

## **Relatório do Ministro Relator**

Trata-se de Monitoramento da implementação das deliberações efetivadas por este Tribunal por meio do Acórdão 214/2006- Plenário, prolatado no âmbito do TC 002.623/2005-8, o qual envolveu Relatório de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Segundo Tempo, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Esporte Educacional ; SENEED.

2. Tal monitoramento foi autorizado por meio do Acórdão 537/2007, no âmbito do TC-004.351/2007-1.

3. Em atendimento, a SEPROG realizou a presente auditoria abrangendo os seguintes objetivos:

a) verificar as providências tomadas em resposta às recomendações exaradas no Acórdão 214/2006-Plenário;

b) analisar a sistemática de acompanhamento dos convênios firmados entre o Ministério do Esporte e as ONGs responsáveis pela implementação do Programa Segundo Tempo; e

c) verificar os processos relativos aos convênios firmados com entidades objeto de denúncias.

4. Quanto a este último item, esclareço que foi incluso em virtude de denúncias veiculadas pelo jornal "O Globo" acerca da fragilidade com que o Ministério do Esporte fiscalizava os convênios firmados com organizações não-governamentais relacionados ao Programa.

5. Registro que esse tópico do Relatório (item 5, fls. 1053/1071, Vol.4) já foi objeto de análise específica por este Plenário, na Sessão de 4/6/2008, bem como que, por meio do Acórdão nº 1.036/2008, foi determinada formação de processo apartado para a efetivação das providências relativas à apuração de responsabilidades. E que, assim, esta questão será excluída da análise a ser implementada nessa oportunidade.

6. A seguir, transcrevo parte do Relatório elaborado no âmbito da Seprog, cuja proposta de encaminhamento foi adotada em uníssono pelos dirigentes daquela unidade técnica:

"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:

Inviabilidade técnica de algumas propostas, que resultou em execução parcial do objeto pactuado no plano de trabalho e no termo de convênio;

Assinatura de convênio sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas;

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;

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;

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 convenientes, 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 convenientes, 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 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 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 convenientes 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 a 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.

(...)

### 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.

Desempenho dos núcleos: cumprimento às diretrizes operacionais do programa

Diagnóstico do TCU em 2005

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.

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).

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

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.

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.

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.

Com relação à orientação aos convenentes 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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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

anterior 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.

#### Estratégia de capacitação

#### Diagnóstico do TCU em 2005

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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).

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.

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.

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.

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

curso 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 ζ 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 Gestoras ζ 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

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 ζ ASCES, no Estado de Pernambuco, que atende 120 crianças com deficiência auditiva e mental; b) o Projeto de Ação Social de Barueri ζ 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.

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.

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.

Adequação dos produtos oferecidos pelo programa

Diagnóstico do TCU em 2005

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

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 compatível 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 e 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.

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

prevêem 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.

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.

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.

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.

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

Recomendação 9.2.12: divulgue aos convenientes 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;

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 e 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

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.

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 convenentes sobre o correto procedimento de utilização e conservação dos materiais esportivos produzidos pelo Programa, como identificado em ofício circular dirigido aos convenentes 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.

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.

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.

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 convenentes 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.

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.

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.

No que tange à Recomendação 9.2.15, segundo o gestor do programa, os convenentes 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.

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.

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. Apesar 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.

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.

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 adotou o valor unitário proposto pelas convenientes, que chegou até a R\$ 1,50 por lanche.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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" e Pesquisa de Informações Básicas Municipais e 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.

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.

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.

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.

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.

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.

#### Sistemática de monitoramento

#### Diagnóstico do TCU em 2005

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

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 e 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)"

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.

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.

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.

O estudo técnico sobre a estrutura do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o 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.

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.

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.

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.

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).

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 infra-estrutura 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.

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.

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.

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.

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.

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 convenentes 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.

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.

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.

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.

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.

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 vitórias 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.

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.

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.

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.

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.

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 convenientes 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 convenientes 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.

#### Os sistemas de controle interno do PST

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.

#### Quadro dos convênios firmados para execução do PST

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.

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

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

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 2 *¿* Distribuição dos recursos transferidos pelo PST a organizações civis, por Unidade da Federação, de janeiro de 2003 a junho de 2008.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

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.

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.

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.

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.

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.

#### Estrutura organizacional e de recursos humanos

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

### Sistemática de formalização de convênio

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.

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.

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.

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.

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.

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.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: SNEED/ME.

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.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: SNEED/ME.

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 conveniente 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.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: CGPCO/SPOA/ME.

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 Internet\_.

Atividades de controle

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.

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

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.

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 a 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 Programa.

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 e CTM&A do MPOG em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e 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.

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).

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.

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

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).

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 3 ¿ Evolução do número de convênios do PST objeto de denúncias que foram vistoriados pelo Ministério do Esporte entre 2003 e 2006.

[VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL]

Fonte: Dados de planilha elaborada pelo Ministério do Esporte.

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.

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 ζ 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.

Como medida para fortalecer a sistemática de monitoramento e avaliação do PST, encontra-se em desenvolvimento o Sistema de Informações Gerenciais ζ 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Com relação à previsão do controle social, mediante indicação de entidade da sociedade civil com papel fiscalizador, esta fica muito sujeita à influência da convenente, 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 convenente 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.

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.

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.

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 convenentes. 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.

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 convenentes quando detectada a ausência do controle de frequência.

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 convenentes selecionados, cujo compromisso foi detectado como o maior risco para as ações.

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.

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.

(...)

#### 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 nº 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 nº 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 nº 115/2008 (fl. 976), de 16/07/2008, foi concedida prorrogação de prazo solicitado pelo gestor.

Em atendimento à diligência do TCU, o Sr. Júlio Filgueira, Secretário Nacional de Esporte Educacional, encaminhou o Ofício nº 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 nº 1905/GABIN/SNEED/ME (fls. 982/1011), onde se apresentaram documentações complementares ao Ofício nº 1878/GABIN/SNEED/ME.

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.

#### Conclusão

O monitoramento realizado no Programa Segundo Tempo em cumprimento às deliberações do Acórdão nº 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.

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.

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.

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 convenentes. 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.

Nesses casos, as vistorias realizadas pelo Ministério evidenciam 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 PST, e abre brechas para o mau uso dos recursos públicos.

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.

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.

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 providos de universidades públicas federais.

A despeito 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.

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.

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.

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 6 ¿ 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

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

Tabela 7 - Situação percentual de implementação das deliberações do Acórdão 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%

Proposta de encaminhamento

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:

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;

Recomendar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional que:

Regulamente, de maneira clara e objetiva, os critérios de seleção das organizações que serão beneficiadas com recursos para a execução do Programa Segundo Tempo;

Explicitar 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.

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;

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."

É o Relatório.

## **Voto**

### **PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO**

A Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas - Seprog, nesse primeiro monitoramento, acompanhou e analisou as medidas adotadas pela SNEED/ME em cumprimento às recomendações expedidas por este Tribunal por meio do Acórdão 214/2006 - Plenário.

2. Tal decisum foi resultante da análise empreendida por esta Corte no Programa Segundo Tempo - PST, por meio de Auditoria de Natureza Operacional cujo objetivo foi identificar e avaliar os obstáculos para o atingimento dos objetivos do referido Programa.

3. Esse Programa, identificado como estratégico pelo Governo Federal, tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social.

4. Em síntese, o programa busca disponibilizar ao público alvo, por meio da celebração de convênio com Entidades públicas ou privadas, núcleos de prática de esporte em período contrário ao turno escolar, com periodicidade não inferior a três vezes semanais, com a priorização, declarada, do atendimento a áreas de risco.

5. No âmbito daquela auditoria inicial, foram relatados os seguintes problemas na implementação do PST: a) os núcleos não observavam todos os requisitos do programa, incluindo os critérios de priorização dos beneficiários; b) o programa de capacitação não abrangia todos os executores (coordenadores e monitores), além de possuir conteúdo genérico no que toca à inclusão de portadores de necessidades especiais; c) os insumos oferecidos (material esportivo, reforço alimentar e uniformes) apresentavam problemas no que se refere à qualidade e disponibilidade; d) infra-estrutura precária para a prática desportiva, além da baixa confiabilidade das bases de dados informatizadas do programa.

6. Por meio do Acórdão citado, foram efetivadas várias recomendações aos Órgãos gerenciadores do programa, objetivando o seu aperfeiçoamento.

7. No âmbito do presente RELATÓRIO de monitoramento restou consignado que os problemas identificados persistem. Todavia foi constatado que cerca de 80% das medidas indicadas estão em fase de implementação.

8. Ressalto, por considerar pertinente, que ocorreu mudança do gestor do PST no período entre a efetivação do Acórdão e a realização do monitoramento, estando em andamento a reformulação do desenho do programa. Mas que, de qualquer forma, houve o compromisso da nova administração em acatar as propostas do TCU.

9. No âmbito do monitoramento foi incluída a análise da sistemática de acompanhamento dos convênios firmados com as ONG's Responsáveis pela implementação do programa. A avaliação deste item foi incluída no bojo do item 4 do RELATÓRIO de Monitoramento que abordou os sistemas de controle interno do PST.

10. Uma questão que merece destaque, no que se refere aos procedimentos para formalização dos convênios, é a deficiência dos critérios para seleção dos parceiros, o que, segundo demonstrado nos autos, inviabiliza a realização de adequadas análises técnicas quanto à qualificação das Entidades convenientes para a consecução do objeto proposto, sob os aspectos administrativos, técnicos e operacionais.

11. Como consequência desse fato, foram listadas as seguintes irregularidades constatadas in loco: "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 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."

12. Deve-se ressaltar que tais irregularidades deram azo às denúncias veiculadas na mídia envolvendo convênios firmados com ONG's no Estado do Rio de Janeiro.

13. Conforme já esclarecido, foi formalizado Processo apartado para a análise dessa matéria, ante proposta oferecida por este Relator ao se pronunciar nestes autos, em caráter preliminar, na Sessão Plenária de 4/6/2008. E, em atendimento ao decisum então prolatado, foi autuado o TC 015.327/2008-2.

14. Na Sessão de 11/3/2009, também deste Colegiado, foi prolatado o Acórdão 390/2009 no âmbito daquele Processo, aplicando multa aos gestores Responsáveis, uma vez que a inobservância de parâmetros operacionais na celebração dos convênios foi um fator que contribuiu para a execução

parcial e inadequada das avenças, com prejuízos para o programa e para os beneficiários. A deficiência das análises técnicas realizadas para aferir a capacidade das Entidades proponentes para assumirem a execução do objeto a ser executado restou latente naqueles autos.

15. Quanto a esse aspecto está sendo proposta determinação corretiva à SNEED no sentido da elaboração de manuais ou rotinas de procedimentos para aprimoramento das avaliações técnicas das proponentes.

16. De qualquer modo, deve-se registrar que medidas saneadoras estão sendo adotadas pela SNEED/ME para minorar os problemas identificados. Nestes autos foram destacadas: a instituição da chamada "ordem de início", definida "como conjunto de procedimentos preliminares que o parceiro deve demonstrar para receber autorização pra início do atendimento aos beneficiários e liberação da segunda parcela dos recursos" e o estabelecimento da "Rede de Acompanhamento Pedagógico e Administrativo" do programa, que consiste no acompanhamento a ser realizado "por meio do apoio técnico de GRUPO de colaboradores ligados a universidades federais, que ficarão Responsáveis pelo assessoramento técnico e pedagógico, pela capacitação de coordenadores de núcleos e pelo acompanhamento in loco da execução dos convênios."

17. A avaliação da efetividade de tais ações, além de inúmeras outras elencadas no RELATÓRIO de Monitoramento, será efetuada quando da realização do próximo monitoramento por este Tribunal.

18. Com respeito à criticada utilização de critérios subjetivos para seleção das Entidades a serem beneficiadas com os recursos a serem repassados, foi informada pelo Ministério a possibilidade de publicação de uma nova portaria que irá regulamentar todos os critérios que vêm sendo utilizados para seleção dos parceiros. E essa questão também é objeto de recomendação nestes autos e tem estreita relação com a determinação reportada no item 15 acima.

19. Da leitura do RELATÓRIO de monitoramento, conclui-se que há premente necessidade de adoção de medidas que propiciem a oferta, pelo poder público, de atividades esportivas para as crianças e adolescentes sem que haja solução de continuidade, o que, até agora, não se observa na implementação do Programa Segundo Tempo.

20. A precária situação encontrada, em termos de números de beneficiários em cotejo com o número total da população alvo existente, é justificada pelas seguintes deficiências destacadas nos autos: a) extrema complexidade da logística envolvida na implantação do programa; b) falta de locais (espaços físicos) apropriados, públicos ou privados, para as práticas desportivas; c) dificuldade de manutenção dos profissionais contratados, bem como de sua capacitação; e d) dificuldades operacionais para fornecimento de reforço alimentar, materiais esportivos e uniformes com qualidade adequada e de forma tempestiva.

21. Tais problemas trazem à baila questionamento acerca do acerto da escolha do termo de convênio como modalidade apropriada para execução dessa política pública.

22. De qualquer forma, deixo de aprofundar essa análise em vista das medidas de longo prazo que estão sendo engendradas de forma articulada entre vários ministérios para a solução do problema, conforme assinalado nos autos.

23. Tais medidas envolvem a implementação de um plano de ação conjunto para a disponibilização de espaços esportivos em todas as escolas dentro de um período de 10 anos e a articulação com municípios para ampliação da jornada escolar.

24. Para finalizar, devo ressaltar a excelência do trabalho realizado pela equipe da Seprog.

Assim, acolhendo a proposta da Unidade Técnica, proponho que seja aprovado o Acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

Relator

## **Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento das recomendações e determinações proferidas por esta Corte de Contas mediante o Acórdão 214/2006-TCU-Plenário, de 19/4/2006, exarado nos autos do TC 002.623/2005-8, em decorrência de auditoria de natureza operacional realizada pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog no Programa Segundo Tempo, conduzido pela Secretaria Nacional de Esporte Educacional - SNEED;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional 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, alertando-a acerca das disposições constantes do item 9.6.1 do Acórdão TCU 2066/2006-Plenário;

9.2. recomendar à Secretaria Nacional de Esporte Educacional que:

9.2.1. regulamente, de maneira clara e objetiva, os critérios de seleção das organizações que serão beneficiadas com recursos para a execução do Programa Segundo Tempo;

9.2.2. explicitar 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 visam a 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.

9.3. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório de Monitoramento e Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Secretaria de Esporte Educacional do Ministério do Esporte, para conhecimento e adoção das medidas complementares necessárias à implementação das recomendações do Acórdão n.º 214/2006; Plenário e das decorrentes deste Acórdão;

9.4. dar ciência à 6ª Secex das medidas ora adotadas, uma vez que o Ministério do Esporte integra a sua clientela; e

9.5. restituir os presentes autos à Seprog para que programe a continuação do monitoramento da implementação das determinações e recomendações efetivadas por meio dos Acórdãos 214/2006 e 1.036/2008, ambos do Plenário, assim como das dispostas neste Acórdão;

9.6. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório de Monitoramento e Proposta de Deliberação que o fundamenta, ao Ministério do Esporte, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e à Comissão Permanente de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados

### **Quorum**

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Auditor presente: André Luís de Carvalho (Relator)

### **Publicação**

Ata 11/2009 - Plenário

Sessão 25/03/2009

Aprovação 26/03/2009