Por sua vez, a relação de coordenadores apresenta vários nomes repetidos, representando 19% do total.

94. Isto ocorre porque as informações registradas no cadastro do programa não são verificadas após sua alimentação no banco de dados. Não há crítica dos registros para detectar e corrigir inconsistências como as que foram identificados quando do seu uso pela auditoria. Além disso, o aplicativo que realiza o cadastramento funciona apenas on-line, o que dificulta o trabalho em casos de problemas de acesso à Internet.

95. Estas falhas comprometem a qualidade das ações de comunicação e controle do Segundo Tempo. O contato direto com os núcleos do programa fica bastante prejudicado pelas inconsistências detectadas. Ao mesmo tempo, torna-se mais difícil levantar, por exemplo, a relação dos profissionais atendidos pelos cursos de capacitação à distância então ministrados.

96. Em face das questões levantadas, o Acórdão TCU n.º 214/2006-Plenário dirigiu às seguintes deliberações à SNEED:

- **Determinação 9.3:** que remeta a este Tribunal, no prazo de 120 dias, plano de ação, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.20 supra, contemplando prazo para o alcance dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação das medidas;
- **Recomendação 9.2.2:** aprimore a sistemática de monitoramento da execução do programa Segundo tempo nos núcleos, incluindo critérios para identificar a aderência dos núcleos à proposta pedagógica do Programa Segundo Tempo;
- **Recomendação 9.2.18:** realize depuração na base de dados do Programa Segundo Tempo, a fim de identificar e corrigir inconsistências nos registros dos núcleos;
- **Recomendação 9.2.19:** aprimore o aplicativo de cadastramento, de forma a permitir sua operação off-line;
- **Recomendações 9.2.20:** institua os seguintes indicadores de desempenho:
 - 9.2.20.1 - custo médio por criança/adolescente atendido;
 - 9.2.20.2 - tempo médio entre a solicitação do material esportivo e a chegada à coordenação do convênio;
 - 9.2.20.3 - tempo médio entre assinatura da liberação dos recursos e início das atividades;
 - 9.2.20.4 - percentual de coordenadores de núcleo capacitados;
 - 9.2.20.5 - percentual de monitores capacitados;
 - 9.2.20.6 - nível de atendimento de participantes do sexo feminino.

Providências adotadas para implementação do Acórdão nº 214/2006

97. Sobre a **Determinação 9.3**, em 14 de julho de 2006, o Ministério do Esporte encaminhou ao TCU o Ofício n.º 2142/2006/GABIN/SNEED/ME contendo o Plano de Ação relativo às recomendações proferidas no Acórdão n.º 214/2006-Plenário. Esse plano relaciona a cada recomendação ações a serem tomadas pelo Ministério, o prazo e os responsáveis pela sua adoção.

98. Em 3 de abril de 2007, o Tribunal recebeu o Ofício n.º 577/GABIN/SNEED/ME, contendo o Plano de Ação Atualizado das medidas adotadas para cumprimento das recomendações emanadas no Acórdão n.º 214/2006-Plenário. O novo Secretário da SNEED, em 1º de junho de 2007, enviou o Ofício n.º 1083/GABIN/SNEED/ME, em resposta à solicitação do TCU, onde informou o início da revisão dos procedimentos e diretrizes do Programa Segundo Tempo, frente à discussão do Plano Plurianual 2008-2011.

99. Por meio do Ofício n.º 1878/GABIN/SNEED/ME foi encaminhada versão atualizada do Plano de Ação, contendo inclusive o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados no subitem 9.20 do Acórdão n.º 214/2006-TCU-Plenário, contemplando prazo para o alcance dessas metas. O Plano de Ação se apresentou bem completo e detalhado. Em reunião realizada com a SNEED, em agosto de 2008, foram sugeridas alterações na última versão do Plano de Ação encaminhado, em especial quanto à sistemática de monitoramento do programa e quanto à análise técnica das propostas.

100. Quanto à sistemática de monitoramento das ações, objeto da **Recomendação 9.2.2**, foram encaminhadas diversas providências para melhoria dos instrumentos disponíveis, contudo o levantamento efetivado nas áreas responsáveis pelos controles na formulação e execução dos convênios indicou diversos pontos de fragilidade no sistema. O quadro de pessoal conta com poucos servidores, funcionando com pessoal sem vínculo e estagiários, ressentindo-se de pessoal capacitado na análise técnica dos convênios e de servidor para realizar vistoria nos núcleos executores do Programa.

101. Observa-se que, a fragilidade quanto à estrutura dos órgãos da Administração Pública para a fiscalização da execução de convênios tem sido objeto de intensa discussão por parte do Tribunal (Acórdão 788/2006-Plenário; Acórdão 2066/2006-Plenário; Acórdão 533/2008-Plenário). Esse tema foi analisado profundamente no âmbito do TC 003.777/2002-4, relativo à Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC realizada em órgãos repassadores de recursos mediante convênios, que resultou no Acórdão 788/2006-Plenário. O voto condutor do Ministro-Relator deste Acórdão cita que:

(..) entre os achados das fiscalizações de orientação centralizada, os de maior relevância dizem respeito a deficiências já identificadas em deliberações anteriores deste Tribunal e nos estudos acerca do tema promovidos pela Controladoria-Geral da União. **A recorrência dessas falhas na transferência de recursos federais por convênios e contratos de repasse aponta para deficiências estruturais dos órgãos repassadores, controles inexistentes ou ineficientes e falta de servidores habilitados a analisar e fiscalizar a descentralização de recursos em número compatível com o volume de instrumentos celebrados. Essa situação tem-se mantido ao longo do tempo, não obstante as decisões desta Corte e as recomendações da CGU.** (grifo nosso)

102. Nesse mesmo voto, foi citado trecho do Relatório do Ministro-Relator do Acórdão 533/2008-Plenário, em que são destacados os três principais momentos de controle das transferências voluntárias de recursos, quais sejam:

- a) o exame dos pedidos de recursos com vistas à sua aprovação, compreendendo, entre outros aspectos, a análise de custo do plano de trabalho com base em preços de referência, bem como a verificação da compatibilidade técnica desses planos com requisitos prévia e expressamente definidos pelo órgão concedente;
- b) o acompanhamento concomitante da execução do ajuste, aí compreendida, entre outras medidas, a realização de fiscalizações in loco quando possível e a adoção, por exemplo, de sistema informatizado que permita monitorar a execução pelo menos em parte dos ajustes, indicando aqueles que demonstrem discrepância;
- c) a análise das prestações de contas dos ajustes, em especial no que se refere às suas tempestividade e efetividade.

103. O voto finaliza ponderando que determinações endereçadas isoladamente aos órgãos concedentes correm o risco de deixarem de ser cumpridas, pois muitas vezes dependem da reestruturação desses órgãos, dotando-os de meios humanos e materiais necessários ao cumprimento de suas responsabilidades.

104. Desta forma, por meio do Acórdão 788/2006, o Plenário determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP que, em conjunto com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal (Direta e Indireta), que realizem transferências voluntárias de recursos mediante convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou instrumentos congêneres, elaborasse estudo técnico com vistas a dotar os órgãos e entidades repassadores de recursos públicos federais da estrutura mínima necessária ao bom e regular cumprimento de seus fins, a ser apresentado a este Tribunal no prazo de 180 dias.

105. O estudo técnico sobre a estrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE já foi entregue a este Tribunal e aguarda análise da Unidade Técnica responsável. A realização dessa análise, entretanto, mostra-se condicionada às mudanças das normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, publicadas no Decreto nº 6.170/2007, e ao atendimento pelo MP de determinação desta Corte proferida no Acórdão 2066/2006-Plenário.

106. Observa-se que o item 9.1 do Acórdão 2066/2006-Plenário, por sua vez, determinou ao MP que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social, seria necessária a implementação de sistema de informática que permita o acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades via Internet. Os estudos para o desenvolvimento do sistema de informática, conforme orientação do item 9.1, do Acórdão 2066/2006-Plenário, já foram apresentados ao Tribunal e encontra-se em processo de implementação o sistema SICONV que irá reger todo o processo de conveniamento da Administração Pública. A implantação do SICONV irá alterar a plataforma de trabalho dos órgãos da Administração Pública. Assim o estabelecimento da estrutura mínima, no âmbito da Administração Pública, necessária ao bom e regular acompanhamento dos recursos repassados, estaria aguardando a conclusão do SICONV para se concretizar. Ressalta-se que o acompanhamento da implementação dessas recomendações esta sendo monitorado no âmbito do TC 013.032/2008-7.

107. A situação observada no PST é mais um exemplo da transferência de recursos federais a entidades privadas para realização de políticas públicas, sem estrutura adequada para realizar o monitoramento da execução dos instrumentos celebrados.

108. Desde 2006, foi implementado o Planejamento de Vistoria Nacional. Até o final de 2006, foram concluídas as vistorias *in loco* apenas nos convênios do Distrito Federal. Nos demais estados, em função das restrições orçamentárias, o cronograma de vistorias está sendo definido a partir dos seguintes critérios: número de convênios firmados no estado; volume de atendimento; situação de cadastramento parcial dos beneficiados; liberação da segunda parcela dos recursos; previsão de termo aditivo; e ser objeto de denúncia. No planejamento das vistorias para o exercício de 2007, além desses critérios, foi acrescentado o atendimento das recomendações provenientes das vistorias anteriores e/ou da análise de Relatório de Acompanhamento Trimestral e de formulários de verificação dos aspectos operacionais enviados pelas entidades parceiras de controle.

109. Para assegurar que todos os aspectos operacionais do PST serão verificados nas vistorias, foram desenvolvidos: instrumento de coleta de dados; capacitação dos técnicos; disponibilidade de equipamentos (máquinas fotográficas e computadores portáteis).

110. O novo formulário de coleta de dados, encaminhado em outubro de 2007 (fls. 86-93), abrange diversos aspectos para avaliação das ações, tais como: cadastramento; identificação visual dos núcleos; funcionamento (período, reforço alimentar, uniforme, material esportivo, material suplementar, recursos humanos, transporte); adequação da infraestrutura às metas e às modalidades; caracterização do público-alvo; perfil dos recursos humanos envolvido; reforço alimentar (composição, compatibilidade com o projeto básico, satisfação do beneficiário, controle de distribuição e armazenamento); uniformes e material esportivo (suficiência, uso, qualidade, material suplementar, reposição dos materiais); planejamento e desenvolvimento das atividades, capacitação. Para complementar as informações, sugere-se que os responsáveis pelas inspeções entrevistem familiares, vizinhos, parentes e estabelecimentos próximos, abordando questões sobre o tempo de funcionamento do núcleo, média de beneficiário atendidos, problemas e benefícios para a comunidade.

111. Ao final do procedimento de vistoria, os técnicos emitem parecer, consignando os aspectos operacionais da execução do projeto avaliado e as recomendações relevantes para o alinhamento das ações para cumprimento em prazo determinado. Observou-se, entretanto, ao analisar processos de convênio, baixa efetividade no cumprimento das recomendações, que são seguidamente reiteradas. Instrumentos importantes de acompanhamento, como frequência dos alunos e planejamento das turmas, com horário e número de alunos não são efetivados.

112. Tendo em vista a ausência de estrutura adequada para monitorar a execução do programa, o gestor vem se valendo da estratégia de adotar equipes de colaboradores para realizar o Acompanhamento Pedagógico e Administrativo do PST.

113. Segundo informações obtidas durante reunião realizada com a equipe da SNEED, em agosto de 2008, esses colaboradores seriam professores e estudantes de mestrado, da área de educação física vinculados a instituições públicas de ensino superior e seriam remunerados por meio de bolsas de estudo. Esses avaliadores teriam a incumbência de capacitar os recursos humanos envolvidos no programa, orientar os convenientes e realizar avaliação e acompanhamento da execução dos convênios dos núcleos. Segundo consta no documento “Instrumento para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo” encaminhado pelo gestor, em 06/08/2008 (fls.

982-1011), a avaliação presencial *in loco*, também realizada pelas equipes colaboradoras, teria como meta a cobertura de pelo menos 20% dos núcleos, de maneira a contemplar todos os convênios celebrados. Há inclusive um sistema de gerenciamento informatizado que ainda encontra-se em desenvolvimento e será utilizado para registro e encaminhamento das avaliações para as Equipe Gestora da SNEED/ME.

114. Será utilizado também um sistema de gerenciamento para envio e recebimento das avaliações. Para tanto, foi estabelecida parceria com a Universidade Estadual de Maringá para construção de um programa de gerenciamento do processo de avaliação que viabilizará inclusive o gerenciamento diretamente pela SNEED em Brasília.

115. Além do roteiro de inspeção *in loco*, a unidade responsável pelo programa desenvolveu formulário de verificação dos aspectos operacionais (fls. 106-109), a ser encaminhado à entidade de controle social, com o objetivo de possibilitar o acompanhamento e avaliação das condições de execução das ações pactuadas e a respectiva aderência à proposta pedagógica do programa Segundo Tempo. Durante este levantamento, a equipe observou, contudo, que, nem sempre, este formulário preenchido consta dos processos de convênio. As Diretrizes Operacionais do Programa prevêem ainda, que as convenientes devem encaminhar relatório de acompanhamento de três em três meses. O modelo em vigência (fls. 94-105), bastante detalhado, encontra-se em processo de reformulação.

116. O DEEIC/SNEED considera que foi possível ampliar o Planejamento Nacional de Visitas, pois passou a considerar a proximidade regional também como critério, o que permitiu alcançar o total de 52 convênios visitados até maio de 2007. No caso do Distrito Federal, todos os convênios estão sendo vistoriados antes da liberação da 2ª parcela pactuada além de serem sistematicamente monitorados no decorrer da execução. Além disso, com a reestruturação organizacional da SNEED, foi criada a Coordenação de Produção, unidade responsável pelas atividades de monitoramento e acompanhamento técnico dos convênios. A SNEED aguarda, ainda, a conclusão do Sistema de Informação Gerencial, para fortalecer o acompanhamento sistemático dos convênios firmados.

117. Além dessas iniciativas, a edição da Portaria ME nº 135, de 26/10/2005 fomentou a melhoria do controle, uma vez que condiciona a liberação da segunda parcela de recursos (80%) ao cadastramento no sistema dos núcleos participantes e de recursos humanos. A primeira parcela (20%) destina-se à organização inicial das ações.

118. A melhoria dos instrumentos de gestão do PST alcançou também o sistema informatizado (**Recomendações 9.2.18 e 9.2.19**), que foi reavaliado, com inclusão de alguns filtros, para garantir que não ocorra duplicidade de cadastramento de beneficiados. Além disso, houve migração da base de dados do programa e um novo Sistema de Informações Gerenciais encontra-se em desenvolvimento. Este sistema já conta com módulo disponível ao público externo, de apresentação de pleitos, e está sendo disponibilizado gradualmente, on-line, na página da SNEED, no sítio do Ministério do Esporte. O módulo de apresentação do Projeto Básico coleta informações detalhadas sobre o proponente. O Plano de Trabalho é o próximo formulário a ser disponibilizado *on line*. É mantido o uso do CD para parceiros que não dispõem das ferramentas da Internet.

119. A equipe técnica do Programa fez uma apresentação desse sistema à equipe de auditoria do TCU, indicando os filtros que foram criados para reduzir as inconsistências nos registros. Entretanto, reconhece que o sistema ainda é frágil e necessita ser aprimorado como,

por exemplo, realizar cruzamento de dados com outros sistemas confiáveis da Administração Pública Federal.

120. Apesar desses esforços, as inconsistências continuam nos endereços, nos horários de funcionamento dos núcleos, na atualização de dados de recursos humanos, o que foi observado nos convênios analisados. Os Coordenadores Gerais não atualizam a base de dados principalmente em caso de substituição de participantes, o que prejudica, inclusive, as vistorias *in loco* realizadas pelo Ministério, assim como prejudicou o retorno de respostas aos questionários encaminhados à época da auditoria do TCU. Depreende-se, da leitura dos documentos, fraca atuação dos coordenadores gerais no exercício de suas funções.

121. Ressalta-se que o sistema de cadastramento atual está sendo submetido a alterações que visam atender às demandas, enquanto se aguarda a implementação do novo sistema. Entretanto, como foram apontadas dificuldades pela Coordenação-Geral de Modernização e Informática – CGMI no sentido de haver avanços significativos, que contemplem o modelo proposto para o sistema, cogita-se a necessidade de aquisição.

122. Com relação ao acompanhamento dos indicadores de desempenho (**Recomendação 9.2.20**), o gestor encaminhou indicadores utilizados no PPA 2004-2007 e ainda as propostas para o PPA 2008-2011. Informa, entretanto, que a implantação de outros indicadores de monitoramento depende da finalização do Sistema de Informações Gerenciais e da migração de dados. Ressaltou também que os indicadores construídos em conjunto com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (fls. 66-67) também dependem da informatização do programa para aplicação. Além disso, a SNEED adotará providências para que os resultados obtidos com o processo de acompanhamento pedagógico e administrativo sirvam de base para análises e validação de indicadores.

123. Em face do que foi relatado a respeito das iniciativas de aprimoramento dos instrumentos de monitoramento e gestão da informação do PST, considera-se as **Recomendações 9.2.2, 9.2.18 e 9.2.19** como em implementação e a **Recomendação 9.2.20 não implementada**.

124. Sobre a **Determinação 9.3**, considera-a **cumprida**, sem prejuízo de atualizar o Plano de Ação conforme as alterações que vierem a ser sugeridas pela SNEED.

125. Ressalte-se que há fatores importantes para o resultado das ações que ainda não vêm sendo observados pela equipe ministerial. A análise dos convênios demonstra que presidentes de entidades convenentes vêm sendo aceitos como coordenadores gerais das ações executadas. Como o programa prevê 40 horas de trabalho semanais para os coordenadores gerais, não parece adequado a acumulação de funções. Além disso, a capacidade de execução das convenentes deve ser mais bem avaliada, considerando o pouco prazo que têm para cadastramento e execução das ações. O assunto foi abordado na análise dos casos relativos aos convênios objeto de denúncias.

4. Os sistemas de controle interno do PST

126. A análise efetivada identificou diversas fragilidades na realização das atividades de controle que garantam a aplicação adequada dos recursos repassados a órgãos e entidades parceiras na implementação do Programa Segundo Tempo, muitas das quais

potencializadas pela própria forma de realização das ações. Assim, foi dada ênfase na análise dos controles internos, dado que se apresentam como uma das grandes fragilidades da estratégia de implementação do programa.

4.1. Quadro dos convênios firmados para execução do PST

127. De acordo com dados do Ministério do Esporte, foram firmados com organizações não-governamentais, entre janeiro de 2003 e junho de 2008, 200 convênios para implantação do PST, os quais perfazem R\$ 212,1 milhões. O maior quantitativo de convênios ocorreu em 2006, com 70 celebrações, no montante de R\$ 76,3 milhões, como apresentado na Tabela 2. O gestor informou que entre junho outubro de 2008 foi formalizado um convênio com organizações civis, estando em tramitação mais três convênios. Como os convênios celebrados em 2008 são plurianuais, os mesmos foram empenhados parcialmente, devendo o saldo remanescente ser empenhado no exercício de 2009.

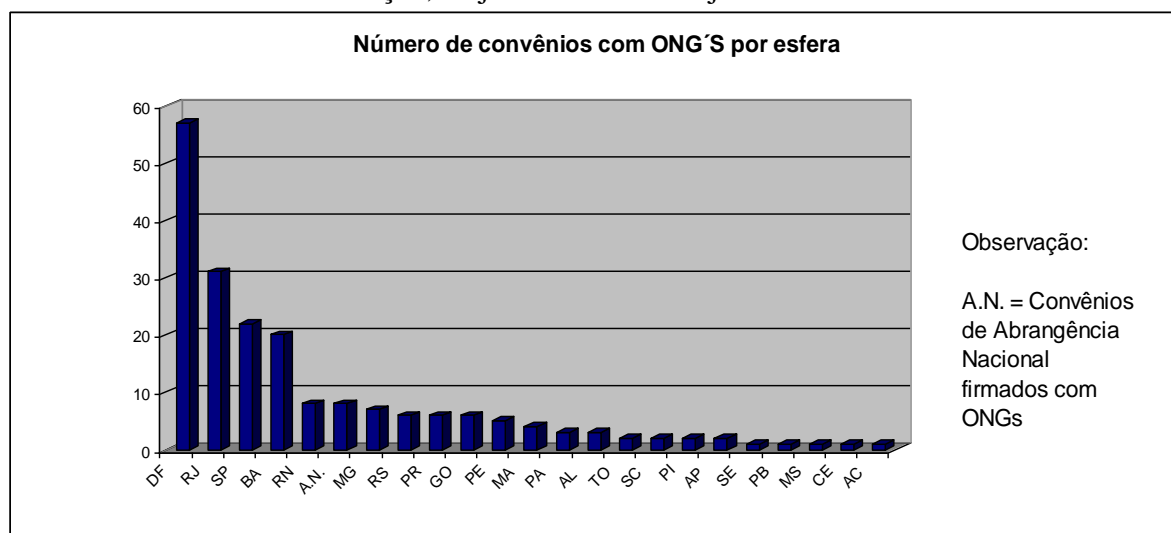
Tabela 2 – Número de convênios firmados pelo PST com organizações civis, de janeiro de 2003 a junho de 2008.

Ano	Número de convênios	Valor Total (R\$ milhões)
2003	17	8,67
2004	37	18,24
2005	43	45,33
2006	70	76,32
2007	33	63,54
Jun/2008	0	0
Total	201	212,1

Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

128. Desse total, 78% dos convênios foram celebrados com entidades localizadas nos estados da Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal e o restante com organizações civis localizadas nos demais estados da federação, como mostrado no Gráfico 3. Contudo, o gestor ressaltou que há ONGs, cujas sedes se localizam nesses estados, que têm convênios de abrangência nacional, com núcleos em diferentes unidades da Federação.

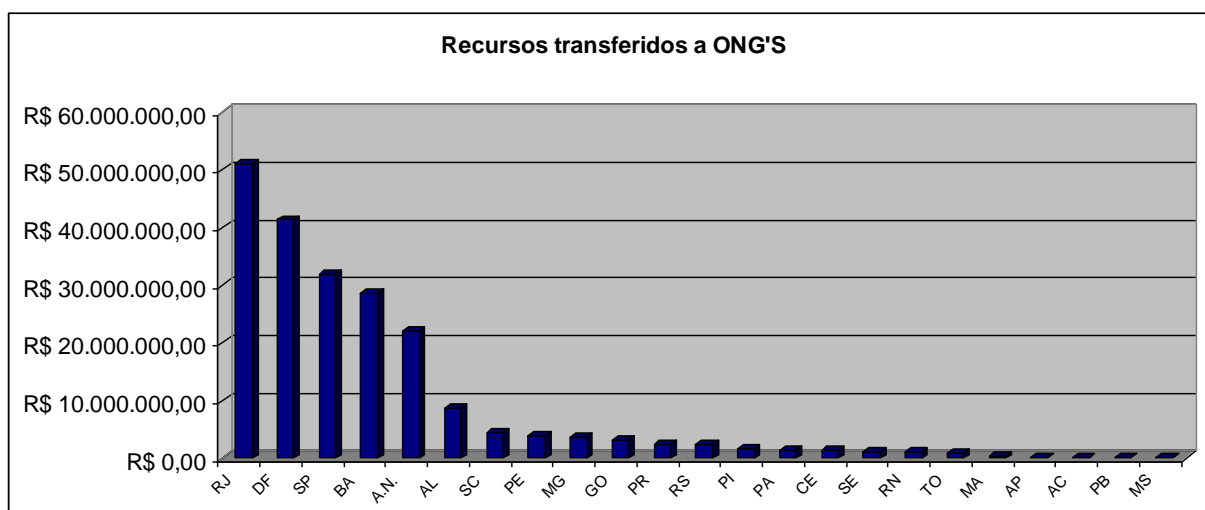
Gráfico 3 – Número de convênios com organizações civis firmados pelo PST, por unidade da Federação, de janeiro de 2003 a junho de 2008.



Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

129. Em termos de recursos financeiros, os quatro estados receberam 84% do total repassado, equivalente a R\$ 131,2 milhões, como demonstrado no Gráfico 4. Coube às entidades localizadas nos demais estados a parcela de R\$ 25,8 milhões. O Distrito Federal firmou 57 convênios, no valor de R\$ 46,3 milhões, e o Rio de Janeiro, 24 convênios, no valor de R\$ 42,6 milhões. Essa distribuição tão desigual dos recursos do programa, com a prevalência do Distrito Federal e Rio de Janeiro, pode evidenciar que a SNEED precisa rever a aplicação de critérios mais equitativos na distribuição dos recursos entre as unidades da Federação, além dos critérios técnicos utilizados nesse rateio.

Gráfico 4 – Distribuição dos recursos transferidos pelo PST a organizações civis, por Unidade da Federação, de janeiro de 2003 a junho de 2008.



Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

130. Pode-se argumentar que a concentração de valores e número de convênios em algumas unidades da federação poderia facilitar o acompanhamento das atividades desenvolvidas. Observou-se, no entanto, como se descreve na próxima subseção deste relatório, que as limitações constatadas no processo de acompanhamento dos convênios não são alteradas pelo quadro de distribuição de recursos.

131. Relativamente à situação das prestações de contas dos convênios firmados com organizações civis de janeiro de 2003 a junho de 2008, do total de 97 convênios encerrados, no montante de R\$ 92,5 milhões, tem-se que 15 foram aprovados, representando R\$ 6,3 milhões. O restante, correspondente a R\$ 86,2 milhões, encontra-se nas situações descritas na Tabela 3.

132. O maior número de convênios, no total de 67, encontra-se em análise técnica e financeira da prestação de contas, correspondente a R\$ 69,4 milhões. Nesse grupo, foi possível identificar convênios com altos valores, a exemplo do firmado com as ONGs Viva Rio, no valor de R\$ 5,7 milhões, Instituto Rumo Certo, no valor R\$ 2,6 milhões e Federação de Capoeira Desportiva do Estado do Rio de Janeiro, no total de R\$ 2,5 milhões.

Tabela 3 – Situação dos convênios firmados pelo PST com organizações civis, de janeiro de 2003 a junho de 2008, quanto à vigência e à prestação de contas.

	Quantidade	Valor total (R\$ mil)	Maior valor (R\$ mil)
Convênios Encerrados	97	92.544.521	7.350.000
Aprovado	15	6.329.331	2.153.548
Em análise	67	69.391.222	7.350.000
Aguarda prestação de contas	6	11.696.568	4.592.640
Prestação de contas cobrada	5	3.463.783	1.826.400
TCE a instaurar	4	1.663.617	676.396
Convênio vigente	62	61.253.083	4.004.400
Convênio não executado	1	3.282.000	3.282.000

Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

133. Como constatado nos trabalhos, o Ministério do Esporte não possui recursos humanos suficientes para acompanhar os convênios firmados, muito embora algumas medidas relatadas no Capítulo “Análise da Implementação das Determinações e Recomendações” estejam sendo implementadas no sentido de buscar o cumprimento das diretrizes do PST. Entretanto, a nova estratégia idealizada para o Programa prevê a adoção de um Sistema de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos núcleos, por meio do apoio de equipes de colaboradores ligados a Universidades Federais.

134. Para verificar a consistência dos controles internos do programa, realizou-se análise com base na metodologia COSO, considerando cinco dimensões: ambiente de controle; avaliação dos riscos; atividades de controle; informação e comunicação; e monitoramento.

4.2. Estrutura organizacional e de recursos humanos

135. As áreas-chave de autoridade e responsabilidade estão formalmente definidas no Regimento Interno, aprovado pela Portaria ME/GM n.º 92, de 17/7/2003, e as funções de coordenação do PST são atribuídas à SNEED pela Portaria ME n.º 32/2005. O Regimento Interno encontra-se em fase de revisão, para adequar-se à nova estrutura do ME, já que as tarefas e competências não estão associadas.

136. A equipe técnica do DEEIC é responsável pelas seguintes atividades, de acordo com o Regimento Interno do Ministério do Esporte:

- I - fazer proposições sobre assuntos da sua área para compor o Plano Nacional do Esporte e do Lazer;
- II - implantar as decisões relativas ao Plano Nacional do Esporte e do Lazer e aos programas de desenvolvimento do esporte educacional;
- III - realizar estudos, planejar e coordenar e supervisionar o desenvolvimento do esporte educacional e a execução das ações de promoção de eventos;
- IV - zelar pelo cumprimento da legislação esportiva, relativa à sua área de atuação;
- V - prestar cooperação técnica e orientar a aplicação de recursos financeiros destinados a outros órgãos da Administração Pública Federal, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades não-governamentais sem fins lucrativos, em empreendimentos ligados ao esporte educacional;

VI - manter intercâmbio com organismos públicos e privados, nacionais, internacionais e governos estrangeiros, em prol do desenvolvimento do esporte educacional;

VII - articular-se com os demais segmentos da Administração Pública Federal, tendo em vista a execução de ações integradas na área do esporte educacional;

VIII - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho Nacional de Esporte;

IX - coordenar, formular e implementar políticas relativas aos esportes educacionais, desenvolvendo gestões de planejamento, avaliação e controle de programas, projetos e ações;

X - emitir relatórios técnicos específicos, quando se tratar de execução de obras ou realização de eventos em sua área de atuação.

137. Em agosto de 2008, o quadro de recursos humanos do DEEIC contava com 37 pessoas, das quais apenas três eram servidores públicos (Anexo 1). Atividades como Acompanhamento Pedagógico e Administrativo e Análise do Cumprimento do Objeto são desempenhadas por funcionários sem vínculo, terceirizados e estagiários. Observa-se que essas atividades de controle ficam comprometidas, tendo em vista que a força de trabalho é composta por 50% de funcionários terceirizados, que não poderiam desempenhar tais funções, de caráter essencial e próprias do Ministério, conforme determinam o Decreto n.º 2.271/97 e o Acórdão 1193-29/06 – Plenário, do TCU.

138. Para o exercício de 2008 a SNEED assumiu como referência para a sua atividade de gestão, a instituição de processos gerenciais, capazes de articular e integrar a atividade das diversas unidades organizacionais que compõe o órgão, viabilizando ainda o alinhamento do DEEIC e do Departamento de Esporte Universitário, em torno da gestão do PST.

139. Quanto às vistorias da SNEED aos núcleos do PST, preliminarmente será considerada a ação do Sistema de Monitoramento a ser realizado pela equipe de colaboradores, para que, sendo observada alguma situação irregular, seja designado servidor para realizar vistoria in loco acerca da situação relatada. A partir dessa vistoria, deverá ser lavrado auto de vistoria próprio que será acostado ao processo e ensejará todas as medidas administrativas cabíveis.

140. Quanto às prestações de contas, o Ministério do Esporte adquiriu o passivo proveniente do antigo Ministério da Educação e do Esporte, tendo criado então a Coordenação-Geral de Prestação de Contas, com a finalidade de adotar as providências cabíveis relacionadas às prestações de contas de convênios do ministério que tiveram vigência expirada até 31/12/2002. Além de não conseguir vencer este passivo, como órgão da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA, acumula também a função de acompanhar os convênios firmados pelo Ministério após aquela data, sem aumento de quantitativo de recursos humanos (fl. 53). De acordo com dados da CGPCO, levantados em 26/6/2007, há um passivo de 1230 processos de prestação de contas (1994 a 2006) pendentes de análise, correspondente a R\$ 414 milhões.

141. Foi possível identificar que há segregação de funções. O fluxo de informações internas enfrenta dificuldades, haja vista a gerência do programa estar localizada em prédio diferente do Ministério. Destaque-se o fato de que a equipe da SPOA responsável pela análise das prestações de contas encontra-se instalada junto à garagem do Bloco A da Esplanada dos Ministérios, distante das demais unidades e com estrutura inadequada à relevância da atividade de controle dos recursos públicos. Dessa forma, embora haja clareza na definição de funções, a operacionalização das ações fica comprometida em razão da disposição física das

atividades e da pouca articulação entre as áreas. Os gestores destacam a importância da integração dos setores do Ministério do Esporte para o alcance dos objetivos do programa, mas não possuem uma sistemática de discussão de temas relativos ao acompanhamento dos convênios. Foi observado, porém, comunicação acessível entre a equipe técnica da SNEED e o Secretário, além de ambiente favorável e canais de comunicação para reportar à gerência eventuais fraquezas identificadas nos processos de controle interno.

4.3. Sistemática de formalização de convênio

142. A implementação do PST, como levantado na auditoria de natureza operacional realizada em 2005, dá-se com a descentralização de recursos federais por meio de convênios formalizados entre o Ministério do Esporte e instituições de ensino, entidades governamentais e não-governamentais.

143. A sistemática de formalização de convênios utilizada em 2008 tem início com a apresentação de pleitos no Sistema on-line, disponível na página da SNEED, no sítio do Ministério do Esporte (ver Figura 2). A partir dos campos preenchidos corretamente, um ofício é gerado automaticamente pelo sistema o qual é impresso e assinado pelo dirigente da entidade solicitante, que o envia à SNEED para oficializar a solicitação. A equipe técnica da Coordenação de Implantação do DEEIC/SNEED, com base nos dados lançados de forma eletrônica, analisa o pleito à luz da Portaria ME/GM n.º 167, de 29/8/2006. Segundo a Coordenação de Formalização de Convênios, outros critérios não regulamentados pela SNEED vêm sendo utilizados para análise das propostas de convênio, cuja decisão final é tomada pelo Secretário e pelos Diretores da área técnica. A subjetividade que se incorre, ante a possibilidade de adoção de critérios não instituídos formalmente para análise e aprovação das propostas, constitui-se em risco ao desempenho das ações, considerando o impacto do controle prévio na seleção dos parceiros e da observância das diretrizes instituídas para o resultado da política pública estabelecida. Portanto é necessário que todos os critérios e requisitos que serão utilizados para a seleção de parceiros para execução do programa PST sejam objetivos, transparentes e expressos. Para tanto, o gestor informa que está prevista a publicação de nova portaria para o segundo semestre de 2008, que irá regulamentar esses novos critérios.

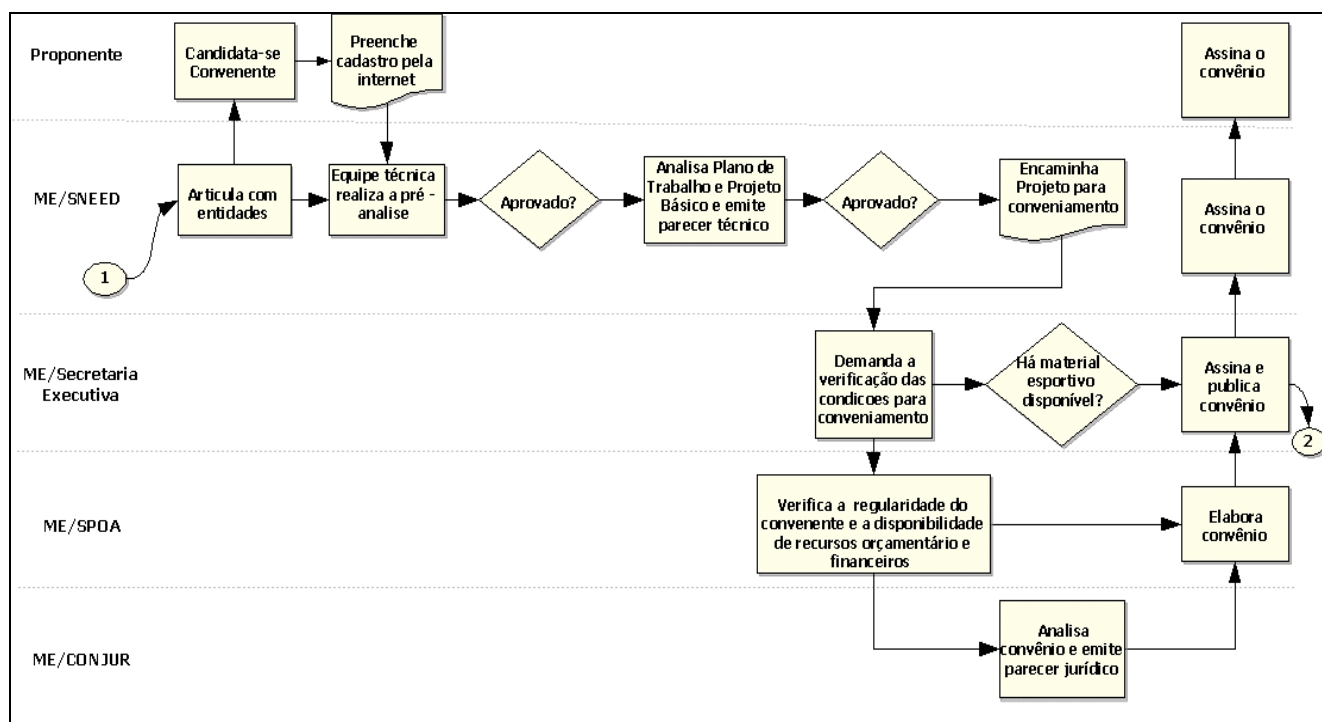
144. Ressalta-se que a ausência de institucionalização de critérios transparentes e objetivos para seleção dos parceiros inviabiliza a realização de análises técnicas quanto à qualificação das entidades convenientes para a consecução do objeto proposto, bem como suas condições administrativas, técnicas, operacionais e experiência. No caso do Programa PST, o resultado da ausência de critérios objetivos colaborou para a ocorrência das seguintes irregularidades na celebração de convênios: a) inviabilidade técnica de algumas propostas, que resultou em execução parcial do objeto pactuado no plano de trabalho e no termo de convênio; b) assinatura de convênio, sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas; c) assinatura de convênio sem levar em conta as diretrizes operacionais do programa e desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta, o que contribuiu para o descontrole das ações e do alcance das metas pactuadas; d) falta de avaliação se os espaços físicos eram apropriados à quantidade de beneficiados que seriam atendidos, dado que o número de alunos por núcleo superava o quantitativo regulamentar; e) aprovação de proposta de aquisição de reforço alimentar, com ônus total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência.

145. Outrossim, conforme determinação contida no item 9.6.1 do Acórdão 2066/2006-Plenário, verifica-se que as irregularidades constatadas durante o monitoramento do PST, relativas aos convênios celebrados com ONGS, deixam patente a insuficiência de análises técnicas por parte do órgão concedente, especialmente a avaliação da capacidade das entidades convenentes para a consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos. Ou seja, a SNEED/ME deveria ter exercido um controle preventivo mais contundente na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos.

146. Ressalta-se que foi instituído procedimento para concessão de autorização de início às entidades, com o objetivo de dar continuidade à execução dos convênios somente mediante o atendimento de todos os requisitos. Ainda que a intuição do referido procedimento represente um avanço no sentido de se realizar análises mais criteriosas antes da liberação da segunda parcela, é preciso exercer um controle preventivo mais aprofundado na fase de análise técnica das proposições e celebração de convênios, atentando principalmente para a avaliação da capacidade das entidades convenentes para a consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos.

147. A partir do segundo semestre de 2006, o Ministério passou a realizar duas chamadas anuais, em maio e em dezembro, para apresentação de solicitações. Formalizados os processos de convênio e concluídas as análises técnicas do pleito e do plano de trabalho pela SNEED, o processo é encaminhado a SPOA, da Secretaria Executiva do ME. Neste setor, a Coordenação de Execução Orçamentária e Financeira – COF analisa e avalia o pedido de descentralização de recursos e a CGPO verifica a regularidade da convenente. Cabe à Secretaria Executiva a análise da disponibilidade de material esportivo. O registro e o acompanhamento dos convênios no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, além da descentralização dos recursos, é realizado pela COF.

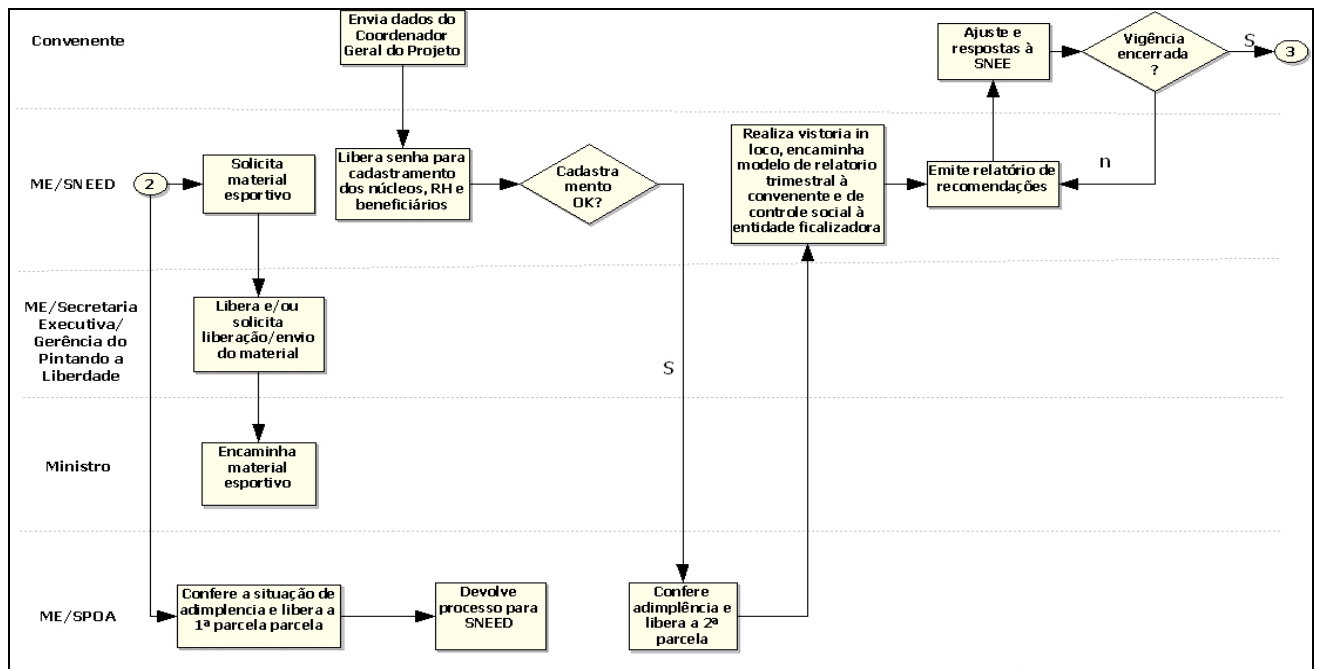
Figura 1 – Representação gráfica do processo de celebração de convênio do PST.



Fonte: SNEED/ME.

148. Depois de terminado o processo de celebração do convênio, a SPOA conclui os procedimentos relativos à primeira etapa do termo do convênio: confere documentos no Siafi, verifica a situação da convenente Cadastro Único de Exigências para Transferências Voluntárias, no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, e libera a primeira parcela de recursos, devolvendo o processo ao DEEIC. No Departamento, cabe à Coordenação de Operação monitorar o convênio quanto ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e aguardar a indicação dos dados do coordenador geral do convênio para emissão da senha de acesso ao sistema on-line. Nas etapas seguintes, a convenente deve incluir no sistema os dados dos participantes do programa (crianças, adolescentes, coordenadores e monitores), informações necessárias à liberação da 2ª parcela (80% dos recursos do convênio), conforme Figura 2. A princípio, a inclusão desses dados deveria ocorrer em 60 dias, tempo previsto para estruturação dos núcleos e organização das atividades.

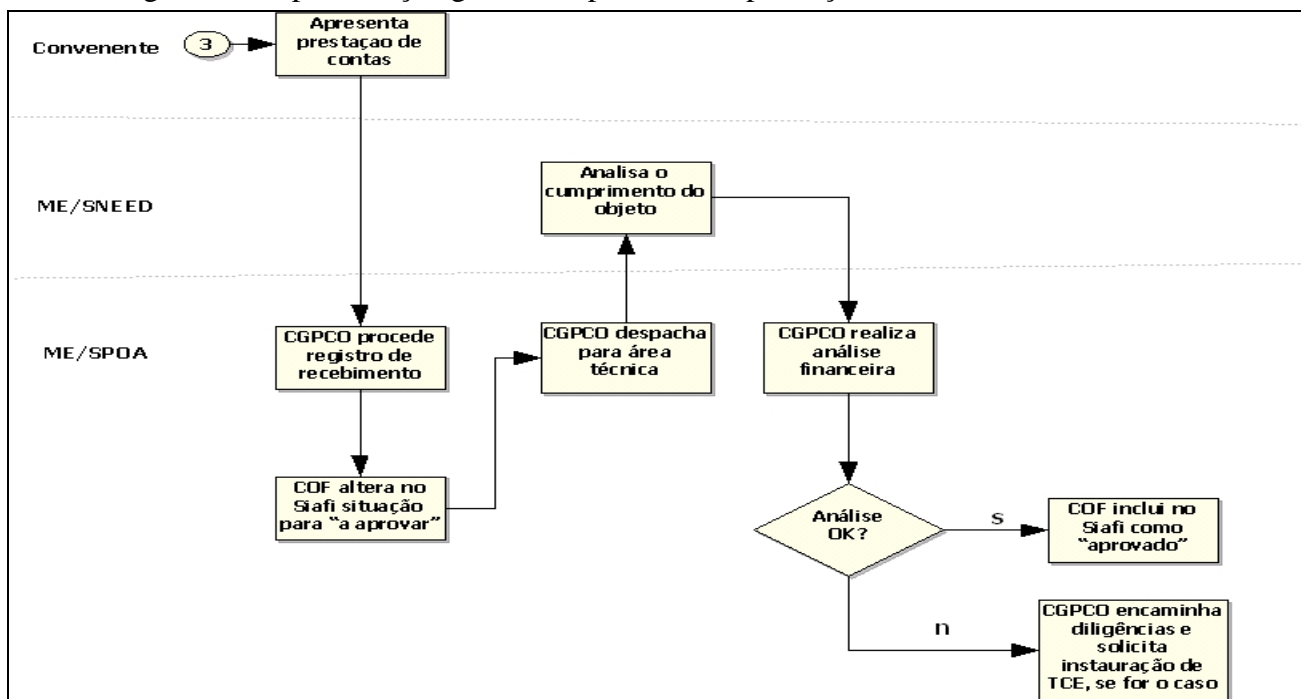
Figura 2 – Representação gráfica do processo de implementação de projetos do PST.



Fonte: SNEED/ME.

149. Cumpridos os requisitos necessários à liberação da segunda parcela, o processo retorna à SPOA para repetir os mesmos passos da primeira fase. A partir da liberação do restante dos recursos, a equipe técnica inicia rotinas de acompanhamento da execução das metas. Finalizada a execução do plano de trabalho, o convenente apresenta a Prestação de Contas Final à Coordenação Geral de Prestação de Contas, que envia o processo ao DEEIC, área técnica responsável, para análise do cumprimento do objeto, conforme Figura 3.

Figura 3 – Representação gráfica do processo de prestação de contas do PST.



Fonte: CGPCO/SPOA/ME.

150. A análise dos aspectos financeiros, orçamentários e contábeis da prestação de contas dos convênios é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Prestação de Contas, ligada à SPOA. A Coordenação elaborou o Manual de Execução e Prestação de Contas de Convênios, disponível na página do Ministério do Esporte, na Internet².

4.4. Atividades de controle

151. O Ministério do Esporte definiu as seguintes medidas voltadas ao fortalecimento dos controles: análise de Relatório de Acompanhamento Trimestral para acompanhar o cumprimento do objeto dos convênios em execução; vistorias in loco, para verificar o cumprimento dos aspectos operacionais do programa; e controle social, a ser realizado por meio de entidade civil local indicada pela conveniente para supervisionar a execução das ações, conforme previsto no instrumento de convênio.

152. Conforme já mencionado no corpo do presente Relatório de Monitoramento, estão em andamento ações que visam à reestruturação do Programa Segundo Tempo, com o objetivo de qualificar e aprimorar a gestão do programa. Dentre essas ações destacam-se duas voltadas à atividade de controle. A primeira refere-se à instituição da ordem de início, definida como conjunto de procedimentos preliminares que o parceiro deve demonstrar para receber autorização para início do atendimento aos beneficiários e liberação da segunda parcela. Está sendo estabelecida a Rede de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo do programa, prevista no documento intitulado Instrumentos para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo (fls. 983-1011). Esse acompanhamento será realizado por meio do apoio técnico de grupo de colaboradores ligados a universidades federais, que ficarão responsáveis pelo assessoramento

² Consulta em: http://portal.esporte.gov.br/arquivos/snee/segundotempo/capacitacao/manual_execucao_prestacao_contas.pdf

técnico e pedagógico, pela capacitação de coordenadores de núcleos e pelo acompanhamento in loco da execução dos convênios.

153. A efetividade dessas novas atividades de controle será testada quando da realização do próximo monitoramento. Não obstante, deve-se alertar para o fato de que a rede de controle deveria estar mais voltada para o acompanhamento da execução administrativa dos convênios, do que pedagógica, haja vista as inúmeras irregularidades que ocorreram no âmbito do programa.

154. Observa-se ainda que, conforme o Decreto n.º 6.601/2008, que dispõe sobre a gestão do PPA 2008/2011, atribuiu-se ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP a responsabilidade de coordenar o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA, incluso a disponibilização de metodologia, orientação e apoio técnico aos órgãos no desenho dos programas de governo (§ 3º, art. 1º). Assim, foi disponibilizado o Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, contendo em seu Anexo VI o Roteiro para Elaboração de Modelo Lógico de Programa³.

155. Antes da vigência do PPA 2008/2011, em maio de 2006, o Segundo Tempo já havia sido selecionado pelo MP como programa a ser submetido à modelo de avaliação rápida de programas a partir de metodologia em desenvolvimento pela Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação – CTM&A do MPOG em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Ressalta-se que o Modelo Lógico de Programa é um instrumento que pode ser utilizado para a avaliação *ex-ante* de programas, com vista a melhorar a consistência global do PPA e a sua gerencialidade.

156. Assim, por meio da elaboração do Modelo Lógico do PST, com apoio do IPEA, a equipe técnica da SNEED identificou as oportunidades de melhoria do processo de acompanhamento dos convênios celebrados e deu início ao desenvolvimento de sistema de monitoramento e avaliação do PST, que gerou o documento intitulado Instrumentos para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo (fls. 983-1011).

157. Ocorre que nesse documento “Instrumentos para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo” não foram explicitados todos os requisitos que estavam previstos na Etapa 4- Elaboração do Plano de Avaliação, do Roteiro para Elaboração de Modelo Lógico de Programa, constante no anexo VI do Manual de Elaboração do PPA 2008/2011.

158. Tais requisitos, como a “Composição da Equipe de Avaliação”, que visa identificar o tamanho, as qualificações e habilidades requeridas dos avaliadores; como os “Procedimentos da Avaliação”, que visa especificar os vários procedimentos necessários, incluindo as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e cronograma; como a “Apresentação e Uso”, que visa descrever um breve roteiro indicando como a avaliação será apresentada e como os achados da avaliação serão utilizados; bem como o “Orçamento”, que visa apresentar estimativa do custo e identifica as fontes de financiamento, não foram contemplados no documento apresentado pela SNEED. Assim, será proposta recomendação ao Ministério dos Esportes para que explicita no documento intitulado Instrumentos para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa

³ Brasil. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração PPA 2008/2011. Brasília, abril 2007.

Segundo Tempo todos os requisitos previstos na Etapa 4, do anexo VI do Manual de elaboração do PPA 2008/2011.

159. Quanto ao planejamento semestral de visitas a serem realizadas pelo próprio ministério, são utilizados critérios pré-definidos, conforme já relatado, abrangendo os aspectos a serem acompanhados na execução das ações, os quais são organizados em formulário padrão (fls. 81-118).

160. Deve ser ressaltado que o Relatório de Acompanhamento Trimestral é encaminhado pela própria instituição que executa o convênio e que a entidade supervisora, à qual cabe o controle social, deve também apresentar à SNEED relatório, com base em roteiro previamente encaminhado pelo órgão gestor. O ministério vem aperfeiçoando continuamente esses instrumentos, conforme demonstram os formulários de fls. 94 a 109. Esses relatórios apresentam-se como instrumentos complementares de supervisão.

161. Para aperfeiçoamento do sistema, tem havido também investimento em capacitação. Foram promovidos cursos para os técnicos responsáveis pela análise dos projetos encaminhados pelos proponentes. Há, também, previsão de treinamento em gestão para os executores/convenientes, a ser realizado em parceria com o Instituto Ayrton Senna.

162. Quanto às vistorias in loco, o que foi constatado, porém, mostra que dos 160 convênios firmados, 105 não foram vistoriados, representando R\$ 88,3 milhões do total de recursos repassados às ONGs. O volume de recursos envolvido nos 55 convênios vistoriados é da ordem de R\$ 68,8 milhões.

163. Quanto à efetividade da fiscalização realizada, constatou-se que o método não vem se mostrando suficiente em face da disseminação dos núcleos e falta de controle das atividades pelos convenientes. Torna-se necessário que esta estratégia, imprescindível, seja combinada com outras que melhor dimensionem a execução das metas pactuadas.

164. Além disso, observou-se, na análise dos processos relativos às instituições objeto de denúncias, que as recomendações do Ministério são pouco efetivas (redige-se relatório, encaminha-se ofício com recomendações e estabelece-se prazo para regularização), como exemplo, as recomendações para instituição de frequência dos alunos e identificação dos núcleos. Ademais, as vistorias em geral ocorrem após a liberação da segunda parcela dos recursos (os convênios prevêm a liberação em duas parcelas), não restando nada mais ao órgão gestor senão pressionar o conveniente para instituir melhorias quando o prazo de vigência está se encerrando e os recursos já foram gastos. Em casos pontuais, foi cancelado ou não repassado o recurso do convênio.

165. Nessas circunstâncias, por precaução e para que o órgão gestor resguarde as suas prerrogativas, seria prudente liberar os recursos em mais de duas parcelas. O § 2º do art. 21 da IN n.º 01/97 da STN prevê que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada.

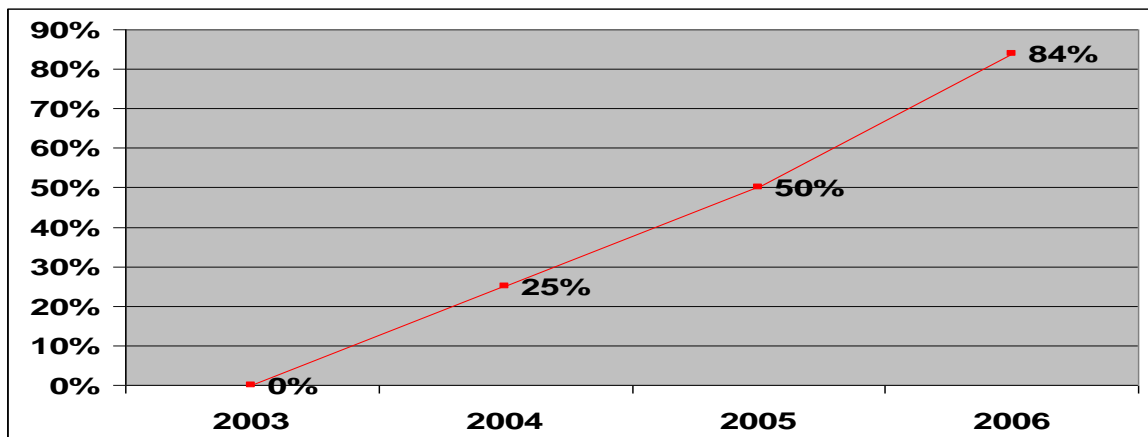
166. Observa-se que o item 9.1.4 do Acórdão 1036/2008 – Plenário, que julgou a Versão Preliminar do presente Relatório de Monitoramento, determinou que, em atenção ao princípio da prudência administrativa, fosse dividida, sempre que possível, a liberação dos recursos do programa Segundo Tempo em mais de duas parcelas, de modo a intercalar as liberações com a apresentação de prestação de contas parciais (caput do art. 21, c/c o § 2º do

mesmo artigo, da IN-STN 01/97). Verifica-se que o comando da determinação propicia certo grau de discricionariedade ao gestor traduzida pela expressão “sempre que possível”. No entanto, em contas de instituições que forem objeto de denúncias, a medida seria profícua no sentido de mitigar o risco de inexecução do objeto pactuado. Não obstante, dada a interpretação do comando da determinação e a insuficiência de recursos humanos para proceder à análise das prestações de contas, acredita-se que ficaria a critério do gestor usar o bom senso na liberação desses recursos. Apenas, deve-se alertar o gestor para os riscos de responsabilização advindos da ocorrência de irregularidades ocorridas e da ausência de cumprimento das metas pactuadas no âmbito dos convênios celebrados.

167. Ainda nesses casos, seria necessário que as vistorias ocorressem antes da liberação da última parcela dos recursos, para que os convênios com graves irregularidades sejam cancelados ou os recursos não sejam mais repassados.

168. Observa-se que há aumento no percentual de convênios denunciados submetidos à vistoria ao longo do período 2003-2006, como demonstrado no Gráfico 5. Dos 160 firmados, 35 foram objeto de denúncia e, desses, 54% foram vistoriados, representando R\$ 65 milhões. Dos 125 que não foram objeto de denúncia, o percentual de vistoria foi de 29%, equivalente a R\$ 92,2 milhões.

Gráfico 5 – Evolução do número de convênios do PST objeto de denúncias que foram vistoriados pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2006.



Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

169. Da mesma forma, constatou-se, comparando-se os períodos de 2003-2005 e 2006-2007, que houve aumento do percentual de convênios vistoriados, como observado na Tabela 4. Nesse sentido, a auditoria realizada pelo TCU veio a contribuir com esse esforço de fiscalização.

Tabela 4 – Percentual de convênios/recursos vistoriados por período.

	(2003-2005)	(2006-2007)
% de Convênios Vistoriados	22	51
% de Recursos Vistoriados	34	53

Fonte: Tabela elaborada com base em dados de planilha enviada pelo Ministério do Esporte.

170. Foi possível identificar, também, como demonstrado na Tabela 5, que a SNEED procura priorizar vistorias em convênios com significativo volume de recursos envolvidos, ante a capacidade limitada de execução de vistorias.

Tabela 5 – Percentual de convênios vistoriados com base em critério de materialidade.

Valor dos Convênios	Inferior a R\$ 1 milhão		Superior a R\$ 1 milhão	
Período	2003/2004/2005	2006/2007	2003/2004/2005	2006/2007
% de Convênios Vistoriados	12	48	41	53

Fonte: Tabela elaborada com base em dados de planilha enviada pelo Ministério do Esporte.

171. Como medida para fortalecer a sistemática de monitoramento e avaliação do PST, encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Informações Gerenciais – SIG com apenas um módulo finalizado, o de Apresentação de Pleitos on-line do PST. Este módulo está disponível na página do ME na Internet e foi demonstrado à equipe de auditoria em reunião com técnicos da Secretaria.

172. De acordo com os técnicos da SNEED, embora tenha sido elaborado um elenco de críticas para garantir a confiabilidade das informações incluídas pelos órgãos e entidades parceiras, este ainda apresenta deficiências, principalmente com relação ao cadastramento do beneficiário. Não há, por exemplo, cruzamento de dados com outros sistemas confiáveis da Administração Pública Federal.

173. O acesso ao Sistema, por parte do proponente, é feito por senha gerada para cada pleiteante que apresenta proposta de convênio. O banco de dados, com o cadastro de todos os convênios, é de uso interno da equipe gerencial.

174. Quanto à aplicação de indicadores de desempenho no planejamento e execução das atividades, apesar de construídos, ainda não são acompanhados, pois se aguarda a finalização do Sistema de Informações Gerenciais.

175. No que se referem às análises das prestações de contas, elas podem ocorrer como condição para liberação de parcela, em caso de prestação de contas parcial, ou condição para renovação do ajuste, em caso de prestação de contas final. A prestação de contas parcial pode ser solicitada a qualquer tempo, face indícios de problemas na execução das ações.

176. De acordo com dados do PST, 48% das prestações de contas finais foram consideradas irregulares. Os técnicos esclareceram que os problemas mais observados são de natureza operacional, classificados como impropriedades em razão da inobservância às propostas pedagógicas do programa e não são considerados ilegalidades. As impropriedades mais comuns são: a) falta de identificação dos núcleos; b) não distribuição dos uniformes; c) ausência do controle de frequência; d) baixo quantitativo de alunos em atividade; e) não atendimento da qualificação de recursos humanos; f) não oferta do mínimo de modalidades coletivas; g) distribuição de materiais esportivos; h) inadequações dos espaços físicos.

177. Do total de convênios com impropriedades, 27% obtiveram a renovação, dando a conhecer que parcela significativa dos convenentes, ainda que não cumpram integralmente com os objetivos do programa, obtiveram renovação dos convênios.

178. Segundo informado pela SNEED, o esclarecimento de dúvidas aos convenentes acerca do funcionamento dos convênios tem sido feito por telefone pela equipe gerencial. Com relação à circulação da informação aos convenentes sobre o Programa, esta tem sido incipiente e os gestores consideram que com a implantação do sistema on line a comunicação com os parceiros será mais célere, evitando problemas de atualização de dados. Como não há serviço telefônico específico para se fazer denúncias sobre o PST, as queixas são recebidas

pela ouvidoria do Ministério do Esporte, que as encaminha para os setores responsáveis. Os canais para apresentação de sugestões, críticas e denúncias são a Internet e o telefone.

179. Com relação à previsão do controle social, mediante indicação de entidade da sociedade civil com papel fiscalizador, esta fica muito sujeita à influência da conveniente, a quem cabe a escolha da entidade. Embora essas entidades parceiras de controle encaminhem ao Ministério do Esporte os formulários de verificação de aspectos operacionais, há situações onde a entidade não possui logística para realizar vistoria em núcleos mais distantes e, portanto, um único relatório não revela a situação dos vários núcleos que compõem um convênio. Além disso, a proximidade com a conveniente coloca em risco a isenção da entidade fiscalizadora nas atividades por ela desempenhada. Este instrumento vem se mostrando pouco efetivo, em face das limitações mencionadas, cabendo à equipe ministerial buscar alternativa para que se efetive esse tipo de controle de forma sistemática.

180. A SNEED está estudando meios de alterar o modo de escolha de entidades, de forma a delimitar o tipo de entidade fiscalizadora, a exemplo de Conselhos Tutelares, Secretarias de Esporte, Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, entre outras. Não há, entretanto, previsão de auxílio financeiro para o desempenho da fiscalização, o que pode trazer dificuldades ao exercício do controle. Pretende-se ainda contar com os legislativos municipais na tarefa de acompanhamento das ações do PST. Além disso, está prevista a publicação de nova portaria com o objetivo de estabelecer parâmetros para seleção das entidades fiscalizadoras.

181. O controle interno do Ministério do Esporte não acompanha as ações de gerenciamento do PST de forma sistemática, já que não conta com estrutura administrativa. Cabe, portanto, somente à SNEED, com as dificuldades estruturais relatadas, a atribuição de acompanhar o cumprimento dos convênios firmados entre o ministério e parceiros do PST, o que demonstra, mais uma vez, as limitações do controle disponíveis às ações do programa. No entanto, o gestor ressaltou o apoio do controle interno no redesenho do PST, empreendido pela SNEED no último período, e na geração de parâmetros para cada ajuste efetivado no programa, sendo instância de referência para o trabalho do órgão gestor.

182. Evidencia essa situação a falta de controle de frequência dos beneficiários, questão de maior relevância para o acompanhamento das atividades previstas no programa. O controle de frequência é o produto de muitos outros controles, como o acompanhamento dos alunos, a substituição dos alunos desistentes, a atuação da coordenação geral e dos coordenadores, e do próprio funcionamento dos núcleos. A ausência de controle de frequência nos convênios analisados é recorrente e demanda esforços reiterados das vistorias ministeriais para tornar efetiva essa medida. Esse controle também é essencial em caso de necessidade de quantificação de débito, principalmente no caso de aquisição do reforço alimentar, que é calculado segundo o número de crianças cadastradas e representa parcela significativa dos valores repassados aos convenientes. Não foi identificado qualquer tipo de sanção com relação a esse tipo de descumprimento das normas do programa o que, mais uma vez, demonstra a enorme fragilidade do acompanhamento dos recursos repassados.

183. No intuito de minimizar a fragilidade apontada quanto ao controle de frequência dos beneficiados, houve a inclusão do tema, no processo de capacitação e no novo modelo de formulário a ser utilizado como instrumento de controle. Além disso, passou a constar no termo de convênio assinado, a necessidade de disponibilizar cópia das listas de frequência dos beneficiados, correspondente aos meses de atendimento promovido, na

prestação de contas do convênio. Em que pese à implementação dessas medidas, é necessária a aplicação de sanções aos convenientes quando detectada a ausência do controle de frequência.

184. Neste ponto, é necessário ressaltar que a própria concepção do programa traz em si os riscos que tornam as ações de difícil controle. Os beneficiários são cadastrados após a assinatura do convênio e todos os itens são calculados sobre o quantitativo de alunos previstos. Parte dos recursos (20%) é liberada para estruturação dos núcleos e todo o material esportivo proveniente do programa Pintando a Liberdade é liberado após a assinatura do convênio. O restante dos recursos deve ser liberado após o cadastramento total dos beneficiários e participantes. Como o ministério ainda não possui instrumentos para verificação da confiabilidade dos dados de forma efetiva, o controle da lista cadastrada depende quase totalmente dos convenientes selecionados, cujo compromisso foi detectado como o maior risco para as ações.

185. Além disso, os convênios têm prazo de execução de um ano, quando os problemas são detectados pelas vistorias já não há mais prazo para recompor as ações na forma prevista nas diretrizes do programa. Os riscos podem se avolumar quando as ações são executadas por entidades civis, que, em geral, não têm garantidos espaços físicos e precisam ter acesso aos beneficiários nas comunidades atendidas. Essas circunstâncias se agravam em situações em que as metas de atendimento são altas.

186. Outra questão a ser considerada, refere-se às dificuldades de implementação do reforço alimentar. Observou-se, nos convênios analisados, que as instituições convenientes optam por alimentos industrializados. O ministério sugere, no manual do Programa de 2007, alimentos que precisam de estrutura para processamento, o que não se encontra ao alcance de todas as convenientes. O valor de referência previsto para o reforço alimentar foi de R\$ 0,50 até 2006, passando a R\$ 0,75, em 2007, e R\$ 1,00, em 2008, mas o ministério tem acatado o valor sugerido pelas proponentes, em face de cotações apresentadas. Nos convênios analisados, houve liberação de até R\$ 1,50 por lanche, o que demonstra que não há parâmetros efetivos para a composição dos custos de alimentação. O reforço alimentar corresponde à maior parte dos recursos transferidos aos executores, em detrimento das ações relativas às atividades finalísticas do órgão. É crucial, portanto, que essas questões sejam levadas em conta quando do redesenho do PST.

5. Análise das denúncias

5.1. Introdução

187. O Jornal O GLOBO na data de 1º de abril de 2007 (fls. 69-79) trouxe reportagem a respeito de problemas enfrentados pelo Programa Segundo Tempo. A matéria denunciou quatro organizações não-governamentais situadas no Rio de Janeiro que supostamente estariam cometendo irregularidades na execução do Programa. As entidades citadas são: Viva Rio; Instituto Rumo Certo; Federação de Capoeira Desportiva do Rio de Janeiro; e Movimento de Resgate, Ação e Cidadania. Além dessas denúncias, o jornal aborda ainda a fragilidade do Ministério do Esporte para fiscalizar convênios celebrados com organizações civis, em especial aqueles com grande número de núcleos.

188. A reportagem menciona inconsistências em endereços fornecidos ao Ministério, diferença no quantitativo de núcleos e encerramento da execução de convênio antes da data prevista, entre outros fatos. Em função dessas denúncias, o Tribunal, que iniciaria o monitoramento das recomendações decorrentes do acórdão referente à auditoria feita no Programa Segundo Tempo, determinou também a fiscalização dos convênios firmados com organizações não-governamentais implementadoras do programa objeto de denúncias pela mídia carioca.

189. Os dados dos convênios firmados com as entidades que foram denunciadas constam na Tabela 6. Desde o início do programa, em 2003, essas entidades assinaram convênios com o Ministério do Esporte, que alcançaram o valor total (transferência e contrapartida) de R\$ 23,3 milhões. Os convênios analisados totalizaram o valor de R\$ 17.064.558,10. A análise priorizou os instrumentos vigentes à data das denúncias. No caso da instituição Viva Rio, apenas um convênio foi assinado no âmbito do PST.

Tabela 6 – Informações sobre os convênios firmados para execução do PST com as entidades objeto de denúncias, no período 2003 a 2006.

ONG	Nº convênio SIAFI – ME	Núcleos	Valor total	Início da vigência	Fim da vigência
Viva Rio	532188 – 172/05	247	6.104.023,60	09/12/2005	15/08/2006
Movimento de Resgate, Ação e Cidadania	570084 – 254/06	50	2.964.600,00	02/10/2006	02/10/2007
Federação de Capoeira Desportiva do Estado do RJ	542384 – 282/05	75	2.598.765,50	30/12/2005	15/06/2007
	502075 – 060/04	20	525.480,80	25/06/2004	25/07/2005
			----- 3.124.246,30		
Instituto Rumo Certo	577473 – 335/06	13	1.572.700,00	22/12/2006	22/12/2007
	559420 – 042/06	21	3.869.469,00	13/06/2006	13/06/2007
	523168 – 018/05	19	2.707.307,21	12/05/2005	12/05/2006
	490904 – 154/03	16	2.029.684,90	19/12/2003	31/03/2005
	484165 – 066/03	2	1.032.146,46	13/10/2003	28/10/2004
			----- 11.166.307,57		
Total	-	463	23.359.177,47	-	-

Fonte: Informações extraídas do sítio da Controladoria Geral da União e de documentos encaminhados pelo Ministério do Esporte.

190. A Tabela 7 apresenta dados sobre as vitorias feitas pelo Ministério nas entidades denunciadas. Esses dados mostram que, das vitorias realizadas, apenas duas aconteceram anteriormente à denúncia do jornal. Isso corrobora a afirmação do então Secretário de Esporte Educacional, citada na matéria jornalística, sobre a baixa capacidade de fiscalização do Ministério.

Tabela 7 – Vitorias realizadas nos convênios do PST firmados com as entidades objeto de denúncias.

ONG	N.º convênio ME	Houve vistoria?	Nº de vitorias	Data de início da vistoria	Posterior à denúncia?
Viva Rio	172/05	Sim	1	05/06/2006	Não
Movimento de Resgate, Ação e Cidadania	254/06	Sim	1	23/04/2007	Sim
				26/09/2007	Sim
Federação de Capoeira Desportiva do Estado do RJ	282/05	Não	-	-	-
	060/04			-	-
Instituto Rumo Certo	042/06	Sim	3	17/01/2007	Não
	335/06	Sim	3	03/04/2007	Sim
				11/06/2007	Sim
				03/04/2007	Sim
				21/05/2007	Sim
	21/08/2007	Sim			
018/05	-	-	-	-	
154/03	-	-	-	-	
066/03	-	-	-	-	

Fonte: Informações extraídas de documentos encaminhados pelo Ministério do Esporte.

191. Após essas considerações iniciais, esse capítulo analisará as informações disponíveis nos processos de convênios relativos às entidades citadas.

5.2. Instituição Viva Rio

192. Os dados gerais do convênio analisado são:

Convênio Siafi n° 532188

Número: 172/2005

Processo: 58701.000357/2005-93

Concedente: Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Esporte Educacional

Convenente: Instituição Viva Rio.

Objeto: O Viva Rio firmou o Convênio n° 172/2005 para instalar 250 Núcleos e atender 50.000 crianças.

Valor total: Os recursos previstos para execução do Convênio totalizam R\$ 6.104.023,60, cabendo ao Ministério destinar R\$ 5.697.715 e ao convenente, a contrapartida de R\$ 406.308,60.

Período de vigência: O convênio foi firmado com vigência estabelecida de 06 meses, de 09/12/2005 a 09/06/2006. O Primeiro Termo Aditivo ao Convênio, realizado em 05 de junho de 2006, prorrogou sua vigência até 15 de agosto de 2006.

Termo do convênio: fls.731-741

Plano de trabalho: fls.682-693

Análise técnica da proposta

193. De início, observou-se a assinatura de Convênio com prazo de execução de 6 meses para atendimento a 50.000 beneficiários, o que é incompatível com a forma de execução das metas pactuadas (cadastramento dos beneficiários e dos participantes posterior à assinatura do convênio). A IN 01/97, em seu art. 7º, inciso III, estabelece que a vigência do convênio deva ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas.

194. A respeito do assunto, o Parecer Técnico nº 043/2006/Execução do Objeto/Convênio nº 172/2005 (fls.775-779), do DEEIC/SNEED/ME registra:

O convênio foi aprovado com vigência estipulada para execução do objeto em seis meses, em dissonância ao tempo normalmente adotado (dez meses) pelo Ministério do Esporte para o programa “Segundo Tempo”, inerente ao citado tema (sublinhado).

(....)

Desta forma, depreende-se que o período de vigência acordado, ponderando-se especialmente o prazo necessário para o procedimento licitatório e o cadastramento das crianças, haja vista a **significativa quantia federal aplicada no convênio em tela** e considerando-se a experiência adquirida pelo corpo técnico deste Ministério relacionada às execuções de outros convênios consoantes ao programa “Segundo tempo”, basta uma rápida averiguação em outros processos para se comprovar o aqui comentado, [o prazo de seis meses] não é suficiente para que as ações sejam desempenhas e, até mesmo, que as metas sejam atingidas em sua totalidade.

195. Além da falta de critérios para conjugar prazos e metas de execução das ações, a entidade não apresentou experiência e estrutura suficiente que comprovasse a viabilidade técnica de execução, em curto prazo, da meta proposta (§ 1º, art. 2º da IN nº 01/97 da STN). No parecer nº 115/2005 – DEEIC/SNEE/ME (fls. 721-727), que analisou a viabilidade da proposta, são citados projetos que têm a participação da entidade proponente, como o Criança Esperança, o programa Acelera Jovem, o projeto Ana e Maria, o Balcão de Direitos e o Projeto Crianças e Jovens em Violência Armada Organizada – COAV. Ressaltou-se também o fato de o projeto ter público-alvo elevado. A menção ao público-alvo teve como objetivo apenas justificar o valor da remuneração do Coordenador-Geral e dos Monitores, superior aos valores constantes das Diretrizes do Programa Segundo Tempo, conforme trecho a seguir:

Cabe ressaltar que o presente projeto possui algumas particularidades, devido ao número representativo do público-alvo definido, qual seja, 50.000 (cinquenta mil) crianças, adolescentes e jovens, bem como pelo fato dos núcleos estarem localizados em áreas carentes das periferias e favelas da cidade do Rio de Janeiro. Diante da complexidade dos trabalhos que envolverão o cumprimento do objeto pactuado e da necessidade de manter no projeto profissionais qualificados, com atuação também de qualidade, o valor da remuneração do Coordenador-Geral e dos Monitores supera os valores referência constantes das Diretrizes do Programa Segundo Tempo, restando estabelecido em R\$ 4.000,00 e R\$ 400,0, respectivamente, a teor da justificativa de fls. 163/164, *verbis*:
...pelo fato de que o projeto terá 50.000 alunos e além disso, foi equiparado aos salários de todos os coordenadores de projetos, em execução, do Viva Rio. ...foram equiparados às bolsas de todos os estagiários dos projetos do Viva Rio que se encontram em execução.

196. No relatório de atividades de 2005 da Viva Rio, disponível no sítio da entidade na internet, o maior projeto em andamento com alguma semelhança ao Segundo Tempo era o Criança Esperança, que possuía 5.566 crianças matriculadas. Portanto, número muito aquém das metas propostas pela entidade e acatadas pela equipe Ministerial, as quais exigiriam estrutura de execução quase dez vezes maior.

197. Ainda no Parecer nº 115/2005, o Ministério do Esporte usou critérios genéricos para justificar o projeto como o art. 227 da Constituição Federal, que diz: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à

dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”

198. Consideraram ainda o art. 4º da lei nº 8.069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, que reza que “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à dignidade, ao respeito e à liberdade e à convivência familiar e comunitária.” Afirmaram também que a proposta de parceria possui fundamento no art. 217, caput, da Constituição da República, que afirma que “é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais como direito de cada um...”.

199. O Ministério, além de constatar a regularidade fiscal da entidade, destacou ainda a existência dos seguintes elementos: a) Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social concedido pelo Conselho Nacional de Assistência Social; b) declarações que a entidade está em pleno funcionamento por mais de três anos, emitidas por três autoridades locais; c) declaração de acompanhamento de execução de convênio assinada pelo Instituto ISER; d) declaração de abertura de conta corrente no Banco do Brasil.

200. Tais documentos demonstram que aspectos formais do processo de celebração do convênio foram levadas em conta, em detrimento da análise da capacidade técnica e operacional da ONG Viva Rio para operacionalizar um programa com metas tão altas em curto espaço de tempo. Vale ressaltar, nesse sentido, a manifestação do Secretário Nacional de Esporte Educacional, João Ghizoni, em reportagem do dia 01/04/2007, ao Jornal O Globo (fl. 72), que dizia:

O convênio, enorme e com só seis meses de duração, foi um equívoco do ministério e do Viva Rio. Era certo haver problemas na execução. Não digo que tenha havido malversação do dinheiro público, mas foram necessárias explicações.

201. A falta de capacidade estrutural para gerir o convênio também pode ser atestada por meio de várias notas fiscais de assistência administrativa e financeira (fls. 797-802), bem como na terceirização de vários serviços, como a contratação da empresa Cooperativa dos Profissionais em Empreendimentos Sociais (fls.803-810, vol. 3) e a Cooperativa de Trabalho Estruturar (fls. 811-823), que comprovam que a ONG Viva Rio não possuía estrutura suficiente para atender toda essa demanda em um curto espaço de tempo.

202. Em face dessas informações, o Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou que fossem ouvidos, solidariamente, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

a) Rafael de Aguiar Barbosa e Francisco Cláudio Monteiro para que apresentassem razões de justificativas pela assinatura do Convênio 172/05 com a entidade Viva Rio, para implantar 250 núcleos do programa Segundo Tempo e cadastrar e atender 50.000 beneficiários no prazo de 6 meses, sem levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta, em descumprimento ao inciso III do art. 7º e § 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN; (item 9.3.1)

b) Rafael de Aguiar Barbosa e Júlio César Soares da Silva para que apresentassem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico

relativo ao Convênio nº 172/2005, firmado com a Viva Rio, sem levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta de implantar 250 núcleos do programa Segundo Tempo e cadastrar e atender 50.000 beneficiários no prazo de seis meses, em desacordo com o inciso III, art. 7º, e § 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN. (item 9.3.2)

203. Em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão TCU 1036/2008-Plenário, foi formalizado processo apartado (TC 015.327/2008-2) com fins de realizar audiências dos responsáveis para apurar indícios de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios.

Comprovação de metas físicas

204. Constatou-se também que a convenente não comprovou, no prazo de vigência do convênio, o cumprimento das metas físicas pactuadas, conforme evidências a seguir:

a) Por meio do Ofício CT 14/06 (fl. 756), de 19 de maio de 2006, a Viva Rio informou que o projeto contava com 28.808 alunos, ou seja, um pouco mais da metade da meta pactuada;

b) Relatório de Convênio (fl. 757), acessado no portal do Ministério dos Esportes no dia 09 de junho de 2006, mostra que existiam 34.411 crianças e 957 monitores cadastrados.

c) Relatório de Convênio (fl. 762), acessado no portal do Ministério dos Esportes no dia 07 de agosto de 2006, oito dias antes de o Convênio finalizar, mostra que existiam 34.411 crianças e 964 monitores cadastrados.

d) No dia 16 de agosto de 2006, um dia após o término do Convênio e, portanto, intempestivo, foi enviado o ofício CT 27/06 (fl. 781B), que encaminhou cópia da base de dados, informando que o projeto atingiu a marca de 50.546 pessoas atendidas, sem mencionar a partir de que data.

e) Mensagens eletrônicas entre membros da convenente atestam a dificuldade da Viva Rio em cadastrar o número de crianças pactuadas e administrar os núcleos. Em *e-mail* datado de 03 de maio de 2006 (fl. 784), consta:

e.1) “Temos até a data de Hoje 15.138 alunos inseridos em nossa base de dados contra cerca de 25.000 declarados, pelos Coordenadores, nos relatórios do mês de Março”;

e.2) “Temos 17 Núcleos articulados para começar a funcionar esta semana totalizando assim os 250”;

e.3) “Temos um conjunto de núcleos que ainda não aparecem em nossa base de dados e outros que possuem um número muito baixo de alunos cadastrados”.

f) E-mail de 15 de maio de 2006 (fl. 787) registra: “Segue anexo planilhas tabuladas pelo Duda com mais de 26.000 alunos. Precisamos saber informações sobre alguns núcleos (ex. Luta pela Paz, Fundação Bemtevi, Paróquia Santa Rosa de Lima e etc.) (...) Chamo atenção para o fato de que alguns núcleos enviaram folha de ponto, porém não cadastraram alunos. Favor conferir e bloquear pagamento!!!!”

205. O Parecer Técnico nº 043/2006/Execução do Objeto/Convênio nº 172/2005 (fls. 775-779) conclui pela não aprovação da prestação de contas, concernente à execução do objeto, embasados pelo que determina os artigos 66 e 77 da Lei nº 8.666/93 e o art. 22 da IN 01/97. Instada a se pronunciar novamente pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas - CGPC (fls.851-852), a SNEED ratificou no Parecer Técnico nº 007/2007 (fls. 853-856) o entendimento anteriormente exarado.

206. Em síntese, o Convênio nº 172/2005, assinado em 09/12/2005, previa o atendimento a 50.000 crianças; o prazo de vigência encerrava-se em 09/06/2006; a prorrogação foi assinada em 05.06.2006; em 19.05.2006, portanto 20 dias antes do final do prazo de duração do convênio, havia 28.808 jovens cadastrados; e, em 09 de junho de 2006, 34.411 beneficiários cadastrados. Essas informações indicam que, para fins de apuração de responsabilidades, pode ser considerado o número de 28.808 cadastrados até 19.05.2006 e, a partir desta data, o número de 34.411 para todos os fins que incidem o cumprimento das metas previstas no Plano de Trabalho. Ressalte-se que os recursos liberados para aquisição de reforço alimentar, pagamento de recursos humanos (coordenador e monitores/estagiários) são calculados segundo número de beneficiários, portanto as despesas decorrentes destes itens do plano de trabalho devem ser glosadas proporcionalmente ao número de crianças efetivamente atendidas. Da mesma forma, deve ser efetivada a glosa nas despesas com material suplementar.

Processo de aquisição do reforço alimentar

207. Verificou-se descumprimento do Plano de Trabalho no que se refere ao valor de aquisição do lanche per capita, cujo processo de aquisição foi mencionado nas denúncias veiculadas pelo Jornal O Globo (fls. 68-79), de 01/04/2007.

208. Conforme Plano de Trabalho aprovado em 09 de setembro de 2005, o preço unitário do lanche estava autorizado em R\$ 0,50. A memória de cálculo estabelecia a seguinte fórmula: 50.000 crianças x 12 dias/mês x 06 meses x R\$ 0,50, totalizando R\$ 1.800.000,00, a serem pagos pela concedente.

209. Por meio do Ofício CT nº 13/06, de 09 de março de 2006, a Viva Rio solicita autorização do Ministério dos Esportes para aumentar o valor do Reforço Alimentar por criança para R\$ 1,00, levando-se em consideração a economia gerada pela não utilização dos recursos durante o período de dois meses devido ao atraso na realização do processo licitatório (fls. 789-781). Não consta no processo a autorização do Ministério para a alteração pretendida no Plano de Trabalho. No ofício CT nº 28/06, de 28 de agosto de 2006, à fl. 782, a Viva Rio tenta justificar o fato de ter adquirido o Reforço Alimentar por R\$ 1,00, ao invés de R\$ 0,50 como previa o Plano de Trabalho.

210. Diante dessa situação, o Ministério dos Esportes notificou a Viva Rio, por meio do ofício nº 573/2007-CPREC/CGPCO/SPOA/SE/ME (fls. 857-865) para que devolvesse, no prazo de 15 dias, o montante de R\$ 970.492,64, atualizado monetariamente. Nos cálculos, a Coordenação-Geral de Prestação de Contas levou em consideração o número de crianças atendidas por núcleo (50.248, conforme dados 16.08.2006), a quantidade de refeições e o valor pago, assim como o saldo remanescente entre o valor previsto e o executado.

211. A Viva Rio encaminhou justificativas ao Ministério do Esporte por meio do Ofício nº 096/2007(fl. 886-891), de 30/05/2007, alegando, primeiramente, que foram publicados editais de licitação em dois momentos, e, em nenhum deles, houve o

comparecimento de interessados. Disse ainda que, numa segunda convocação, somente uma empresa apareceu, oferecendo o valor de R\$ 2,47. Afirmou também que:

A duração deste trâmite foi de 02 (dois) meses, período em que a verba destinada a aquisição dos produtos licitados foi aplicada, porém não foi utilizada para compra do lanches, sendo esta a razão para o pedido de remanejamento mencionado, que tinha por objetivo, a majoração do valor oferecido pelos produtos para a quantia de R\$ 1,00 (um real), utilizando-se das referidas verbas para tanto. Equiparar o valor estipulado no Plano de Trabalho a um quantitativo exequível ao mercado era a condição mínima para se estabelecer um justo processo de competição entre os fornecedores e a obtenção do objeto pretendido, atendendo às legalidades do procedimento licitatório.

212. Ressaltou ainda que, em relação à solicitação de aumento do valor para R\$ 1,00 (Ofício CT nº 13/06, de 09/03/2006, da Viva Rio), a Viva Rio não recebeu nenhuma resposta, e que, apesar disso, havia a necessidade de executar o projeto, que estava comprometida pelo fato de diversas entidades ameaçarem se retirar do projeto, uma vez que não havia alimentação.

213. A Viva Rio, ainda em sua justificativa, sustenta que o ato praticado encontra respaldo nos princípios administrativos “inerentes à delegação que recebeu do Poder Público.” Afirmou que era impossível prever que o processo licitatório não atrairia interessados, e que a situação poderia configurar inexecução culposa do contrato, já que seria uma interferência imprevista.

214. Defendeu também que, pelos incisos IV, V ou VII do art. 24 da Lei 8.666/93, a licitação poderia ser dispensada e que, mesmo assim, optou-se por fazer novo certame com o valor de R\$ 1,00, que foi concluído com sucesso, garantindo, dessa forma, “a continuidade dos serviços prestados e a execução do plano de trabalho, atendendo-se ao objeto principal de tal medida, que era o recebimento da alimentação adequada a todas as crianças atendidas pelo programa.”

215. Analisando-se as justificativas, primeiramente, podemos reproduzir os incisos IV, V e VII do art. 24 da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V – quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

(...)

VII – quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação

direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços;

216. Com relação ao inciso IV, o Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão 347/1994-Plenário, decidiu que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

Que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

217. Assim, o caso em tela não tem como se enquadrar nesse dispositivo, uma vez que a alegada emergência ocorreu em razão da gestão do convênio e da realização do processo licitatório, e não por fatos externos que pudessem configurar o caráter emergencial.

218. Em relação ao inciso V, que se refere à chamada licitação deserta, não cabe a justificativa. Não houve interessados na primeira licitação e foi realizado novo processo, no qual uma empresa compareceu, ou seja, a licitação foi repetida, e houve proposta, mesmo que em preço superior. Sendo assim, não há como se enquadrar no dispositivo citado, que se refere ao fato de não haver interessados à licitação, o que não é o caso.

219. Para que ocorra a licitação deserta, nos dizeres de Maria Sylvia Zanella di Pietro, “são necessários três requisitos: a realização de licitação em que nenhum interessado tenha apresentado a documentação exigida na proposta; que a realização de novo procedimento seja prejudicial à Administração; que sejam mantidas, na contratação direta, todas as condições constantes do instrumento convocatório”. Segundo a autora, “esta última restrição se justifica porque, alteradas as condições, é possível que, aberta nova licitação, apareçam licitantes interessados”, e alerta que o dispositivo, atendendo ao princípio da motivação, exige que seja justificada a impossibilidade de repetir a licitação sem prejuízo para a Administração.

220. De toda forma, como se pode vislumbrar do texto acima, a contratação direta teria que ocorrer nas mesmas condições, ou seja, no valor de R\$ 0,50.

221. Quanto ao inciso VII, a única proposta recebida pela conveniente foi no valor de R\$ 2,47, preço considerado alto em relação ao valor de referência de R\$ 0,50. Nesse caso, deveria ter sido observado o disposto no art. 48, mais especificamente no §3º, ou seja, abertura de prazo para o licitante formular nova proposta, o que não foi feito. Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O parágrafo único do artigo 48, aí referido (hoje §3º, com a redação dada pela Lei nº 9.648/98), prevê que, em caso de desclassificação de todas as propostas, a Administração fixe aos licitantes o prazo de 8 dias úteis para a apresentação de outras propostas escoimadas das causas da desclassificação.

222. Assim, como não houve obediência ao disposto no §3º do art. 48 da Lei nº 8.666/1993, não há que se alegar dispensa de licitação com base no inciso VII do art. 24 da mesma Lei. Portanto, a alegação de que, mesmo podendo se valer da dispensa de licitação, a Viva Rio realizou novo processo licitatório, não confere com a realidade da Lei. Assim, o novo pregão realizado tinha a obrigação de sê-lo, e no valor de R\$ 0,50, uma vez que não

havia autorização do Ministério dos Esportes para alteração do Plano de Trabalho e elevação do valor a R\$ 1,00.

223. Nesse caso, o Manual do Convênio dispõe que, no caso de haver diferença a maior em relação ao preço de R\$ 0,50, ela deve ser paga por meio de contrapartida, fato que não restou comprovado nos autos pela Viva Rio.

224. Por fim, discordamos dos cálculos realizados pela Coordenação-Geral de Prestação de Contas do Ministério dos Esportes (fls. 858-865), que considerou o número de 50.248 crianças atendidas, quando só existiam 34.441 cadastradas na base de dados do Ministério do Esporte até a data de término da vigência do convênio.

225. Em face dessa situação, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos aos convênios 172/2005, 254/2006, 042/2006 e 335/2006 e 282/05 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

Liberação de parcelas

226. Verificou-se liberação da segunda parcela do Convênio (50% dos recursos) mesmo sem comprovação do cadastro total dos beneficiários.

227. O relatório de convênio retirado do portal do Ministério dos Esportes no dia 09/06/2006 comprova o cadastro de 250 núcleos, 249 coordenadores, 957 monitores e 34.441 alunos (fl. 757), tendo anotação de um técnico mencionando que o cadastro encontra-se incompleto, faltando registrar 18 coordenadores de núcleo, 43 monitores e 15.589 crianças.

228. No verso da ficha de acompanhamento (fl. 755), consta manifestação manuscrita da Gerente de Projeto, Milena Carneiro Bastos, no dia 26 de maio de 2006, informando a verificação do cadastramento parcial dos núcleos, recursos humanos e alunos no Sistema do Ministério dos Esportes, e solicitando à Chefia de Gabinete uma decisão acerca da liberação da segunda parcela do convênio.

229. No mesmo documento, consta manifestação, também manuscrita, da Chefe de Gabinete, Luciana Homrich de Cecco, dirigida à Secretária-Substituta, Gianna Perim, aqui reproduzida:

Considerando ser um convênio com 50.000 crianças distribuídas no estado do Rio de Janeiro, em áreas de situação de risco social/favelas, c/ dificuldade de acesso, e considerando o cadastramento no sistema específico deles de 32 mil crianças já efetivado em 3 meses de atividade, esclareço que tecnicamente, a liberação da parcela se faz necessária p/ garantir a implantação das 50 mil crianças.

230. No dia 02 de junho de 2006, no mesmo documento, consta manifestação dirigida à Sra. Milena sobre a necessidade de se realizar vistoria in loco para se verificar o número de crianças. Logo após, consta, no mesmo documento ainda, na data de 09 de junho de 2006, uma manifestação da Gerente de Projeto, Milena Carneiro Bastos, dirigida à Sra. Gianna Perim, que informa o seguinte:

Considerando que já efetivadas as visitas “in loco” nos núcleos do presente convênio, pelo servidor Cláudio Pinheiro, nos dias 05, 06, 07 e 08/06/06, restando verificada a regularidade na execução do objeto pactuado, necessitando da liberação do pagamento da 2ª parcela dos recursos pactuados para o alcance das metas e cumprimento das ações, encaminho o expediente para fins de decisão.

231. Por fim, à fl. 754, consta o Memorando nº 286 GABIN/SNEED/ME, de 09/06/2006, assinado pelo Secretário Nacional de Esporte Educacional, João Ghizoni, que solicita ao Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração Interino, Sérgio Cruz, a adoção das medidas cabíveis ao pagamento da segunda parcela, o que confronta o art. 1º, § 2º da Portaria nº 135, de 26 de outubro de 2005, do Ministério dos Esportes, que condiciona a liberação das parcelas seguintes à primeira ao cadastro integral de todos os participantes, o que restou ciente não ter ocorrido. À fl. 760, consta extrato comprovando o pagamento da segunda parcela, no valor de R\$ 2.788.470,00, em 19 de junho de 2006.

232. Vale ressaltar que há documento à fl.762, datado de 07/08/2006, mostrando que só houve cadastro de mais sete monitores, permanecendo iguais todos os outros participantes do convênio, o que reforça a tese do pagamento da segunda parcela em desobediência à Portaria ME nº 135/2005.

233. Em face dessas informações, o item 9.3.3 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou que fossem ouvidos, solidariamente, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU: Luciana Homrich de Cecco e João Ghizoni para que apresentassem razões de justificativas quanto à liberação de segunda parcela do convênio 172/2005, firmado com a Entidade Viva Rio, com inobservância ao art. 1º, §2º da Portaria nº 135, de 26 de outubro de 2005. Em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão TCU 1036/2008-Plenário, foi formalizado processo apartado (TC 015.327/2008-2) com fins de realizar audiências dos responsáveis para apurar indícios de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios.

Execução de despesas vedadas pela IN 01/97 da STN

234. O art. 8º, inciso I, da IN 01/97 da STN veda a realização de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar. A ONG Viva Rio contratou empresas e outras instituições para execução de atividades relativas à gestão do convênio, pagando, por isso, taxa de administração. Os contratos às fls. 803-823 comprovam a obrigação de pagar taxa de administração, conforme pode ser percebido no trecho a seguir, pertencente a ambos os contratos: “Serão também repassados à CONTRATADA os valores referentes à taxa de administração do contrato pela CONTRATANTE, no percentual de 7,61% (...)”.

235. O primeiro contrato refere-se à contratação da Cooperativa dos Profissionais em Empreendimentos Sociais – COPPES para o fornecimento de seis supervisores de campo e quatro coordenadores adjuntos. Para esse contrato foram pagos R\$ 172.751,30, de acordo com a relação de pagamentos da prestação de contas do Convênio (fls. 824-845).

236. O segundo contrato teve o preço global de R\$ 1.417.500,00, e se refere à contratação da Cooperativa de Trabalho Estruturar para a prestação de serviços de gestão e coordenação técnica, social e desportiva e atendimento educacional de jovens usuários do PST.

237. Em relação à empresa Mediterrâneo Consultoria Ltda, a Viva Rio justificou à fl. 848 que a empresa disponibilizou profissional para coordenar a mediação de conflitos, cujos serviços foram pagos mediante notas fiscais nº 280/2006, 284/2006 e 291/2006, expedidas pela contratada e referente ao Convênio nº 172/2005 firmado com o ME. A atividade foi prevista no Plano de Trabalho, porém deveria ser custeada e realizada pela proponente (fl. 687). Como se vê, a despesa foi paga com recursos repassados pelo Ministério e por meio de serviços de terceiros.

238. Em face dessa situação, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos aos convênios 172/2005, 254/2006, 042/2006 e 335/2006 e 282/05 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

Recursos sacados sem finalidade definida

239. A Coordenação-Geral de Prestação de Contas identificou uma série de retiradas ao longo da vigência do convênio, sem destinação específica comprovada, no montante de R\$ 904.710,00. Foi constatado que houve um crédito de origem não identificada de R\$ 800,00 na data de 01/06/2006, caracterizado como “crédito cfe instruções”, e um crédito de R\$ 903.910,00, na data de 15/08/2006, último dia da vigência do convênio, caracterizado como “TED – Crédito em Conta”, conforme extrato às fls.846 e 847.

240. O art. 20, caput, da IN-STN 01/97 permite saque apenas para o pagamento de despesas previstas no plano de trabalho ou para aplicação no mercado financeiro nas hipóteses legalmente previstas. As retiradas estão demonstradas na tabela abaixo, resumida das informações constantes do Ofício nº 797/2007-CPRE/CGPCO/SPOA/SE/ME, às fls. 876-877.

Tabela 8 – Datas e valores de saques não identificados à conta do Convênio 172/2005 do PST.

Data da Retirada	Valor (R\$)
23/02/2006	17.785,00
23/02/2006	21.140,00
23/02/2006	785,00
29/03/2006	250.000,00
03/05/2006	50.000,00
05/05/2006	100.000,00
10/05/2006	35.000,00
12/05/2006	40.000,00
19/05/2006	50.000,00
22/05/2006	30.000,00
26/05/2006	5.000,00
30/05/2006	75.000,00
31/05/2006	30.000,00
28/06/2006	150.000,00
03/07/2006	50.000,00
Total	904.710,00

241. Como essas retiradas não tiveram sua utilização comprovada à finalidade do Convênio, tanto que o dinheiro retornou à conta, esse montante deveria ter sido aplicado em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou caderneta de poupança, conforme art. 20, § 1º da IN-STN 01/97.

242. A Coordenação-Geral de Prestação de Contas calculou em R\$ 30.067,64 o valor que teria rendido o montante total caso tivesse sido aplicado no período de 23/02 a 03/07/2006, datas da primeira e última retirada respectivamente. Somando-se a correção monetária, o total devido pela Viva Rio foi de R\$ 38.217,17. Apesar da Viva Rio ter devolvido os recursos da aplicação financeira, continua configurada a infração ao art. 20, caput, da IN-STN 01/97.

Despesas não previstas no Plano de Trabalho

243. A Coordenação-Geral de Prestação de Contas identificou pagamento de despesas não previstas no Plano de Trabalho, como aluguéis de imóveis e seguro de acidente de trabalho para os estagiários, em descordo ao art. 21, caput, da IN-STN 01/97.

244. Foi solicitado, então, a devolução de R\$ 41.565,81, montante que foi restituído pela Viva Rio (fls. 879). Porém, além dessas, foi constatado despesas com condomínio e Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, e também com consultorias não previstas no plano de trabalho.

245. Foram pagas despesas à BEMADI Consultoria e Assessoria Ltda., a título de “Assistência administrativa e financeira”, conforme notas fiscais às fls. 797-802. Às fls. 885, a Viva Rio justifica os pagamentos à empresa BEMADI Consultoria e Assessoria Ltda., afirmando que o serviço prestado foi, na verdade, o controle financeiro do objeto, e não assistência administrativa/financeira. De toda forma, não há previsão no Plano de Trabalho de pagamento para essa finalidade.

246. Também foram pagas despesas à FIJU Produções Ltda., a título de serviços administrativos e técnicos em informática, não previstas no Plano de Trabalho (fls. 894-898).

247. Assim, além da devolução do montante de R\$ 41.565,81, deve-se levar em consideração, para fins de ressarcimento, as outras despesas aqui listadas, como condomínio, IPTU, e as referentes à BEMADI Consultoria e Assessoria Ltda. e à FIJU Produções Ltda, uma vez que não estavam previstas no Plano de Trabalho. Propomos também que seja ouvido Rubem César Fernandes, Diretor Executivo da Viva Rio, para que apresente razões de justificativas para a realização de despesas não previstas no Plano de Trabalho (aluguéis, seguro de acidente de trabalho para estagiários, assistência administrativa e financeira, serviços de informática), em desacordo com o art. 21, caput, da IN-STN 01/97.

248. Em face dessa situação, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 172/2005 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

5.3. Movimento de Resgate, Ação e Cidadania

249. Os dados gerais do convênio analisado são:

Convênio Siafi nº 570084

Número: 254/2006

Processo: 58701.001351/2006-14

Concedente: Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Esporte Educacional

Conveniente: Movimento de Resgate, Ação e Cidadania

Objeto: instalar 50 Núcleos e atender 10.000 crianças

Valor total: Os recursos previstos para execução do Convênio totalizam R\$ 2.964.600,00, cabendo ao Ministério destinar R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais) e ao conveniente, a contrapartida de R\$ 264.000,00.

Situação/Período de vigência: O convênio foi firmado com vigência estabelecida de 12 meses, de 02/10/2006 a 02/10/2007. O convênio prevê na Cláusula Quinta a liberação de 20% (vinte por cento) dos recursos de responsabilidade do concedente para cadastramento dos participantes. O Manual do Programa publicado em 2007 registra que o período médio de execução do objeto é de doze meses, com duas fases: a primeira, de 02 meses, para organização das atividades, e a segunda, de 10 meses, para a efetiva execução do objeto. No caso em análise, como foi informado que o início das atividades deu-se em 05/12/2006, somente em 05/10/2007 terminaria a vigência do convênio.

Termo do convênio: fls. 557-568

Plano de trabalho: fls. 526-531

Endereço da entidade

250. Foi publicado em reportagem do Jornal O Globo, de 01/04/2007, que “a ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania não funciona no endereço que forneceu ao Ministério do Esporte ou à Receita Federal”. No sentido de apurar a procedência dessa informação, consultaram-se os documentos constantes do processo de convênio. O endereço da ONG constante do plano de trabalho, assinado em 04/08/2006, é o seguinte: Rua João Francisco de Assis, n.º 51, Vila Centenária, Duque de Caxias/RJ, CEP: 25.025-020 (fl. 525). Esse endereço também consta da declaração do cadastro nacional de pessoa jurídica, emitida em 07/08/2006 (fl. 533), e do termo de convênio, assinado em 02/10/2006.

251. Novo endereço foi comunicado por expediente sem data (fl. 592), no qual a entidade informou ao Ministério do Esporte a mudança de endereço para fins de entrega do material esportivo. O endereço informado é o seguinte: Avenida Marechal Floriano, n.º 38, sala 1204, Centro, Rio de Janeiro/RJ (CEP: 20.080-000). Em 30/10/2006, o ministério encaminhou o Ofício n.º 3107/06 (fl. 657), autorizando o encaminhamento do material esportivo, já para o endereço novo.

252. Após a denúncia feita pelo jornal, o ministério recebeu da ONG os esclarecimentos a respeito da matéria, transcritos a seguir (fl. 591):

A Associação Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, por necessidade de adequação às suas atividades, mudou o seu domicílio para o endereço constante do rodapé desse documento (Avenida Marechal Floriano n.º 38, sala 1204, Centro, Rio de Janeiro, RJ), tendo na oportunidade, observado o cuidado de informar à esse Ministério, solicitando que os materiais esportivos e quaisquer documentos fossem encaminhados para o mesmo.

253. Para a devida regularização processual do novo endereço, em documento protocolado no ministério em 28 de junho de 2007 (fls. 611-614), o novo presidente da

entidade, Francisco de Assis Ferreira da Silva, encaminhou o comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e a Ata da Assembléia Ordinária, de 12/03/2007, que trata do novo endereço da Sede da Associação para fins de registro junto aos órgãos federais e estaduais e municipais. Os documentos confirmam o endereço já encaminhado. Dessa forma, julga-se esclarecido o fato levantado pela denúncia quanto ao endereço da entidade.

Extravio de uniformes

254. A outra denúncia, envolvendo essa entidade, diz respeito ao fato de que “desde o fim do ano passado, uma comerciante, cujo nome será preservado, começou a estranhar algumas correspondências que chegavam à sua casa, em Duque de Caxias: camisas com o logotipo do Programa Segundo Tempo e um extrato do depósito do Ministério do Esporte” (fl. 73).

255. De acordo com as Diretrizes e Orientações do Programa Segundo Tempo, de 2004 e de 2006, o local de entrega do material esportivo é o endereço do parceiro do programa, encaminhado pela equipe do programa Segundo Tempo ao gerente do programa Pintando a Liberdade, juntamente com o nome da pessoa responsável para recebê-lo. No Manual publicado em 2007, o material esportivo deve ser entregue no endereço que a Coordenação-Geral indicar no sistema informatizado do Ministério do Esporte, ficando sob a responsabilidade da entidade sua distribuição para os espaços físicos de desenvolvimento das atividades esportivas.

256. Entre as atribuições do Coordenador-Geral das ações junto à convenente, encontra-se informar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte o recebimento do material esportivo e a respectiva quantidade enviada pelo projeto Pintando a Liberdade/Cidadania, bem como solicitar sua reposição, quando necessário.

257. Seguindo essa previsão, o Ministério comunicou a entidade, por meio do Ofício n.º 3107/2006-CMAES/SE/ME, de 30/10/2006 (fl. 657), que autorizou o encaminhamento dos materiais esportivos nas quantidades e especificações relacionadas. Incluem-se nessa única remessa as 10 mil camisas previstas no plano de trabalho. É necessário esclarecer que parte do material pode ser enviado diretamente pelo Ministério e parte pelas unidades do programa Pintando à Liberdade que funcionam nos estados por meio de convênio.

258. Como forma de comprovar que o material esportivo foi entregue no endereço novo, a ONG encaminhou cópias de listas de objetos entregues pelo Correio ao carteiro nos dias 12, 17 e 23 de novembro de 2006. Entretanto, a parte reservada ao destinatário e ao endereço foram preenchidas manualmente, ao contrário de todo o documento, elaborado eletronicamente. Em virtude disso, tais recibos podem não ter valor como prova de que os materiais realmente foram entregues no novo endereço.

259. Quando da realização deste monitoramento, foi encaminhada lista de postagem dos Correios, de 16/11/2006, na qual consta o destinatário, Regina Sarti, e o CEP de destino, 20.080-000. Não há nos autos comprovante de recebimento de material (fls. 658-661).

260. No mês de abril de 2007, o relatório técnico de vistoria n.º 32/2007 (fls.594-610) apontou a falta de camisas do programa em cinco dos 13 núcleos visitados. Porém, em função do número de núcleos visitados, resta sem comprovação a distribuição da totalidade

das camisetas fornecidas pelo Ministério do Esporte aos 50 núcleos. O mesmo relatório apresentou fotos de crianças usando camisetas do programa em quatro dos núcleos visitados.

261. Sobre a verificação de falta de camisetas apontada no relatório, a Coordenadora de Operação informou que “o registro é feito quando constatadas crianças sem camisetas e/ou quando o Coordenador do Núcleo assegura a falta, mesmo que, quando da vistoria, a maioria das crianças estejam uniformizadas.” Uma situação comum refere-se ao fato de que muitas vezes crianças beneficiadas com o uniforme deixam o Programa porém não o devolvem, ocasionando sua falta para os novos participantes.

262. A possibilidade de ocorrência dos fatos denunciados advém da forma de execução das ações. Todo o material esportivo é liberado após a assinatura do convênio, quando os alunos ainda não estão cadastrados, e é encaminhado, no caso de organizações civis, para endereços que se mostram transitórios, utilizados apenas para proposição do convênio, como se verificou neste caso. Nesta situação foram liberados os recursos para a meta de atendimento a 10.000 crianças.

263. Como não havia nos autos informações conclusivas sobre o recebimento e distribuição de todo o material esportivo pela convenente, em especial das camisetas, tratado pela denúncia, o assunto foi objeto de deliberação do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, consequência da apreciação da Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do PST, onde foi determinado ao Ministério do Esporte que: a) busque elementos, por ocasião da análise da prestação de contas final do Convênio n.º 254/2006, firmado com a entidade Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, que comprovem o recebimento e a distribuição do material esportivo por aquela entidade (item 9.1.2); b) passe a ser exigido aos coordenadores-gerais dos convênios firmados para a execução das ações do Programa Segundo Tempo que encaminhe à Secretaria Nacional de Esporte Educacional informação sobre o recebimento do material esportivo e a respectiva quantidade enviada, nos termos previstos nas diretrizes operacionais do programa (item 9.1.3).

264. A análise da documentação relativa ao convênio 254/2006, firmado com a entidade Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, ensejou ainda o levantamento de outras questões, que serão relatadas a seguir.

Análise técnica da proposta

265. A instituição Movimento de Resgate, Ação e Cidadania não demonstrou capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas e não consta no parecer técnico análise da capacidade da entidade proponente para executar as ações propostas.

266. O § 1º do art. 2º da IN n.º 01/97 da STN prevê que integrará o Plano de Trabalho, no caso de obras, instalações ou serviços, projeto básico, que, entre outros elementos, deverá caracterizar a viabilidade técnica do objeto do convênio, e o art. 4º, que o setor técnico e de assessoria jurídica do órgão ou entidade concedente, segundo as suas respectivas competências, apreciarão o texto das minutas de convênio. Também os normativos internos ao ME prevêem o atendimento de pleitos mediante análise técnica (Portaria n.º 46, de 08/04/2005), e a necessidade de comprovação de experiência prévia nas áreas de parcerias pretendidas e a demonstração de condições de gestão, mediante a indicação de experiência anterior na execução de projeto similar (Portaria n.º 167, de 29/08/2006)

267. Os autos foram enviados à análise jurídica sem qualquer manifestação quanto à capacidade técnica da entidade. Em face da situação, o Parecer/Conjur/ME nº 506/2006, Processo nº 58701.001351/2006-14, instrui à área técnica buscar elementos que comprovem a capacidade operativa da entidade proponente, mediante indicação de experiência anterior na execução de projeto similar, e cita o Acórdão TCU nº 2261/2005-Plenário (fls. 594-551). Este acórdão determina a diversos órgãos que se abstenham de celebrar convênios ou outros ajustes com entidades que não disponham de condições para consecução de seus objetos ou que não disponham em seus estatutos ou regimentos atribuições relacionadas ao mesmo, fazendo constar dos processos de celebração os elementos de comprovação desses requisitos e dos pareceres de análises técnica/jurídica manifestação expressa quanto ao atendimento dos mesmos.

268. Em face da demanda da Consultoria Jurídica, foi juntada aos autos declaração da presidente da entidade interessada de que “atua como parceira em vários projetos, como a COOPGUANABARA no Projeto de Racionalização de Saúde, da Secretaria Estadual de Saúde e no Projeto Comunidade Eficiente II, da Light”, assegurando querer “desenvolver o projeto Segundo Tempo do Ministério do Esporte como gestor, pois temos experiência e capacidade para realizar um excelente trabalho” (fl. 553). A Cooperativa de Trabalhadores da Guanabara declarou que atua nos projetos referenciados e que tem como parceira a interessada, sem caracterizar essa participação (fl. 554).

269. Como se verifica, as declarações apresentadas não trazem elementos que comprovem capacitação técnica ou operacional na área, não podendo ser aceitas como tal. Mesmo assim, registra-se em parecer de fl. 555 que “foram anexadas (...) declarações que atestam a capacidade técnica da proponente para o desenvolvimento do Programa Segundo Tempo. Esse comentário, sem qualquer análise de mérito, foi aceito pela Diretora, Gianna Lepre Perim e pelo Secretário Nacional de Esporte Educacional, João Ghizoni, em desacordo ao § 1º do art. 2º da IN nº 01/97 da STN, combinado com o art. 4º do mesmo normativo, à Portaria ME nº 46, de 08/04/2005, e à Portaria ME nº 167, de 29/08/2006.

270. Indica também a falta de análise da capacidade da conveniente para arcar com as responsabilidades inerentes à execução do convênio o fato da entidade propor contrapartida de R\$ 264.600,00 (fl. 535) e apresentar Patrimônio Líquido no valor de R\$ 5.908,00 (fls. 545-547), evidenciando que a proponente não tinha condições de arcar com o valor da contrapartida e, mesmo, condições operacionais de executar as metas propostas. Segundo o § 3º do art. 2º da IN-STN nº 01/97, “exigir-se-á comprovação de que os recursos referentes à contrapartida para complementar a execução do objeto, quando previsto, estão devidamente assegurados (...)”.

271. Igualmente, não foi avaliada pelo Ministério do Esporte a proposta de aquisição do lanche ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o órgão, em inobservância à diretriz do programa que autorizava a aquisição por valor superior ao valor de referência estabelecido (R\$ 0,50), desde que a diferença/complementação fosse apresentada como contrapartida do parceiro.

272. Observa-se, pois, que não houve avaliação que levasse em conta os riscos relativos à capacidade da Conveniente de executar as metas acordadas no Plano de Trabalho. Ao abrir mão dessa prerrogativa, os responsáveis colocam em risco os recursos aplicados na execução do convênio. As informações constantes dos autos, e que serão relatadas, evidenciam que a conveniente não cumpriu as metas propostas, com evidências de atos antieconômicos.

273. O relatório que deu origem ao Acórdão 2066/2006-Plenário, do TCU, registra que as irregularidades decorrentes de análises técnicas, meramente pró-forma, e até mesmo a aprovação de celebração de convênios na ausência destas, colocam a administração em diversas situações de risco, entre as quais se pode destacar: a) celebração de convênios que não atendam à finalidade pública ou aos objetivos da ação governamental; b) pactuações por meio de instrumentos viciados e/ou com riscos jurídicos implícitos; c) prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em consequência de inexecuções, execuções parciais ou imperfeitas, seja por inexperiência, má-fé, falta de condições ou inépcia das entidades convenentes.

274. O relatório acrescenta ainda que a adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenentes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa nesse tipo de processo, que é a antecedente. A efetividade das demais fases – concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) – depende fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais.”

275. Ressalte-se que a própria entidade de controle social (Cooperativa dos Trabalhadores da Guanabara), indicada para supervisora do convênio pela convenente, solicita, em 07/08/2007, exoneração da função de Entidade Civil Fiscalizadora do Convênio nº 254/2006, em razão de não estar conseguindo realizar as obrigações de fiscalizadora a contento (fls. 618-619). Esta Cooperativa apresentou uma das declarações que foram aceitas pelo órgão a título de comprovação de capacidade técnica da convenente (fl. 554). Informa a Cooperativa que:

tem encontrado dificuldade para exercer este poder de fiscalização, em primeiro lugar, pela dificuldade de acesso e contato junto aos dirigentes da Entidade Convenente, razão esta que ensejou o envio de notificações (telegrama e carta registrada) ao endereço da aludida convenente, cadastrado no site dessa Secretaria, solicitando o comparecimento, ou o imediato contato dos responsáveis pela Organização não governamental “Movimento de Resgate, Ação e Cidadania”, junto à esta Cooperativa de Trabalhadores, de forma a possibilitar a realização da fiscalização “in loco” dos núcleos existentes (...).

276. Constam também elementos que demonstram a desconformidade da estrutura dos núcleos implantados pela convenente com as exigências mínimas do programa. Foi observado pela equipe ministerial no Relatório Técnico de Vistoria nº 32/2007, de 28/04/2007, que, dos 13 núcleos visitados em um total de 50, oito funcionavam em campo de futebol, de terra; e um, em campo de grama.

277. O fato foi também registrado pela Entidade Civil Fiscalizadora Cooperativa dos Trabalhadores da Guanabara no formulário de verificação de aspectos operacionais (fls. 652-656), o qual ressalta a carência de infra-estrutura em quatro de seis núcleos visitados, implantados em campos de futebol de várzea, sendo que as outras modalidades propostas pelo projeto, como voleibol, handebol e xadrez, não possuíam estrutura adequada a sua realização. Afirma, em Ofício encaminhado ao Ministério do Esporte: “(...) sendo certo, que tais núcleos carecem da estrutura básica prevista no Manual de Diretrizes do Programa Segundo Tempo.”

278. Em face dessas informações, o item 9.3.4 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou que fossem ouvidos, solidariamente, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, e artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU: Gianna Lepre Perim e João Ghizoni para que apresentassem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06 com a entidade Movimento, Resgate e Cidadania, sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas, em desacordo ao § 1º do art. 2º da IN n.º 01/97 da STN, combinado com o art. 4º do mesmo normativo, à Portaria n.º 46, de 08 de abril de 2005, do ME, e à Portaria n.º 167, de 29 de agosto de 2006, também do ME, bem como quanto à aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência, uma vez que as diretrizes do programa previam que, caso o valor fosse superior ao valor referência (R\$ 0,50), o complemento seria de responsabilidade do parceiro, entrando como contrapartida do convênio.

279. Em cumprimento aos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão TCU 1036/2008-Plenário, foi formalizado processo apartado (TC 015.327/2008-2) com fins de realizar audiências dos responsáveis para apurar indícios de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios.

Quantitativo de crianças em atividade

280. O Relatório Técnico de Vistoria n.º 32/2007, realizada nos dias 23 e 24 de abril de 2007, registra baixo número de beneficiados em atividades, destacando-se, nos 13 núcleos visitados, desconformidade entre o número de beneficiários cadastrados no ministério e o número informado pelos coordenadores. O Relatório de Vistoria registra (fl. 606) que “os treze núcleos vistoriados deveriam promover o atendimento de 2.600 alunos, os coordenadores informaram que estavam beneficiando somente 1.950 crianças e foi verificada a presença de apenas 461 alunos em atividade, quantitativos bem abaixo do esperado”. Mesmo considerando que a equipe de vistoria não acompanhou os dois turnos de funcionamento, o número de alunos é baixo, ainda mais considerando que os núcleos são obrigados a oferecer duas modalidades coletivas e uma individual, e cada aluno deve ter acesso a, no mínimo, duas horas de atividades diárias durante três dias na semana, segundo Diretrizes do Programa de março de 2006.

281. Em atendimento à solicitação do Ministério do Esporte, a conveniente apresentou prestação de contas parcial, cujas informações indicam execução parcial do objeto pactuado, e não cumprimento dos recursos previstos como contrapartida, conforme analisado no subitem a seguir.

Execução do Plano de Trabalho

282. O Relatório Final de Execução Físico-Financeira informa (fl. 631) que foi executada a meta de 70 estagiários e 31 coordenadores (trinta coordenadores e um coordenador-geral), indicando o não cumprimento das metas previstas na área de recursos humanos para estruturação dos núcleos, que era de 100 estagiários/monitores, sendo dois por núcleo, 50 Coordenadores, com um por núcleo, e um coordenador-geral).

283. Igualmente, o relatório de execução físico-financeira refere-se a despesas relativas a dez meses de execução, quando a prestação de contas parcial foi efetivada em

julho/2007, portanto oito meses após a data de início de execução das metas informadas pelo concedente (05/12/2007). Registra-se despesa de R\$ 210.000,00 para pagamento dos 35 coordenadores e mais R\$ 210.000,00 para pagamento aos 70 estagiários. A remuneração mensal prevista para coordenadores era R\$ 600,00, e estagiários, R\$ 300,00.

284. De fato, a maioria dos núcleos teve suas atividades encerradas antes do término da vigência por decisão unilateral da conveniente, conforme exposto no Relatório Técnico de Vistoria nº 73/2007, realizada no período de 26 a 28 de setembro de 2007 em 18 núcleos (fls. 643-650). Somente em 05/10/2007 seria concluído o prazo de execução pactuado. Os dados apresentados pelo Relatório de Vistoria em confronto com a prestação de contas parcial demonstram que a execução das metas ocorreu até julho/2007.

285. Quanto à licitação para aquisição de tênis e lanches, a entidade informa a realização de Pregão, em 30/10/2006, para fornecimento de dois itens (tênis e lanches), cuja vencedora foi a Empresa Transnutri Distribuidora de Alimentos e Transportes. Observa-se nessa aquisição:

- a) A empresa limitou-se a apresentar o Aviso de Licitação, publicado no Diário Oficial da União, em 19.10.2006, e a Ata do Pregão. Não foram comprovados o processo, homologação e recebimento de itens (Informação nº 37/2007/SNEED/ME, fls. 639-640);
- b) Uma única empresa foi contratada para fornecimento dos dois itens, de natureza distinta, a qual segundo consta, dedica-se ao ramo de produtos alimentícios (Informação nº 37/2007/SNEED/ME, fls. 639-640);
- c) Também foi adquirido, com dispensa de licitação, material esportivo no valor de R\$ 60.000,00 da empresa dedicada ao comércio de alimentos Flesh Comércio de Produtos Alimentícios Ltda. (fls. 634-635).

286. Registra-se pagamento de despesa antecipada e não entrega do material adquirido. Foram adquiridos tênis da Empresa Transnutri Distribuidora de Alimentos e Transportes Ltda., os quais não tinham sido distribuídos aos núcleos visitados até a data da primeira inspeção realizada pelo Ministério (23 e 24/04/2007). Segundo a entidade (fls. 621-622), houve devolução do produto (13/02/2007), tendo a fornecedora, em 28/02/2007, solicitado prazo para nova entrega. A conveniente informou que os produtos foram distribuídos em 27/04/2007, após constatação do problema pela inspeção do Ministério, e transcorridos mais de cinco meses de início de execução das metas. Entende-se que, como o material não tinha sido entregue aos beneficiários cinco meses após o início da execução das metas, a despesa deve ser glosada por mostrar-se desnecessária.

287. Além disso, a entidade propôs no Plano de Trabalho, a contrapartida de R\$ 264.600,00, conforme Cláusula Quarta do Convênio. Informa-se a aplicação de apenas R\$ 10.500,00 (fl. 631). Não consta o pagamento de aluguéis de 13 espaços para funcionamento dos Núcleos à custa do conveniente, conforme previsto no Plano de Trabalho. A IN-STN nº 01/97, no artigo 7º, inciso III, fixa que o convênio conterà, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo o compromisso do conveniente de recolher à conta do concedente o valor corrigido da contrapartida pactuada quando não comprovar a sua aplicação na consecução do objeto do convênio.

288. Em face dessa situação, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do

Programa Segundo Tempo, determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 254/2006 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

5.4. Instituto Rumo Certo

289. Entre os convenientes objetos de denúncias, o Instituto Rumo Certo foi o que mais recebeu recursos do Ministério do Esporte por meio do Programa Segundo Tempo. Ao todo foram assinados cinco convênios (Tabela 9), totalizando cerca de R\$ 11 milhões repassados. Os convênios 042/2006 e 335/2006, que somavam o valor de R\$ 5.397.169,00, encontravam-se vigentes à data das denúncias veiculadas, tendo sido priorizados na análise.

Tabela 9 – Identificação dos convênios firmados pelo Instituto Rumo Certo no PST.

Convênio	Núcleos	Crianças	Valor original (R\$)	Início da vigência	Fim da vigência
335/06	13	6.300	1.572.700,00	22/12/2006	22/12/2007
042/06	21	13.300	3.869.469,00	13/06/2006	13/06/2007
018/05	19	13.290	2.707.307,21	12/05/2005	12/05/2006
154/03	16	10.000	2.029.684,90	19/12/2003	31/03/2005
066/03	02	2.600	1.032.146,46	13/10/2003	28/10/2004
Total	-	-	11.211.307,57	-	-

Fonte: Informações extraídas do sítio da CGU e de documentos encaminhados pelo Ministério do Esporte.

290. Foram objeto de denúncia os seguintes aspectos: inconsistência no quantitativo de núcleos; dois núcleos fechados; reforço alimentar em apenas três dos 11 núcleos visitados pela imprensa; falta de identificação dos núcleos; e baixo quantitativo de crianças em atividade (fls. 69-70).

291. Os dados gerais do convênio nº 042/06 são:

Convênio Siafi nº 559420

Processo: 58701.000627/2006-47

Concedente: Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Esporte Educacional

Conveniente: Instituto Rumo Certo

Objeto: instalar 21 Núcleos e atender 13.300 crianças.

Valor total: R\$ 3.869.469,00 (Ministério: R\$ 3.644.961,00; Conveniente: R\$ 224.508,00)

Situação/Período de vigência: O convênio foi firmado com vigência estabelecida de 12 meses, de 13/06/2006 a 13/06/2007.

Termo do convênio: (fls. 177-187)

Plano de trabalho: (fls. 122-130)

292. A análise propiciou, além dos aspectos relativos às denúncias, a verificação de outros fatos que passamos a relatar. Verificou-se que a assinatura de convênio ocorreu sem levar em conta, nos respectivos pareceres técnicos (fls. 167-175), os requisitos estabelecidos pela própria Secretaria Nacional de Esporte Educacional, o que foi observado em diversos aspectos, conforme a seguir.

293. Houve aprovação de proposta, que prevê a implantação de 21 Núcleos e a contratação de 21 coordenadores para atendimento a 13.300 alunos, sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêem que cada núcleo deveria ter como característica um professor coordenador para cada 200 alunos. Para a meta de 13.300

beneficiários, deveriam ter sido previstos 66 coordenadores. Neste caso, deixou-se de levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta apresentada pela convenente.

294. Considerando que o número de alunos por núcleo superou o quantitativo regulamentar, outro fator observado é que não constam no processo elementos comprobatórios de que os espaços físicos eram apropriados à quantidade de crianças e adolescentes que seriam atendidos. Os critérios para formação de núcleos de 2006 prevêm que as crianças seriam distribuídas em turmas de, no mínimo, 25 alunos e, no máximo, 40 alunos, para as modalidades coletivas e, no mínimo 10 alunos e no máximo 25 alunos, para as modalidades individuais, e que teriam atividades esportivas três vezes por semana. Cada aluno deveria ter acesso a, no mínimo, 2 horas e, no máximo, 4 horas de atividade diária.

295. Apenas no Relatório Técnico de Vistoria nº 45/2007, realizada em 11, 12 e 13 de junho de 2007 (fls. 228-247), portanto, um ano após a assinatura do convênio, foi registrada a não apresentação de planejamento das atividades e sua distribuição por turmas no espaço físico disponível nos respectivos núcleos, o que resultou na impossibilidade de verificar, naquela vistoria, se os espaços físicos comportavam o número de crianças previsto. A questão dos espaços físicos tornou-se premente, em face das evidências acumuladas de que os espaços disponíveis não eram suficientes para atender o número de crianças previsto em alguns núcleos.

296. O Ministério do Esporte aprovou também a proposta apresentada pela convenente de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, em inobservância às diretrizes do Programa que autorizavam a aquisição por valor superior ao custo de referência (R\$ 0,50), desde que a diferença/complementação fosse apresentada como contrapartida do parceiro. Note-se que, em 2007, o custo médio apresentado como referência pelo ministério foi de R\$ 0,75. O reforço alimentar representou 74% do valor do Convênio nº 42/2006 (fls. 124 e 129).

297. A aquisição de reforço alimentar e material esportivo e educacional ocorreu com base nas cotações de fls.133-152 e fls. 153-166, respectivamente. O convênio prevê que o convenente estava obrigado a adotar a modalidade Pregão previsto na Lei nº 10.520/02, preferencialmente na forma eletrônica, conforme determina o Decreto nº 5.504, de 05/08/2005; ou os procedimentos estipulados na Lei nº 8.666/1993, na impossibilidade de se realizar o Pregão. Em face da situação, na análise das respostas da convenente ao Relatório Técnico de Vistoria nº 18/2007, a equipe gestora do Programa solicitou à convenente que apresentasse as devidas justificativas a serem avaliadas quando da prestação de contas final (fls. 223-226), visto que o referido documento data de maio de 2007 e o encerramento do convênio se daria em junho de 2007.

298. O Relatório Técnico de Vistoria consigna que o Coordenador Geral do Convênio nº 42/2006 era o mesmo do Convênio nº 335/2006, função que em tese não pode ser acumulada, haja vista a incompatibilidade de cumprimento da carga horária definida pelas Diretrizes norteadoras do programa, de 40 horas semanais para cada convênio. Ante a constatação do fato, a convenente contratou novo coordenador para o Convênio nº 335/2006.

299. As vistorias realizadas pelo Ministério evidenciaram total falta de controle da entidade convenente na execução das metas, conforme relatado na subseção a seguir, com baixo número de atendimento e falta de controle de frequência dos alunos. Em todas as vistorias realizadas, o número de crianças esteve bem abaixo da meta prevista na maior parte dos núcleos, evidenciando o não alcance das metas e do objeto pactuado. Conforme

mencionado, as notícias veiculadas sobre o trabalho desta convenente registram inconsistência no quantitativo de núcleos, dois núcleos fechados, reforço alimentar em apenas três dos 11 núcleos visitados, falta de identificação dos núcleos e baixo quantitativo de crianças, os quais serão analisados a seguir.

Quantitativo de crianças

300. A denúncia feita pelo Jornal do Brasil refere-se a dificuldades dos núcleos para manter 200 crianças, o mínimo exigido pelo Ministério. A matéria cita alguns núcleos onde as crianças do Programa são minoria e outro onde foram vistas pouco mais de 20 crianças na tarde de uma quarta-feira.

301. Na visita realizada em 17/01/2007 (Relatório Técnico de Vistoria nº 04/2007, fls. 188-193), foi encontrado número muito baixo de crianças em atividade e falta de controle da frequência nos dois núcleos visitados. O relatório ressaltou, entretanto, o fato de se encontrar em período de férias e em dia de chuva. Contudo, considerando que os núcleos visitados funcionavam em clubes sociais e que contavam com áreas cobertas, apenas as justificativas apresentadas pelo responsável pela visita não explicam a situação.

Tabela 10 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 042/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 17/01/2007.

Núcleo	Cadastrados	Declarados	Em atividade
Rocinha	1.989	2.000	35
América F. Clube	1.496	1.500	56
II Exército	998	1.200	61
Total	4.383	4.700	152

Fonte: Relatório Técnico de Vistoria nº 04/2007/SNEED/ME.

302. O Relatório Técnico de Vistoria nº 18/2007 realizada em nove dos 21 núcleos nos dias 3 e 4 de abril de 2007 (fls. 198-210) registra que, até aquela data, não havia controle de frequência. Entre outras, recomenda ao convenente reavaliar se os espaços físicos dos núcleos permitiam o atendimento da meta de beneficiários, apresentando solução para sua adequação às necessidades ou, se impossível, que fosse avaliada a possibilidade da respectiva substituição. Informa que a soma de alunos cadastrados nos núcleos visitados era de 6.678, enquanto que o número de beneficiários informados pelos coordenadores nos locais das visitas somava 3.020 (ver Tabela 11). Foi verificada a presença de apenas 685 alunos em atividade. No Núcleo Social Ramos, com 598 cadastrados, o monitor presente informou à equipe ministerial que estava no Programa há 16 meses e que o quantitativo de crianças atendidas nunca superou o informado (média de 30 crianças pela manhã e 45 no período da tarde), conforme registrado à fl. 203.

Tabela 11 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 042/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 03 e 04/04/2007.

Núcleo	Cadastrados	Declarados	Em atividade
Rocinha	1.999	1.100	384
Escolinha do Galocha	280	70	35
Cabritos	270	-	0
Pavão Pavãozinho	277	-	0
Santa Teresa Aterro	270	-	0
Sind. Metalúrgicos RJ	498	50	15
Social Ramos Clube	598	400	30
América F. Clube	1.496	1.200	140
Piedade F. Clube	990	200	81
Total	6.678	3.020	685

Fonte: Relatório Técnico de Vistoria nº 18/2007/SNEED/ME.

303. Em resposta ao questionamento do Ofício nº 612 GABIN/SNEED/ME para que justifique as razões do baixo número de beneficiados verificado em atividade, o presidente do Instituto Rumo Certo, Luiz Guilherme Neiva de Carvalho, respondeu que “foram promovidas reuniões com os Coordenadores dos Núcleos, visando buscar alternativas para a manutenção das crianças no Projeto, que através do Sistema do Controle de Frequência irá possibilitar aferir o número real de crianças ativas.” Até o final do prazo do convênio não foi comprovado o real atendimento efetuado e justificada a situação encontrada pela equipe ministerial, de forma a avaliar o alcance da meta de beneficiários.

304. Podemos observar que pouco mais de 10% dos alunos cadastrados encontravam-se em atividade nos núcleos visitados, tendo sido declarado pelos coordenadores que apenas 45% (3.020) dos cadastrados representavam o número de beneficiados efetivos. Essa avaliação é da maior importância, pois os recursos para a aquisição de lanches e pagamento de recursos humanos são liberados com base no número de crianças a serem atendidas.

305. Em face dessa situação, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 042/2006 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

306. Conforme Relatório Técnico de Vistoria nº 45/2007, realizada em 11, 12, e 13 de junho de 2007 (fls. 228-247), as atividades relativas ao convênio foram encerradas em 08/06/2007, segundo informação do Coordenador-Geral, antes do término de vigência, que se daria em 13/06/2007. Não houve autorização do ministério para antecipação do final das atividades.

307. A inobservância do quantitativo mínimo de 200 crianças já havia sido detectada pelo TCU em seu relatório de auditoria de natureza operacional relativo ao Programa Segundo Tempo, como pode ser verificado no trecho a seguir:

A maior parte dos núcleos não tem observado todos os requisitos do programa. Segundo o Manual de Diretrizes do Segundo Tempo, os núcleos devem observar algumas condições: atender pelo menos 200 crianças; oferecer atividades

esportivas no mínimo três vezes por semana e duas horas por dia; e oferecer pelo menos duas atividades coletivas e uma individual. Porém, as visitas de estudo revelaram que os núcleos não estão cumprindo todos esses requisitos. A pesquisa postal indicou que 49,9% dos núcleos pesquisados atendem menos de 150 crianças. Além disso, 58% dos núcleos não oferecem atividades no mínimo duas horas por dia e três vezes por semana e 43,2% não têm atividades individuais.

308. Em face dessa constatação de auditoria, o TCU recomendou à SNEED que verificasse, por ocasião da análise do projeto básico, a observância dos requisitos do programa, orientando os convenentes sobre a forma de estruturar as atividades a serem oferecidas pelos seus núcleos.

Inconsistência no quantitativo dos núcleos

309. Segundo o jornal O GLOBO, “a própria quantidade de núcleos é duvidosa: o coordenador Wilson Monteiro diz que são 34 e o ministério, 21.” Na leitura dos planos de trabalho, pode-se conferir que os quantitativos divulgados provavelmente são fruto de um mal-entendido. Como demonstrado na Tabela 9, o total de núcleos dos dois convênios (Convênio nº 42/2006 e nº 335/2006) em vigência é de 34, conforme informado pelo coordenador da ONG ao jornal, sendo que o Convênio nº 42/2006 possui 21 núcleos. Neste caso, não há dúvida quanto ao que foi previsto nos respectivos convênios firmados.

310. Ressalte-se, porém, que esses convênios não observaram para a estruturação dos núcleos o previsto nos manuais do programa, ou seja, para cada núcleo de 200 alunos, um Coordenador de Núcleo e dois monitores.

Núcleos fechados

311. Outra informação trazida pela matéria do jornal é a de que havia à época da reportagem dois núcleos fechados (fl. 70). O Ministério do Esporte, então, realizou vistoria *in loco* nos dias 3 e 4 de abril de 2007, logo após a denúncia, e constatou que os núcleos de Cabritos e Pavão Pavãozinho e Santa Teresa Aterro não estavam em funcionamento, no horário da visita (fls. 201-202). O endereço dos núcleos e o horário de visita adotado pelas equipes de vistoria são os cadastrados pela convenente.

312. Em resposta, o Instituto Rumo Certo alegou que “o núcleo Cabritos funciona de segunda a sexta-feira de 16h às 20h, motivo pelo qual não pode ser visto em funcionamento, uma vez que a vistoria foi realizada às 10h” (fls. 215-216). Quanto ao núcleo Pavão-Pavãozinho, a convenente informou que este núcleo encontrava-se em funcionamento em endereço diferente do cadastrado no ministério, o que também ocorreu com o núcleo Santa Tereza. A inconsistência teria ocorrido pelo fato de o convenente não haver atualizado no sistema do ministério os registros relativos a esses núcleos. Além da atualização dos dados, foi solicitado ao convenente que apresentasse fotos ilustrativas dos locais de realização das atividades (fls. 223-224).

313. Como as atividades dos núcleos foram encerradas dias antes da data prevista, a inspeção realizada em junho de 2007 não trouxe elementos quanto ao funcionamento do núcleo Pavão Pavãozinho, o qual estava localizado na praia. Quanto ao núcleo Cabritos, não foi visitado porque o Coordenador Geral não conseguiu falar com os líderes das comunidades para obter autorização para a visita. A denúncia veiculada pela imprensa não citou os núcleos

que estariam fechados, razão pela qual não se pode garantir que se tratavam dos mesmos núcleos vistoriados pelo Ministério do Esporte.

Reforço alimentar em apenas três dos 11 núcleos visitados.

314. O jornal não especificou quais seriam os núcleos onde não era oferecido o reforço alimentar. Para opinar sobre a procedência dessa informação, foram examinados os relatórios das vistorias realizadas pelo Ministério.

315. No dia 17/01/2007, o Ministério realizou vistorias em três dos 21 núcleos do convênio n.º 042/06. De acordo com o relatório técnico n.º 04/2007, o reforço alimentar estava sendo atendido por meio da oferta de lanche, composto por biscoito, pão doce, arroz doce, pão com queijo, sopa de legumes, frutas, suco e achocolatado (fls. 192). No mês de abril, o Ministério vistoriou nove núcleos desse mesmo convênio. Não foram constatados problemas com relação ao reforço alimentar (fl. 208).

Identificação dos núcleos

316. Segundo a denúncia, “nenhum dos núcleos visitados faz publicidade do programa, como determina o convênio.” Segundo a percepção dos gestores entrevistados no Ministério do Esporte, este é um problema recorrente na execução dos convênios, o que é comprovado pelos relatórios de vistorias realizadas.

317. Com relação ao convênio n.º 42/06, o Relatório de Vistoria n.º 04/2007, de 18/01/2007, recomendava que se procedesse à identificação dos núcleos. O Relatório de Vistoria n.º 18/2007, de 10/04/2007, confirma que os núcleos visitados pelo Ministério do Esporte não possuíam qualquer tipo de identificação do Programa Segundo Tempo, em inobservância ao estabelecido na Cláusula Décima Quarta do convênio (fls. 207-208).

318. Em resposta ao Ofício n.º 612 GABIN/SNEED/ME, que encaminha as constatações à ONG e recomenda providências, o Instituto Rumo Certo afirma que foram encaminhados banners para identificação de todos os núcleos (fl. 220). Na Informação n.º 10/2007/SNEED/ME, o Ministério afirma que a convenente não comprovou a respectiva aquisição e remessa dos banners, nem apresentou fotos ilustrativas dos núcleos identificados, alertando que caberia orientar a convenente acerca do respectivo atendimento (fl. 223).

319. A inspeção realizada em junho/2007 (Relatório Técnico de Vistoria n.º 45/2007) constatou que, dos 17 núcleos vistoriados, apenas oito tinham a identificação do programa.

320. Com base nos elementos constantes dos Relatórios Técnicos de Vistoria produzidos pela SNEED/ME, comprovam-se as denúncias veiculadas pelo Jornal O GLOBO, exceto pela disponibilidade de reforço alimentar, cuja falta não foi constatada nos núcleos visitados pela equipe ministerial.

321. De acordo com o Ofício n.º 1092 GABIN/SNEED/ME, de 05/06/2007, foi solicitado ao Diretor-Presidente do Instituto Rumo Certo o cumprimento das várias recomendações propostas pela equipe técnica da SNEED, entre elas a prestação de contas parcial do convênio n.º 042/2006, em razão das impropriedades identificadas, o que não havia sido atendido até o término do monitoramento. Ressalte-se que o término do convênio estava previsto para 13/06/2007.

322. Em face dessas informações, os itens 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou que fossem ouvidos, solidariamente, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, e artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

a) Rafael de Aguiar Barbosa e João Ghizoni para que apresentassem razões de justificativas pela assinatura do Convênio 042/06 com o Instituto Rumo certo, para implantar 21 Núcleos e contratar 21 coordenadores para atendimento a 13.300 beneficiários, sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêm que, cada núcleo, deveria ter como característica 01 professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta (§ 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN), o que contribuiu para o descontrole das ações e o alcance parcial das metas pactuadas, em desacordo com as cláusulas do Convênio n.º 042/06; (item 9.3.5)

b) João Ghizoni e Gianna Lepre Perim para que apresentem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio n.º 042/2006 (Parecer n.º 62/2006 – DEEIC/SNEED/ME), firmado com o Instituto Rumo Certo, na forma seguinte:

a.1) aprovação da proposta de implantar 21 Núcleos e contratar 21 coordenadores para atendimento a 13.300 beneficiários sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêm que, cada núcleo, deveria ter como característica 01 professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta (§ 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN), o que contribuiu para o descontrole das ações e o alcance parcial das metas pactuadas, em desacordo com as cláusulas do Convênio n.º 042/06; (subitem 9.3.6.1.1)

a.2) não avaliação se os espaços físicos eram apropriados à quantidade de crianças e adolescentes que seriam atendidos, considerando principalmente que o número de alunos por núcleo superava o quantitativo regulamentar; (subitem 9.3.6.1.2)

a.3) aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, quando as Diretrizes do Programa autorizavam a aquisição por valor superior ao custo de referência (R\$ 0,50), desde que a diferença/complementação fosse apresentada como contrapartida do parceiro. (subitem 9.3.6.1.3)

323. Além disso, em face das situações constatadas, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 042/2006 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN n.º 01/97, quando for o caso.

324. Além do Convênio nº 42/06, a SNEED/ME firmou outro instrumento para transferência de recursos ao Instituto Rumo Certo, cujas informações gerais apresentam-se a seguir.

Convênio Siafi nº 577473

Número: 335/06

Processo: 58701.001500/2006-45

Objeto: instalar 32 Núcleos (em 13 espaços) e atender 6.300 crianças.

Valor total: Os recursos previstos para execução do Convênio totalizaram R\$ 1.572.700,00, cabendo ao Ministério destinar R\$ 1.519.200,00 e ao conveniente, a contrapartida de R\$ 53.500,00, equivalentes a 3,52% do total pactuado.

Situação/Período de vigência: O convênio foi firmado com vigência estabelecida de 12 meses, de 22/12/2006 a 22/12/2007.

Termo do convênio: (fls. 313-323)

Plano de trabalho: (fls. 268-277)

325. Igualmente ao ocorrido quando da assinatura do Convênio nº 042/06, foi aprovada proposta, para a implantação de 32 Núcleos e a contratação de 13 coordenadores para atendimento a 6.300 beneficiários (fl. 271), sem levar em conta as diretrizes operacionais do programa desde 2004, as quais prevêm, para a composição mínima de 200 crianças, um coordenador de núcleo. Quanto ao mérito, o Parecer nº 284/2006 (fls. 305-309) destaca que “o projeto ora apresentado está em consonância com o estabelecido na Portaria nº 32 de 17 de março de 2005, DOU de 18.03.2005 e na portaria nº 46 de 08 de abril de 2005, DOU 11.04.2005, no que se refere às normas, diretrizes e critérios para a implantação de núcleos”.

326. Registra-se também a aquisição do lanche ao preço unitário de R\$ 1,50 (fl. 275), com custo total para o Ministério, em inobservância às diretrizes do programa, que autorizavam a aquisição por valor superior ao custo de referência estabelecido (R\$0,50), desde que a diferença/complementação fosse apresentada como contrapartida do parceiro. O reforço alimentar representou 72% do valor do convênio, demonstrando desequilíbrio dos custos envolvidos.

327. Foram adquiridos o reforço alimentar e o material esportivo e educacional com base nas cotações de fls.296-299 (material esportivo) e de fls. 300-304 (reforço alimentar). O convênio prevê que o conveniente é obrigado a adotar a modalidade Pregão, prevista na Lei nº 10.520/2002, nos casos em que especifica, sendo obrigatória a utilização de sua forma eletrônica, conforme Portaria Interministerial nº 217, de 31/07/2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Ministério da Fazenda. Caso isso fosse inviável, deveria ser justificado pelo dirigente ou autoridade competente, adotando-se, nesse caso, a modalidade pregão presencial. A SNEED/ME solicitou justificativa à entidade pela não utilização da modalidade prevista no Convênio 335/2006, sugerindo que os recursos remanescentes fossem executados por meio de Pregão, conforme consignado (fl. 351)

328. Quanto ao quantitativo de beneficiários em atividade, objeto de denúncia, o Relatório Técnico de Vistoria nº 17/2006, realizada nos dias 03 e 04 de abril de 2007 (fls. 324-335), registra que estavam cadastradas nos núcleos visitados 3.167 crianças, tendo sido verificada a presença de 106 crianças (Tabela 12). De seis núcleos visitados, em três não foram encontradas nenhuma criança, pois endereços e horários não estavam atualizados no Ministério. O mesmo ocorreu no núcleo Columbandê, com 1580 crianças cadastradas, onde nenhuma pessoa encontrada no local, na data da visita, tinha informação sobre a execução das ações e sobre o programa. Segundo explicações do conveniente (fls. 343-349), as ações eram realizadas em horário, dia e local diferentes dos observados pela equipe ministerial.

Tabela 12 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 03 e 04/04/2007.

Núcleo	Cadastrados	Declarados	Em atividade
Columbandê	1580		45(manhã) e 18(tarde)
Catumbi	498	150	0
Esperança II	200	170	0
Alvaro Campelo	196	200	13
Jardim Éden	197	200	30
Flor de Bel	496	500	0
Total	3.167	1220	106

Fonte: Relatório Técnico de Vistoria nº 17/2006/SNEED/ME.

329. Ressalta-se ainda no Relatório: a) não restou verificada a participação efetiva dos recursos humanos, visto a ausência de agentes comunitários, monitores e coordenadores, principalmente na proporcionalidade estabelecida pelas diretrizes do programa; b) os núcleos não possuíam qualquer tipo de identificação do Programa Segundo tempo (Cláusula Décima Quarta do Convênio); c) dos seis espaços visitados, apenas três dispunham de estruturas físicas razoáveis ao desenvolvimento das atividades propostas, sendo que os demais núcleos vistoriados possuíam espaços limitados e mal estruturados para o desenvolvimento da meta de beneficiários e regular desenvolvimento das atividades ofertadas; d) a convenente não justificou o baixo número de crianças em atividade e não era feito o controle da frequência das crianças.

330. Consta no Relatório Técnico de Vistoria nº 40/2007, realizada no dias 21 e 22 de maio de 2007 (fls. 354-369), que os espaços visitados eram destinados a atender a meta de 4.200 crianças a serem atendidas, foi declarado o atendimento pelos coordenadores de 3.781 crianças e verificada a presença de apenas 438 crianças em atividade, quantitativo bem abaixo do esperado, mesmo considerando que a vistoria foi realizada em apenas um turno de funcionamento. Não foi verificada a implementação de frequência nos núcleos, posto que, durante a vistoria, na maioria dos núcleos, a frequência não se encontrava disponível.

331. Solicitado a justificar as razões do baixo número de crianças em atividades, apresentação de soluções para o alcance da meta de atendimento pactuada ou proposta de readequação do projeto à realidade verificada, o convenente informou que implantou o controle de frequência dos alunos inscritos no Projeto, além de supervisão periódica e sistemática da Coordenação Geral do projeto. Não foi justificado o baixo número de crianças em atividade (fls. 371-374).

332. Foi mencionado no Relatório de Vistoria que, apesar da entidade ter apresentado proposta de 13 coordenadores de núcleo, cadastrou 32. Todavia, nos espaços vistoriados, relativos a 21 núcleos, foram constatados apenas cinco coordenadores. Não foi constatada também a presença de agentes comunitários, previstos para organização da merenda e limpeza dos núcleos.

Tabela 13 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 21 e 22/05/2007.

Núcleo	Cadastrados	Declarados	Em atividade
Catumbi	498	500	31
Alvaro Campelo	200	196	20
Jardim Éden	197	200	20
Bangu	398	400	20
Esperança II	200	200	96
Flor de Bel	496	300	141
Colubandê	1.988	1.985	110
Total	4.200	3.781	438

Fonte: Relatório Técnico de Vistoria nº 40/2007/SNEED/ME

333. O Relatório de Vistoria nº 71/2007, realizada em 21 e 22/08/2007 (fls. 375-384), demonstra a persistência dos problemas (Tabela 14). Verificou ainda a existência de núcleos com baixo quantitativo de crianças, como o Columbandê, com 2000 cadastrados e apenas 111 em atividade. O núcleo Gurarapari, não tinha crianças em atividade no horário da visita. Segundo informado pelo coordenador, faltou água naquele dia. No Morro dos Macacos, há dificuldade de acesso dos beneficiários (cadastrados 500, declarado pelo coordenador 180 e em atividade, 26). No núcleo Catumbi, a visita não foi permitida pela comunidade.

Tabela 14 – Situação dos núcleos do PST relativos ao Convênio 335/2006, em relação ao número de crianças em atividade, segundo vistoria realizada em 21 e 22/08/2007.

Núcleo	Cadastrados	Declarados	Em atividade
Catumbi	497	180	*
Morro dos Macacos	500	180	26
Columbandê	2.000	2.000	111
ESPERANÇA II	200	200	85
CIADS	297	300	45
Flor de Bel	500	500	45
Jardim Éden	200	200	49
Bangu II	400	400	79
Alvaro Campelo	199	200	64
Guarapari	0	400	0
Vila União	400	400	138
Pró-Morar I e II	503	500	119
Total	5.696	5.660	761

Fonte: Relatório de Vistoria nº 71/2007/SNEED/ME.

*Não foi permitido o acesso ao núcleo pela comunidade, devido à criminalidade (tiroteio).

334. Quanto aos Recursos Humanos, apesar das recomendações proferidas sobre o assunto à conveniente pelo ME, a entidade não atualizou o sistema do ME, nem tampouco apresentou o levantamento de recursos humanos solicitado, especificando o quantitativo de profissionais por núcleo, com respectivos nomes e funções exercidas. Inclusive consta reclamação de um monitor do núcleo CIADS de que há três meses não recebia a bolsa estágio (fls. 378). Não foi também implementado controle de frequência na maioria dos núcleos.

335. Diante do contexto, a equipe ministerial reiterou a recomendação de que a conveniente apresentasse o planejamento de atividades por núcleo, para reavaliação da meta de beneficiários pactuada e para controle da carga horária prevista. No planejamento deveria ser

demonstrado o número de turmas e respectivos números de alunos, o horário das atividades e os recursos humanos vinculados.

336. Da mesma forma que no Convênio nº 042/2006, foi constatado disponibilidade de reforço alimentar nos núcleos visitados. O Relatório Técnico de Vistoria nº 17/2007, realizada em 03 e 04/04/2007, salienta que as ações estão sendo atendidas por meio da oferta de lanche, composto basicamente de biscoito, pão doce, bolo, suco e esporadicamente frutas. Essa informação foi confirmada pelos Relatórios de Vistoria nº 40/2007 e 71/2007.

337. A obrigatoriedade de identificação dos núcleos não foi atendida por completo. A ação sempre foi cumprida por pressão do Ministério. Constatou-se, em abril/2007, que os núcleos visitados não possuíam qualquer tipo de identificação do Programa Segundo Tempo no local. Em maio de 2007, todos os núcleos visitados estavam identificados e, em agosto de 2007, apenas um núcleo atendia a este item.

338. Até 15 de outubro de 2007, o planejamento das atividades dos núcleos ainda não tinha sido encaminhado ao Ministério, apesar de solicitado à conveniente no início de junho de 2007. Também não foi apresentada a prestação de contas parcial até 15 de outubro de 2007, formalmente solicitada por meio do Ofício nº 1087 GABIN/SNEED/ME, datado de 31/05/2007, e dos documentos comprobatórios dos processos licitatórios (fl. 390).

339. Em face dessas informações, os itens 9.3.6 e 9.3.7 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário, que deliberou sobre a Versão Preliminar do Relatório do Primeiro Monitoramento do Programa Segundo Tempo, determinou que fossem ouvidos, solidariamente, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e artigo 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU:

a) João Ghizoni e Gianna Lepre Perim, Diretora, para que apresentassem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio nº 335/06 (Parecer nº 284/2006 – DEEIC/SNEED/ME), firmado com o Instituto Rumo Certo, nos seguintes termos:

a.1) aprovação da proposta de implantar 32 núcleos e contratar 13 coordenadores para atendimento a 6.300 beneficiários sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêm que cada núcleo deveria ter como característica 01 professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta (§ 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN), o que contribuiu para o descontrole das ações e alcance parcial das metas pactuadas; (subitem 9.3.6.2.1)

a.2) aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, quando as Diretrizes do Programa autorizavam a aquisição por valor superior ao custo de referência (R\$ 0,50), desde que a diferença/complementação fosse apresentada como contrapartida do parceiro; (subitem 9.3.6.2.2)

b) Rafael de Aguiar Barbosa e João Ghizoni para que apresentassem razões de justificativas pela assinatura do Convênio 335/06 com o Instituto Rumo Certo, para implantar 32 núcleos e contratar 13 coordenadores para atendimento a 6.300 beneficiários, sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêm que, cada núcleo,

deveria ter como característica 01 professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta, em desacordo com o § 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN, o que contribuiu para o descontrole das ações e o alcance parcial das metas pactuadas, com inobservância às cláusulas previstas no Convênio 335/06; (item 9.3.7)

340. Além disso, em face das situações constatadas, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 335/2006 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN nº 01/97, quando for o caso.

5.5. Federação de Capoeira Desportiva do Estado do Rio de Janeiro

341. Os dados gerais do convênio analisado são:

Convênio Siafi nº 542384

Número: 282/2005

Processo: 58701.000.616/2005-86

Concedente: Ministério do Esporte/Secretaria Nacional de Esporte Educacional

Conveniente: Federação de Capoeira Desportiva do Estado do Rio de Janeiro

Objeto: instalar 75 núcleos e atender 15.000 crianças e jovens no Estado do RJ

Valor total: Os recursos previstos para execução do Convênio totalizam R\$ 2.598.765,50, cabendo ao Ministério o valor de R\$ 2.517.765,50 e ao conveniente a contrapartida de R\$ 81.000,00.

Situação/Período de vigência: O convênio foi firmado com vigência estabelecida de 12 meses, de 30/12/2005 a 30/12/2006. O convênio prevê na Cláusula Quinta a liberação dos recursos em duas parcelas. A primeira foi liberada em 31/01/2006 - 02/02/2006 (20% dos recursos nos termos da Portaria nº 135/2005), e a segunda parcela, no valor de R\$ 2.014.212,40, em 12/07/2006.

Termo do convênio: (fls. 410-421)

Plano de trabalho: (fls.395-399)

342. A Federação de Capoeira do Estado do Rio de Janeiro firmou com o Ministério do Esporte convênio para atender 15 mil crianças. Esse foi o segundo convênio firmado pela ONG, com valor cinco vezes maior que o anterior. A denúncia publicada diz respeito ao encerramento das atividades seis meses antes do tempo previsto e ao endereço da entidade.

Encerramento das atividades

343. O convênio n.º 282/05 possuía vigência inicial de 12 meses, com início de 30/12/2005. A liberação dos recursos foi pactuada em duas parcelas, A primeira foi efetivada em 02/02/2006 por meio da OB900201, de 31/01/2006 (fl. 430). Segundo previsto no programa, esses recursos iniciais, no percentual de 20% do valor do convênio, são liberados para cadastramento dos participantes, que deveria ocorrer em 60 dias, contados da assinatura do convênio, conforme Cláusula Segunda, II, “q”. A liberação da segunda parcela estava condicionada ao cadastramento integral dos espaços físicos, recursos humanos e beneficiários e foi efetivada por ordem bancária de 12/07/2006, com depósito na conta do convênio em 14/07/2006 (fl. 435).

344. Em 07/11/2006, a Federação de Capoeira, por meio do Ofício n.º 018/2006, solicitou a “prorrogação do prazo de vigência (...), em virtude do atraso na liberação da

primeira parcela que se efetivou em 02/02/2006. Devido a este imprevisto, a execução do Programa Segundo Tempo iniciou-se a partir da data do repasse pelo ME” (fl. 440).

345. Em resposta, o ministério, por meio do Ofício n.º 4471 GABIN/SNEED/ME, de 30/11/2006, comunicou “que o convênio 282/05 (...) teve sua vigência prorrogada de ofício até 15/06/2007, em função do atraso verificado na liberação dos recursos” (fl. 441). Segundo a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, houve um atraso total de 168 dias na liberação, sendo 33 dias de atraso referentes à primeira parcela e 155 dias referentes à segunda parcela (fl. 439).

346. Qualquer alteração na programação do convênio poderia ser submetida ao órgão, conforme alínea “c”, item I, Cláusula Segunda do Convênio; no caso, as alterações devidas a atraso na liberação dos recursos. Constitui-se em obrigação do órgão concedente prorrogar de ofício a vigência do convênio, quando houver atraso na liberação do recurso, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado, desde que ainda haja plena condição de execução do objeto. (alínea b, item I, Cláusula Segunda do Convênio).

347. Ao final de fevereiro, a ONG encaminhou o Ofício n.º 022, de 27 de fevereiro de 2007 (fl. 442), com as justificativas para prorrogação de prazo de vigência e encerramento do convênio. Destaca-se desse documento as seguintes informações:

(...) o convênio foi publicado em 31/12/2005 e liberado a 1ª parcela dos recursos no mês de fevereiro de 2006, mesmo assim demos início ao processo de inscrição e cadastramento no mês de janeiro de 2006. A partir do mês de Janeiro nosso projeto não teve nenhuma paralisação, mesmo não conseguindo efetuar o cadastramento no Ministério do Esporte via on-line no prazo de 60 dias (...)

Quando solicitamos a prorrogação por mais dois meses através do ofício nº 18/2006 (...). A resposta que o Ministério nos enviou através de ofício foi que todos os convênios estariam prorrogados até junho de 2007.

Mesmo com todos os problemas nossa instituição conseguiu se reorganizar e cumprir com todas as metas dentro do prazo (12 meses), não sendo necessária a utilização da prorrogação dada pelo Ministério, até porque nossa instituição não teria como arcar sozinha com os custos do mesmo.

348. Com base nos termos do Ofício 022/2007, a Gerente do Projeto, em despacho de 08/03/2007 (fl. 442, verso), sugere que o ministério deve considerar para todos os efeitos a data de 30/12/2006 como término da vigência do convênio, uma vez que a conveniente declarou ter cumprido todas as metas, “não sendo necessária a utilização da prorrogação dada pelo Ministério”.

349. Consta no processo, a Nota de Esclarecimento n.º 01/2007, de 05/06/2007, (fls 452-453), da Gerente do Projeto, na qual informa que, no mês de janeiro/2007, quando da elaboração do Planejamento de Vitorias Nacional, a equipe do Projeto “contatou o Coordenador Geral do Projeto, no sentido de obter informações acerca da execução do projeto (o qual seria incluído na vistoria de janeiro/07), oportunidade em que foi informado do encerramento das atividades em Dezembro de 2006, frustrando assim a possibilidade de acompanhamento in loco”.

350. Também segundo a Nota de Esclarecimento n.º 01/2007, o Ministério do Esporte manteve contato várias vezes para solicitar esclarecimentos acerca do efetivo período de atividades, de forma a assegurar o cumprimento integral do objeto pactuado, e relatou que

“Nestas oportunidades, o Coordenador prestou informações desencontradas e sempre pedia prazo para levantar os dados solicitados.”

351. De fato, verifica-se que, no Ofício nº 22/2007, a convenente dispensou a prorrogação instituída pelo ministério, até 15/06/2006, mas não está claro que tenha dispensado a prorrogação em função do atraso na liberação da 1ª parcela, pedido inicialmente, o qual é de 33 dias. Até mesmo porque a análise dos extratos bancários e da documentação relativa às despesas realizadas pela convenente permite afirmar que a execução das metas do convênio começou em fevereiro de 2006, verificando-se pagamento de recursos humanos a partir de março do mesmo ano, e terminou em janeiro de 2007, completando doze meses de execução.

352. Os pagamentos relativos às metas executadas no mês de janeiro foram efetivados no mês de fevereiro/2007, conforme documentos de fls. 475-493 (recibos de ajuda de custo à autônomo). Há também recibo de entrega de lanches nos núcleos em fevereiro/2007 (fls. 495). Verificaram-se também recibos de distribuição de calças e pandeiros nos núcleos em 04/02/2006 e de distribuição de lanches a partir de 15/03/2006 (fl. 494). A documentação constante da Prestação de Contas do Convênio nº 282/2005 comprova a execução a partir de fevereiro de 2006 até janeiro de 2007. Não houve inspeção ministerial durante a execução do Convênio. Em consequência, não há informações quanto ao controle da execução das ações nos núcleos. Resta esclarecer que não foi solicitada ao Coordenador Geral a formalização dos fatos narrados pela Gerente do Projeto na Nota de Esclarecimento n.º 01/2007, de 05/06/2007. Como a documentação constante da Prestação de Contas do Convênio nº 282/2005 comprova a execução a partir de fevereiro de 2006 até janeiro de 2007, acreditamos que se encontram esclarecidos os fatos objeto da denúncia.

Endereço da entidade

353. Analisando a documentação que compõe o processo de convênio, verifica-se que inicialmente a ONG funcionava em dois endereços na cidade do Rio de Janeiro: na Rua Wandenkolk, n.º 83, Ramos e na Rua Visconde de Inhaúma, 39/1003, Centro. O primeiro, consta no convênio e foi destino de diversas correspondências do ministério, inclusive para fins de entrega de material esportivo (fl. 506). Em 19/06/2006, a entidade solicita a liberação de kits de xadrez e indica o endereço em Olaria para remessa. Em 20/03/2006, o ministério expediu correspondência para o endereço situado à Rua Visconde de Inhaúma (fls. 432), o qual passou a constar também das correspondências encaminhadas pela convenente, fls. 433, a partir de 28/06/2006.

354. Na denúncia feita pelo jornal O GLOBO, o endereço fornecido ao ministério não é o da ONG, mas o de uma casa em Olaria. Segundo declaração ao jornal, Evaldo Bogado, presidente da ONG, afirma que esse endereço em Olaria “é um ponto de referência onde a gente se reunia, a academia de um filiado, só para questão de registro e estatuto.” Acrescentou ainda que a sede fica no Centro da cidade do Rio de Janeiro (fl.73).

355. No dia 04 de abril de 2007, três dias após as denúncias de O GLOBO, a Federação de Capoeira encaminhou à SNEED o Ofício n.º 024/2007, no qual apresentou os endereços em que funciona a entidade, afirmando que a sede administrativa permanece no Centro do Rio de Janeiro e que a sede, ainda em conclusão das obras, teve seu endereço alterado para Rua Afro Melo, n.º 170, Jardim Nova Era, Nova Iguaçu/RJ. Segundo a entidade, esse endereço em Nova Iguaçu substituiu o endereço anterior (Rua Wandenkolk, n.º 83, Ramos), em virtude do término do comodato. Acrescentou ainda que essa alteração de

endereço ocorreu em Assembléia no dia 24/11/2006 e foi registrado em 16/03/2007 (fls. 445-446).

356. No dia 7 de maio de 2007, o Ministério encaminhou à ONG o Ofício n.º 834 GABIN/SNEED/ME, solicitando o envio do anexo I do Plano de Trabalho, com o novo endereço, para atualização no sistema do ministério. Em resposta, a ONG encaminhou, no dia 16/05/2007, o Ofício n.º 030/2007, onde apresenta como endereço a Rua Afro Melo, n.º 170, Lote 96 Quadra, Jardim Nova Era (fls. 447-451). Também estão na documentação encaminhada duas certidões do cadastro de pessoa jurídica, retiradas do sítio da Receita Federal do Brasil. Em uma delas há o endereço da chamada sede administrativa, Rua Visconde de Inhaúma, 39/1003 – Centro (fls. 201, Anexo 2). Na outra, aparece o endereço da outra sede, na Rua Afro Melo (fls. 450-451). Ressalte-se que em uma das certidões consta como data de abertura o dia 16/03/2007, como citado pela ONG no Ofício n.º 024.

357. A questão relativa ao endereço da ONG provocou divergências e levantou suspeitas com relação ao verdadeiro local de funcionamento da entidade, em virtude da falta de informação sobre a mudança de endereço de uma das sedes, que não foi comunicada tempestivamente ao Ministério. Com isso, o sistema do ministério não tinha em seu registro o endereço atualizado da entidade. A falta de atualização dos dados cadastrais das entidades convenientes é uma falha recorrente, identificada quando da realização da auditoria operacional que deu origem ao Acórdão n.º 214/2006, e que levou a recomendações de atualização dos cadastros e aprimoramento da sistemática de monitoramento.

358. Verificou-se que não há nos autos elementos que indiquem a realização de licitação para aquisição de reforço alimentar e material esportivo e educacional. O convênio prevê que a conveniente estava obrigada a adotar a modalidade Pregão prevista na Lei n.º 10.520/2002, nos casos em que especifica, sendo preferencial a utilização de sua forma eletrônica, o que se inviável, deveria ser justificado pelo dirigente ou autoridade competente. O assunto deverá ser objeto de avaliação pelo Ministério do Esporte quando da análise da prestação de contas do Convênio n.º 282/05.

359. É necessário informar ainda que exerceu a função de Coordenação Geral o Sr. Evaldo Bogado de Almeida, em acumulação com a função de presidente da instituição conveniente, o que contradiz as Diretrizes Operacionais do PST, que prevêem 40 horas semanais para o exercício da função.

360. Por fim, é importante destacar que as metas acordadas no Convênio n.º 282/2005 mostraram-se incompatíveis com os prazos previstos para cumprimento de condicionalidades e liberação dos recursos. O convênio prevê que os participantes no programa deveriam ser cadastrados no Ministério no prazo de 60 dias, contados da assinatura (Cláusula Segunda, item II, alínea “q”), sendo que a liberação da segunda parcela estaria condicionada ao cumprimento desta condição, conforme Portaria ME n.º 135/2005. Ocorre que o cadastramento integral de beneficiários e recursos humanos somente foi atestado pelo Ministério em 05/07/2006, o que levou à liberação da segunda parcela (80% dos recursos) em 12/07/2007, mais de seis meses decorridos de vigência do Convênio.

361. Considerando que os núcleos estavam em funcionamento desde fevereiro/2006, o alcance de 15 mil beneficiários demonstrou não ser funcional com o modelo do Programa, cujos núcleos devem estar estruturados e os participantes cadastrados nos primeiros dois meses de vigência do Convênio. Os documentos dos convênios demonstram que, mesmo nos

casos onde há convênios sucessivos com as mesmas entidades, a necessidade de atualização do cadastro é recorrente.

362. Em face das situações constatadas, o item 9.1.1 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário determinou ao Ministério do Esporte que apurasse os fatos relativos ao convênio 282/2005 relatados nestes autos, com a conseqüente glosa das despesas realizadas em desacordo com o previsto nos respectivos instrumentos e outras providências devidas, além de apurar as responsabilidades nos termos previstos no artigo 38 da IN n.º 01/97, quando for o caso.

363. Além dessa medida, o item 9.1.5 do Acórdão TCU n.º 1036/2008-Plenário determinou que o Ministério do Esporte exigisse dos responsáveis maior cautela na aprovação das metas sugeridas pelos proponentes, tendo em vista os prazos para estruturação das ações, como cadastramento dos núcleos, beneficiários e participantes do programa Segundo Tempo, e as dificuldades que vêm se apresentando para coordenação das ações pelas convenientes.

6. Comentários do Gestor

364. Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria TCU n.º 144/2000, a versão preliminar do relatório de auditoria realizada no Programa Segundo Tempo foram remetidos ao Secretário Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte, foi remetido ao Secretário Nacional de Esporte Educacional por meio do Ofício Seprog n.º 101/2008 (fl. 972), de 27/6/2008, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal. Por meio do Ofício Seprog n.º 115/2008 (fl. 976), de 16/07/2008, foi concedida prorrogação de prazo solicitado pelo gestor.

365. Em atendimento à diligência do TCU, o Sr. Júlio Filgueira, Secretário Nacional de Esporte Educacional, encaminhou o Ofício n.º 1878/GABIN/SNEED/ME (fl. 977), em 01/08/2008, contendo os comentários do gestor (fls. 1/47 do Anexo 3), bem como uma versão atualizada do Plano de Ação (fls. 55/94 do Anexo 3). Posteriormente, em 06/08/2008, foi encaminhado o Ofício n.º 1905/GABIN/SNEED/ME (fls. 982/1011), onde se apresentaram documentações complementares ao Ofício n.º 1878/GABIN/SNEED/ME.

366. Considera-se que os comentários e esclarecimentos enviados pelo gestor, pela sua pertinência e oportunidade, possibilitaram que se aperfeiçoassem elementos textuais do relatório, tendo os mesmos sido analisados e incorporados aos capítulos e parágrafos afins. Quanto às recomendações propostas, o gestor ofereceu novos elementos fazendo constar a situação atualizada em julho de 2008.

7. Conclusão

367. O monitoramento realizado no Programa Segundo Tempo em cumprimento às deliberações do Acórdão n.º 537/2007 atende a três objetivos principais: examinar as denúncias feitas pelo jornal O GLOBO, de 1/04/2007, envolvendo quatro organizações civis situadas no Estado do Rio de Janeiro; analisar os controles internos do programa relacionados à sistemática de acompanhamento dos convênios firmados entre o Ministério do Esporte e

organizações não-governamentais responsáveis pela implementação do PST e verificar as providências tomadas em resposta às recomendações exaradas pelo TCU no Acórdão n.º 214/2006.

368. Com base nos dados levantados nesse monitoramento, constata-se que o Ministério do Esporte vem implementando algumas medidas voltadas à melhoria dos instrumentos de monitoramento, como melhoria de roteiros de vistoria e desenvolvimento de sistemas. Iniciativas para melhoria da capacitação dos recursos humanos responsáveis pela execução dos convênios também vêm sendo implementadas. Contudo, há diversas áreas relativas aos controles internos que oferecem riscos ao trabalho que vem sendo executado. Do ponto de vista operacional, não há servidores suficientes para atender às demandas e o quantitativo vem diminuindo nos últimos dois anos. Além disso, verificou-se que o resultado das ações tem sido influenciado fortemente pela própria concepção do Programa combinada com a seleção dos executores.

369. No que se refere às atividades de controle, o principal instrumento, a vistoria in loco, tem sido utilizada, de forma crescente, para examinar o cumprimento dos aspectos operacionais do projeto. Os relatórios resultantes das vistorias ministeriais são padronizados e o encaminhamento das recomendações realizado de forma direta e clara, com prazo para apresentação das providências tomadas para sanear as impropriedades identificadas. Encontram-se em desenvolvimento diversos módulos do sistema de informações para melhor comunicação com os usuários e acompanhamento das ações, apesar da base de dados apresentar ainda deficiências no seu elenco de críticas.

370. Quanto às fiscalizações realizadas, verifica-se que as vistorias são instrumentos insuficientes ao monitoramento, em face da disseminação dos núcleos e falta de controle das atividades pelos convenientes. Observou-se também, na análise dos processos relativos às instituições objeto de denúncias, que as recomendações do Ministério são pouco efetivas, persistindo os problemas até o prazo final de vigência dos convênios. Se por um lado, o controle ministerial mostra-se deficiente, em face da abrangência das metas do programa Segundo Tempo, por outro, foi possível constatar que não se fez o devido controle prévio, pela criteriosa seleção das propostas, nos convênios analisados.

371. Nesses casos, as vistorias realizadas pelo Ministério evidenciam total falta de controle por parte das entidades convenientes na execução das metas, com baixo quantitativo de crianças em atividade e falta de dados quanto à frequência dos alunos. De modo geral, as metas acordadas mostraram-se incompatíveis com os prazos previstos para cumprimento de condicionalidades e liberação dos recursos. A continuidade desse sistema, que combina falta de estrutura para controle das metas do Programa com a desconsideração, quando da aprovação das propostas, de pressupostos essenciais ao resultado das ações (prazos, número de beneficiários, estrutura de execução) coloca em risco a execução do PST, e abre brechas para o mau uso dos recursos públicos.

372. A análise desses pressupostos deve ser prioritária pelo órgão gestor como forma de controlar riscos advindos da própria concepção do Programa. O cadastramento dos beneficiários ocorre depois da assinatura do convênio e parte dos recursos financeiros e todo o material esportivo são aportados antes da comprovação do cadastramento final, cujas inconsistências não são objeto de acompanhamento efetivo. Considerando, pois, esses fatores, apesar dos esforços, as ações de controle e monitoramento realizadas pela equipe técnica ministerial não conseguem alcançar as demandas advindas do processo de execução das ações.

373. Note-se que três aspectos devem ser ressaltados quanto às fragilidades observadas na gestão do programa. O primeiro relaciona-se à utilização de alguns critérios subjetivos que ainda não foram expressamente institucionalizados para seleção das entidades que receberão recursos por meio de convênios para consecução dos objetos do programa. O segundo refere-se a deficiências na fase de análise técnica das propostas no que tange à apreciação dos planos de trabalho e termos de convênios, do custo dos objetos propostos e da capacidade técnico gerencial das entidades proponentes para executá-los. O último aspecto está relacionado a fragilidades da fase de controle concomitante, relativa ao acompanhamento *in loco* da execução e implementação do programa.

374. Observa-se que estão em andamento ações que visam à reestruturação programa, por meio das quais se buscam alternativas no sentido de gerenciar as situações de risco em que se insere o PST, notadamente com: a) possibilidade de publicação de uma nova portaria que irá regulamentar todos os critérios que vêm sendo utilizados para seleção das entidades; b) instituição de conjunto de procedimentos preliminares que o parceiro deve demonstrar para poder receber autorização para início do atendimento aos beneficiados e liberação da segunda parcela; c) criação de um Sistema de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo, com a utilização de equipes de colaboradores provindos de universidades públicas federais.

375. Apesar da avaliação de que as alternativas que vem sendo utilizadas ainda se apresentam insuficientes para mitigar os riscos apresentados na consecução do programa, é necessário avaliar a viabilidade, a consistência e a efetividades dessas alternativas, quando da realização do próximo monitoramento.

376. Verifica-se que as irregularidades ocorridas no âmbito do Programa Segundo Tempo representam mais um exemplo de repasses de vultosas quantias de recursos federais a entidades civis, por meio de convênios ou instrumentos similares, para realização de políticas públicas, sem estruturas de controle antecedente, concomitante e subsequente adequadas. Esse tema já vem sendo amplamente discutida pelo Tribunal. Atualmente a implantação do sistema SICONV, que irá disponibilizar, na internet, informações detalhadas acerca de todos os convênios, em que haja repasse de recursos públicos federais, representa a única solução concreta que vem sendo implementada para viabilizar o controle. No Relatório do Ministro Relator do Acórdão 2066/2006 – Plenário, foi destacada a situação de grave risco relativo à celebração de convênios que não atendem a finalidade pública ou aos objetivos da ação governamental e à ocorrência de prejuízos ou danos ao erário pela malversação ou desvio de recursos públicos em consequência de inexecução, ou execuções parciais, seja por inexperiência, má-fé, falta de condições ou inépcia das entidades convenentes.

377. Como este é o primeiro monitoramento da implementação das deliberações do TCU relativas à auditoria realizada em 2005 e em razão do redesenho do Programa, torna-se necessário realizar novo monitoramento para acompanhar as iniciativas em curso.

378. Por fim, é importante ressaltar a manifestação do novo gestor em acatar as propostas do TCU quando da reformulação do desenho do Programa Segundo Tempo. Diante das informações obtidas ao longo desta fiscalização, a situação de implementação das deliberações do Acórdão 214/2006 – Plenário é a seguinte:

Tabela 15 – Situação de implementação das deliberações do Acórdão nº 214/2006-Plenário.

Determinações e recomendações do Acórdão 214/2006 – Plenário	Situação no 1º Monitoramento
9.1.1	Não aplicável
9.1.2	Implementada
9.2.1	Em implementação
9.2.2	Em implementação
9.2.3	Em implementação
9.2.4	Em implementação
9.2.5	Em implementação
9.2.6	Em implementação
9.2.7	Em implementação
9.2.8	Em implementação
9.2.9	Em implementação
9.2.10	Em implementação
9.2.11	Em implementação
9.2.12	Em implementação
9.2.13	Não implementada
9.2.14	Em implementação
9.2.15	Em implementação
9.2.16	Em implementação
9.2.17	Em implementação
9.2.18	Em implementação
9.2.19	Em implementação
9.2.20	Não implementada
9.3	Cumprida

379. O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das deliberações exaradas na decisão.

Tabela 16 – Situação percentual de implementação das deliberações do Acórdão nº 214/2006-Plenário

Situação das Deliberações	Situação no 1º Monitoramento
Cumprida	4,3%
Implementada	4,3%
Em implementação	78,4%
Não Implementada	8,7%
Não Aplicável	4,3%

8. Proposta de encaminhamento

380. Em face do exposto, submetemos o relatório à consideração superior, com proposta de encaminhamento ao gabinete do Exmo. Senhor Relator André Luís de Carvalho, para a promoção das medidas processuais que entenda cabíveis:

- I) Determinar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional, com fulcro no item 9.6.1 do Acórdão TCU 2066/2006-Plenário, que adote manuais ou rotinas de procedimentos para realização de avaliações técnicas quanto às propostas apresentadas pelas entidades proponentes, fundamentado na consistência dos planos de trabalho, adequabilidade dos custos e avaliação da capacidade administrativa, operacional, jurídica e financeira dessas entidades;
- II) Recomendar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional que:
- a) Regule, de maneira clara e objetiva, os critérios de seleção das organizações que serão beneficiadas com recursos para a execução do Programa Segundo Tempo;
- b) Explique no documento intitulado Instrumentos para o Processo de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo dos Núcleos do Programa Segundo Tempo todos os requisitos previstos na Etapa 4, do Anexo VI, do Manual de Elaboração do PPA 2008/2011, que ainda não foram contemplados no referido documento tais como: a “Composição da Equipe de Avaliação”, que visa identificar o tamanho, as qualificações e habilidades requeridas dos avaliadores; os “Procedimentos da Avaliação”, que visa especificar os vários procedimentos necessários, incluindo as atividades a serem desenvolvidas, sua duração e cronograma; a “Apresentação e Uso”, que visa descrever um breve roteiro indicando como a avaliação será apresentada e como os achados da avaliação serão utilizados; e o “Orçamento”, que visa apresentar estimativa do custo e identifica as fontes de financiamento.
- III) Enviar cópia do presente relatório à Secretaria de Esporte Educacional do Ministério do Esporte e à 6ª Secex do TCU, em cuja clientela se encontra o Ministério do Esporte;
- IV) Retornar o processo à SEPROG para que programe a continuação do monitoramento da implementação das recomendações do Acórdão n.º 214/2006-Plenário e das decorrentes do Acórdão que vier a ser proferido neste processo.

Brasília/DF, em 15 de dezembro de 2008

Alessandro Henrique Pereira Medeiros
Mat. 6557-9

Bruno de Souza Machado
Mat. 6545-5

Carmem Pereira Rego Meireles
Mat. 840-0

Mariana Priscila Maculan Sodré
Mat. 4036-3

Sueli Boaventura de Oliveira Parada
Mat. 2610-7

Vincenzo Papariello Júnior
Mat. 5061-1

Anexo I - Quadro de Recursos Humanos da SNEED (por unidades organizacionais / processos gerenciais)

Unidades / processos	Total	Servidores efetivos	Servidores requisitados	Funcionários Sem vínculo	Estagiários	Terceirizados
Gabinete	19	4	0	4	2	9
Gabinete do Secretário	4			2		2
Apoio Administrativo	6	3			1	2
Gestão do Orçamento	3			1		2
Gestão da Informação	4	1			1	2
Assessoria Especial	2			1		1
DEEIC	37	1	2	14	4	16
Gabinete da Diretora	6		1	2	2	1
Formalização de Convênios	6	1		3		2
Implementação	6		1	2	1	2
Operação	9			3		6
Unidades / processos	Total	Servidores efetivos	Servidores requisitados	Funcionários Sem vínculo	Estagiários	Terceirizados
Acompanhamento Pedagógico e Administrativo	4			2		2
Análise de Cumprimento do Objeto	6			2	1	3
DEUNI	14	1	1	4	3	5
Gabinete do Diretor	2			1		1
Políticas Públicas de Juventude	3	1		1		1
Eventos e Apoio ao Esporte Educacional	2			1		1
Projetos Especiais	3		1			2
Projetos com Recursos Incentivados	4			1	3	
Total	70	6	3	22	9	30

Fonte: Dados fornecidos pelo Ministério do Esporte