

Relatório do Ministro Relator

Adoto como Relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, Seprog, uma vez que apresenta e analisa as defesas apresentadas pelos responsáveis em sede de audiência, com proposta de encaminhamento aprovada em uníssono pelos dirigentes daquela unidade técnica:

"Trata-se de processo apartado do primeiro monitoramento do Programa Segundo Tempo (TC 013.016/2007-5), com fins de realizar audiências dos responsáveis, conforme determinado pelos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 1036/2008-TCU-Plenário, para apurar indícios de irregularidades na formalização e acompanhamento de convênios.

AUDIÊNCIAS

A seguir são transcritos e instruídos individualmente os subitens 9.3.1 a 9.3.7 do referido acórdão, que dizem respeito às mencionadas audiências, realizadas em consonância ao que preceitua o artigo 179 do Regimento Interno do Tribunal (RI/TCU), bem como relatadas as razões de justificativas apresentadas pelos gestores acompanhadas das respectivas análises.

DO ITEM 9.3.1 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

Foi determinado aos responsáveis, Rafael de Aguiar Barbosa e Francisco Cláudio Monteiro, que apresentassem razões de justificativas pela assinatura do Convênio 172/05 com a entidade Viva Rio, para implantar 250 núcleos do programa Segundo Tempo, bem como para cadastrar e atender 50.000 beneficiários no prazo de 6 meses, sem levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta, em descumprimento ao inciso III do art. 7º e § 1º, art. 2º, da IN 01/97 da STN, o que resultou em execução parcial do objeto pactuado no Plano de Trabalho, em desacordo com o previsto nas cláusulas do Convênio nº 172/05.

Das justificativas apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa

O gestor Rafael de Aguiar Barbosa apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.1 em conjunto às apresentadas ao item 9.3.2 seguinte (fls. 41-53, volume 1).

Preliminarmente, o gestor explicou os critérios utilizados para a delimitação de foco e abrangência do programa, que consistem na vulnerabilidade social do Estado do Rio de Janeiro bem como na oportunidade da promoção de um legado social decorrente da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007. Considerou que esse legado deveria ser proporcional ao porte do referido evento, mas informou dificuldades no estabelecimento e continuidade de parcerias, tanto em função de características dos processos de descentralização de recursos federais por parte do concedente, quanto à falta de critérios para assegurar o cumprimento das metas por parte da conveniente. (fls. 41-45, volume 1).

Quanto a esse último aspecto, o gestor informou que a Secretaria Nacional de Esporte Educacional do Ministério do Esporte (SNEED/ME) adota rotina para a formalização de parcerias, que consiste na obtenção de três declarações de entidades locais que demonstrem a existência maior que três anos da potencial entidade parceira bem como a sua atividade no ramo pertinente (fl. 46, volume 1).

A respeito do caso em análise, o gestor relatou que foram realizadas consultas a entidades relacionadas ao esporte bem como a universidades locais sobre possíveis entidades parceiras que atendessem aos seguintes requisitos: i) apresentassem profissionais qualificados em sua composição; ii) demonstrassem experiências anteriores em projetos e ações relacionadas à educação e ao esporte; e iii) comprovassem a realização de trabalhos anteriores no contexto do esporte. Nesse contexto, o Ministro do Esporte interessou-se pelo trabalho da ONG Viva Rio à frente das Olimpíadas Colegiais de 2005, organizadas pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB), e que a partir de então se iniciaram gestões para se conhecer a estrutura e atuação da entidade (fl. 47, volume 1).

Finalmente, sobre a viabilidade técnica e operacional da proposta, o gestor destacou quatro aspectos acerca da avaliação realizada (fls. 48-49, volume 1):

Parceria com foco em população socialmente vulnerável no Estado do Rio de Janeiro e com o objetivo de garantir um direito constitucional;

Disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério do Esporte que permitiu ajustar a parceria pelo período de apenas seis meses, com possibilidade para posterior renovação por mais 12 meses no próximo ano orçamentário, embora inicialmente se houvesse planejado o prazo de 12 meses de vigência, conforme usualmente realizado no âmbito do programa;

Visualização do sucesso da parceria; e

Condições físicas e operacionais da entidade, a sua rede de interlocução e forma de organização.

Segundo o gestor, a não-consecução integral do objeto ajustado se deveu a dificuldades operacionais apresentadas pela conveniente durante a execução da parceria, como morosidade na estruturação dos núcleos de atendimento causada por embaraços no procedimento licitatório para aquisição de reforço alimentar, que não poderiam ter sido previstos antes da celebração do convênio (fls. 49, volume 1).

Em adição, o gestor afirmou que tais fatos, assim como dificuldades na realização dos cadastros de beneficiários, são recorrentes no âmbito do programa, conforme corrobora o Parecer Técnico e Termo Aditivo e n.º 17/2006/SNEED/ME (fls. 50, volume 1).

Da análise das justificativas apresentadas

O objetivo dessa audiência consiste em verificar o cumprimento da Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 1 (IN STN 1/97), de 15/1/1997, que disciplina a celebração de

convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos, em relação a dois aspectos: a) sobre o parágrafo 1º, do artigo 2º, da referida norma, que estabelece como requisito para a celebração de convênios a caracterização da viabilidade técnica da obra, instalação ou serviço; b) sobre o inciso III, do artigo 7º, que estabelece como requisito para a formalização de convênios a adequação de sua vigência ao prazo para consecução de seu objeto, em função das metas estabelecidas.

Sobre o tema, o Acórdão 2066/2006-TCU-Plenário (TC 015.568/2005-1), que tratou do relatório consolidado da Fiscalização de Orientação Centraliza (FOC) que trata da regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou entidades da Administração Indireta a Organizações Não-Governamentais, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, deliberou:

"9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que:

9.6.1. expeça orientação ao corpo técnico deste Tribunal para que, ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não-Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a avaliação da capacidade da entidade conveniente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenientes. (grifo nosso)"

Essa determinação considerou verificação apresentada pela equipe responsável pela referida FOC, que incluiu, entre outros órgãos e entidades da administração pública federal, o próprio Ministério do Esporte, conforme o excerto do respectivo relatório:

A situação indica a necessidade de o corpo técnico do Tribunal reavaliar seu foco de atuação em relação aos convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos utilizados para transferir recursos, concentrando esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo concedente, na fase de análise das proposições e celebração dos instrumentos, redobrando atenção em relação aos desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores dos órgãos e entidades concedentes nesta fase, propondo a responsabilização pessoal e a

aplicação de penalidades a eles, e não apenas aos convenientes, como tem sido comum, pois a atuação irregular destes, em boa parte, é facilitada por aqueles.

Nesse sentido, quanto ao caso em análise, apesar de o gestor haver apresentado a identificação das necessidades locais que justificaram a proposição do convênio no que se refere à definição de seu foco e objetivo, restaram injustificadas as razões para a sua assinatura com prazo de vigência inadequado à consecução do seu objeto bem como para a escolha da entidade parceira, em afronta ao inciso III, do artigo 7º, da IN/STN 1/97.

Em relação ao prazo de vigência, o gestor alegou que o critério para o seu estabelecimento foram as limitações orçamentárias e financeiras do Ministério do Esporte, não obstante o conhecimento de que eram mais dilatados os prazos normalmente estipulados pelo próprio órgão para a execução dos convênios relacionados ao Programa Segundo Tempo, conforme extrato do relatório do primeiro monitoramento realizado por esta Corte de Contas naquele programa (fl. 2/verso, volume principal):

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

A respeito do assunto, o Parecer Técnico nº 043/2006/Execução do Objeto/Convênio nº 172/2005 do DEEIC/SNEED/ME registra: "O convênio foi aprovado com vigência estipulada para execução do objeto em seis meses, em dissonância ao tempo normalmente adotado (dez meses) pelo Ministério do Esporte para o programa "Segundo Tempo", inerente ao citado tema.

(...) Desta forma, (...) basta uma rápida averiguação em outros processos para se comprovar o aqui comentado, [o prazo de seis meses] não é suficiente para que as ações sejam desempenhas e, até mesmo, que as metas sejam atingidas em sua totalidade. (grifo nosso)"

Em relação à análise de viabilidade, as alegações apresentadas pelo gestor não consideraram o prazo para a consecução do objeto do convênio quando da definição da entidade parceira, conforme alude o referido relatório de monitoramento, com destaque para o trecho que reproduz manifestação do então Secretário Nacional de Esporte Educacional a respeito do convênio em exame (fls. 2/verso-3, volume principal):

"Além da falta de critérios para conjugar prazos e metas de execução das ações, a entidade não apresentou experiência e estrutura suficiente que comprovasse a viabilidade técnica de execução, em curto prazo, da meta proposta (§ 1º, art. 2º da IN nº 01/97 da STN). No parecer nº 115/2005 ¿ DEEIC/SNEE/ME, que analisou a viabilidade da proposta, são citados projetos que têm a participação da entidade proponente, como o Criança Esperança, o programa Acelera Jovem, o projeto Ana e

Maria, o Balcão de Direitos e o projeto Crianças e Jovens em Violência Armada Organizada ; COAV. Ressaltou-se também o fato de o projeto ter público-alvo elevado. A menção ao público-alvo teve como objetivo apenas justificar o valor da remuneração do Coordenador-Geral e dos Monitores, superior aos valores constantes das Diretrizes do Programa Segundo Tempo (...).

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

(...) Tais documentos demonstram que aspectos formais do processo de celebração do convênio foram levados em conta, em detrimento da análise da capacidade técnica e operacional da ONG Viva Rio para operacionalizar um programa com metas tão altas em curto espaço de tempo. Vale ressaltar, nesse sentido, a manifestação do Secretário Nacional de Esporte Educacional, João Ghizoni, em reportagem do dia 01/04/2007, ao Jornal O Globo, que dizia: "O convênio, enorme e com só seis meses de duração, foi um equívoco do ministério e do Viva Rio. Era certo haver problemas na execução. Não digo que tenha havido malversação do dinheiro público, mas foram necessárias explicações."

A falta de capacidade estrutural para gerir o convênio também pode ser atestada por meio de várias notas fiscais de assistência administrativa e financeira, bem como na terceirização de vários serviços, como a contratação das empresas Cooperativa dos Profissionais em Empreendimentos Sociais e Cooperativa de Trabalho Estruturar, que comprovam que a ONG Viva Rio não possuía estrutura suficiente para atender toda essa demanda em um curto espaço de tempo. (grifo nosso)"

Nesse contexto, propõe-se rejeitar as alegações de que a não-consecução do objeto deveu-se a atrasos havidos na realização dos procedimentos licitatórios para a aquisição do reforço alimentar, que não tinham como ser previstos antes da celebração do convênio, uma vez que a análise da capacidade técnica da entidade parceira deve compreender a sua capacidade estrutural para a realização dos procedimentos administrativos exigidos em parcerias com o poder público. Assim, as alegações expostas pelo gestor, como o propósito de promover um legado social proporcional ao porte dos Jogos Pan-Americanos de 2007, mesmo ante às limitações orçamentárias e financeiras do Ministério do Esporte para apoiar a parceria pelo período inicialmente previsto e, ainda, a filosofia de autorizar a celebração do convênio "visualizando o sucesso da parceria", denotam a falta de prudência no seu planejamento e proposição. Além disso, as conseqüências da autorização e celebração do convênio configuraram-se em ato de gestão antieconômico.

Portanto, conclui-se que as razões de justificativas apresentadas pelo gestor não foram suficientes para elidir os fundamentos de impugnação que motivaram a presente audiência, senão para

caracterizar ato de gestão temerária, uma vez que as falhas verificadas na fase de análise técnica da proposição e celebração do Convênio 172/05 foram determinantes para a não-consecução de seu objeto.

Ante o exposto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443, de 16/7/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Rafael de Aguiar Barbosa pela assinatura do Convênio 172/05 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97.

Das justificativas apresentadas por Francisco Cláudio Monteiro

O gestor Francisco Cláudio Monteiro, chamado em audiência por meio do Edital Seprog n.º 1, de 14/8/2008 (fl. 38-F, volume principal), em virtude do destinatário não ter sido localizado por meio dos procedimentos previstos nos incisos I e II do art. 179 do RI/TCU, apresentou razões de justificativa a este Tribunal fora do prazo regulamentar (fls. 350-357, volume 2). Mesmo assim as justificativas foram acatadas pela Unidade Técnica, de maneira a garantir a ampla defesa e participação do responsável no processo, não ocasionando prejuízo ao andamento dos autos.

O gestor argumenta que não foram configurados óbices ou pendências de natureza jurídica que concorressem para invalidar ou desconstituir a formalização do convênio, segundo parecer da área jurídica do Ministério do Esporte. Ademais, a área técnica do Ministério asseverou que todas as exigências para a formalização do convênio haviam sido devidamente consignadas, recepcionado, assim, o pleito apresentado pela ONG Viva Rio. Na qualidade de Subsecretário Interino de Planejamento, Orçamento e Administração do órgão, cargo exercido à época do fato, o gestor argumenta que não há como retroceder no tempo para atestar a ocorrência de questionamento relacionado à viabilidade do projeto (fl. 335, volume 2).

Outra situação destacada pelo gestor é que, dada a proximidade dos Jogos Pan-Americanos, havia o interesse do Governo Federal em estimular a participação das crianças e adolescentes em programas como o Segundo Tempo.

O gestor finaliza suas argumentações defendendo que os quantitativos de atendimento propostos no Convênio n.º 172/05 não deveriam ser tomados, isoladamente, como elementos únicos de ponderação para mensurar possíveis fatores restritivos ao alcance das metas, já que tais fatos também se deveram a dificuldades na realização dos cadastros de beneficiários.

Da análise das justificativas apresentadas

O gestor não evidenciou qualquer manifestação quanto à viabilidade técnica e operacional da proposta, tanto pela área técnica do Ministério como pela sua consultoria jurídica. Os documentos citados demonstram que aspectos formais do processo de celebração do convênio foram levados em conta, mas não quanto à análise da capacidade técnica e operacional da ONG Viva Rio para operacionalizar um programa com metas tão altas em curto espaço de tempo. Tal situação denota a

falta de prudência na assinatura do Convênio 172/05. Além disso, as conseqüências da autorização e celebração do convênio configuraram-se em ato de gestão antieconômico. Não subsiste como justificativa que afaste a sua responsabilização pelo fato o propósito de promover um legado social a partir dos Jogos Pan-Americanos. Portanto, conclui-se que as razões de justificativas apresentadas pelo gestor não foram suficientes para elidir os fundamentos de impugnação que motivaram sua audiência.

Ante o exposto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Francisco Cláudio Monteiro pela assinatura do Convênio 172/05 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97.

DO ITEM 9.3.2 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

Foi determinado aos responsáveis, Rafael de Aguiar Barbosa e Julio Cesar Soares da Silva, que apresentassem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio n.º 172/2005, firmado com a Viva Rio, sem levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta de implantar 250 núcleos do programa Segundo Tempo, bem como para cadastrar e atender 50.000 beneficiários no prazo de seis meses, em desacordo com o inciso III, art. 7º, e § 1º, art. 2º, da IN 01/97 da STN, o que resultou em execução parcial do objeto pactuado no Plano de Trabalho, em desacordo com o previsto nas cláusulas do Convênio n.º 172/05.

Das justificativas apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa

O gestor Rafael de Aguiar Barbosa apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.2 em conjunto às apresentadas ao item 9.3.1 anterior (fls. 41-57, volume 1). As justificativas para a aprovação do parecer técnico, o qual fundamentou a assinatura do convênio, foram as já apresentadas para justificar a própria assinatura da parceria.

Da análise das justificativas apresentadas

Haja vista que as referidas razões de justificativa já foram analisadas e rejeitadas, aos parágrafos 10 a 17 desta instrução, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao item 9.3.1.

Ante o exposto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Rafael de Aguiar Barbosa pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio n.º 172/2005 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97.

Das justificativas apresentadas por Julio Cesar Soares da Silva

O gestor Julio Cesar Soares da Silva, chamado em audiência por meio do Edital Seprog n.º 2, de 14/8/2008 (fl. 38-G, volume principal), em virtude do destinatário não ter sido localizado por meio dos procedimentos previstos nos incisos I e II do art. 179 do RI/TCU, apresentou razões de

justificativa a este Tribunal fora do prazo regulamentar (fls. 341-349, volume 2). Mesmo assim as justificativas foram acatadas pela Unidade Técnica, de maneira a garantir a ampla defesa e participação do responsável no processo, não ocasionando prejuízo ao andamento dos autos.

As razões de justificativa apresentadas em relação a este item de audiência consistem nas mesmas argumentações apresentadas pelo gestor Rafael de Aguiar Barbosa para a aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 172/2005. A viabilidade técnica e operacional da proposta foi avaliada a partir de quatro aspectos (fl. 344, volume 2):

Objetivo da parceria estabelecida, que tratava do Projeto Pan Social no Estado do Rio de Janeiro, onde se atendia uma população socialmente vulnerável garantia um direito constitucional a essas pessoas;

Limitação da disponibilidade orçamentária e financeira do Ministério do Esporte para suprir a demanda extensa pretendida e realizar as ações mínimas necessárias, onde, mesmo querendo estabelecer a parceria por 12 meses de vigência, conforme usualmente realizado no âmbito do programa, somente se pode estabelecer, inicialmente, por seis meses, com previsão de renovação posterior para mais 12 meses;

Visualização do sucesso da parceria; e

Condições físicas e operacionais da entidade, a sua rede de interlocução e forma de organização.

A respeito do caso em análise, o gestor relatou que foram realizadas consultas a entidades relacionadas ao esporte bem como a universidades locais sobre possíveis entidades parceiras que atendessem aos seguintes requisitos: i) apresentassem profissionais qualificados em sua composição; ii) demonstrassem experiências anteriores em projetos e ações relacionadas à educação e ao esporte; e iii) comprovassem a realização de trabalhos anteriores no contexto do esporte (fl. 344, volume 2).

O gestor informou ainda que, como um dos itens solicitados no momento da formalização dos convênios, tem-se a obtenção de três declarações de entidades locais que demonstrem a existência maior que três anos da potencial entidade parceira bem como a sua atividade no ramo pertinente (fl. 349, volume 2).

Segundo o gestor, a não-consecução integral do objeto ajustado se deveu a dificuldades operacionais apresentadas pela convenente durante a execução da parceria, como morosidade na estruturação dos núcleos de atendimento causada por embaraços no procedimento licitatório para aquisição de reforço alimentar, que não poderiam ter sido previstos antes da celebração do convênio (fls. 345, volume 2)

Por fim, o gestor argumenta que, pelo Parecer Técnico n.º 115/2005, a área técnica do Ministério asseverou que todas as exigências para a formalização do convênio haviam sido

devidamente consignadas, recepcionado, assim, o pleito apresentado pela ONG Viva Rio (fl. 349, volume 2).

Da análise das justificativas apresentadas

Uma vez que o gestor não aduziu novas razões de justificativa além daquelas apresentadas pelo gestor Rafael de Aguiar Barbosa, as quais já foram analisadas e rejeitadas aos parágrafos 10 a 17 desta instrução, que cuidam da audiência ao referido gestor, propõe-se adotar igual encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Nesse contexto, propõe-se rejeitar as alegações de que a não-consecução do objeto deveu-se a atrasos havidos na realização dos procedimentos licitatórios para a aquisição do reforço alimentar, que não tinham como ser previstos antes da celebração do convênio, uma vez que a análise da capacidade técnica da entidade parceira deve compreender a sua capacidade estrutural para a realização dos procedimentos administrativos exigidos em parcerias com o poder público. Por sua vez, o procedimentos citados demonstram que aspectos formais do processo de celebração do convênio foram levados em conta, mas não quanto à análise da capacidade técnica e operacional da ONG Viva Rio para operacionalizar um programa com metas tão altas em curto espaço de tempo.

Portanto, conclui-se que as razões de justificativas apresentadas pelo gestor não foram suficientes para elidir os fundamentos de impugnação que motivaram a presente audiência, senão para caracterizar ato de gestão temerária, uma vez que as falhas verificadas na fase de análise técnica da proposição e celebração do Convênio 172/05 foram determinantes para a não-consecução de seu objeto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Julio Cesar Soares da Silva pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 172/05 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97.

DO ITEM 9.3.3 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

O TCU determinou aos responsáveis, Luciana Homrich de Cecco e João Ghizoni, que apresentassem razões de justificativas quanto à liberação da segunda parcela do convênio 172/2005, firmado com a Entidade Viva Rio, com inobservância ao art. 1º, § 2º da Portaria ME nº 135, de 26/10/2005.

Das justificativas apresentadas por Luciana Homrich Cecco

A gestora Luciana Homrich de Cecco apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este Tribunal (fls. 58-199, volume 1).

Preliminarmente, a gestora alegou que a Portaria ME n.º 135/2005 não estabelece qualquer vedação expressa à liberação da segunda parcela de recursos previamente ao cadastramento

de todos os participantes ou dos núcleos de atendimento do programa, nem mesmo um prazo para a realização desse cadastramento, senão apenas a exigência de tais informações constarem das prestações de contas, parcial ou final (fls. 59-60, volume 1).

Em seguida, a gestora explicou que, em virtude de dificuldades encontradas pela entidade parceira na alimentação do sistema informatizado do Programa Segundo Tempo, o cadastramento foi realizado em banco de dados organizado pela própria entidade e tais informações encaminhadas mensalmente ao Ministério do Esporte, por meio de CD (fls. 60, volume 1). Em vista dessas dificuldades e com o propósito de aperfeiçoar os procedimentos relativos ao assunto, a gestora relata que o Ministério do Esporte editou a Portaria n.º 137, de 20/6/2008, que revogou a Portaria n.º 135/2005 (fls. 60-62, volume 1).

Finalmente, a gestora relatou os aspectos técnicos considerados quando da sua manifestação pela liberação da segunda parcela de recursos do Convênio 172/2005 (fls. 62-63, volume 1). Entre esses aspectos, a gestora destacou os esforços apresentados pela entidade parceira com vistas ao cumprimento do convênio, como organização, interesse, envolvimento e comprometimento (itens de "A" a "E", às fls. 62, do volume 1), bem como ressaltou as dificuldades operacionais verificadas na implementação dos cadastros e, ainda, a evasão de beneficiados devido aos atrasos na entrega do reforço alimentar (itens "F" a "J", às fls. 62-63, do volume 1).

Com base nesses aspectos e tendo em vista que o convênio já contava com quase 70% dos beneficiados cadastrados, além dos apelos da entidade parceira pela não-interrupção das ações implementadas, a gestora afirmou que decidiu pela liberação da segunda parcela dos recursos do convênio a fim de garantir a continuidade das ações (fls. 64, volume 1).

Além disso, a gestora alegou que considerou os normativos da Portaria ME n.º 135/2005 que dispõem sobre o prazo para a execução do cadastramento e a solução das dificuldades na transmissão de informações da conveniente ao Ministério (parágrafos 3º e 6º, do artigo 1º, respectivamente). Também, a gestora informou que calculou o saldo entre os montantes recebido e executado pela entidade parceira e verificou a necessidade do novo repasse (fls. 64-65, volume 1).

Ainda, a gestora relatou que, de modo complementar à análise, verificou o funcionamento técnico e operacional do convênio, por meio de pesquisa documental, conforme as circulares relacionadas e extratos de ofícios e de outros documentos apresentados, que corroboram e evidenciam as conclusões já expostas pela liberação dos recursos (fls. 65-68, volume 1).

Por fim, a gestora informou que considerou liberar os recursos em mais de duas parcelas, possibilidade não-prevista no cronograma inicial e logo desconsiderada em função das dificuldades que foram previstas e da adoção de novos procedimentos no âmbito do programa (fls. 68-70, volume 1).

Da análise das justificativas apresentadas

A Portaria ME n.º 135/2005, em atenção aos princípios da racionalidade e economicidade, se refere ao acompanhamento das ações e ao aprimoramento do controle operacional e gerencial do Programa Segundo Tempo, por meio da atualização sistemática das bases de dados do programa (fls. 73, volume 1).

Com esse propósito, a referida portaria estabelece os procedimentos para a liberação de recursos no âmbito dos convênios celebrados para a implantação de núcleos de atendimento do referido programa. O seu artigo 1º estabelece como obrigatoriedade dos convenientes o cadastramento de todos os respectivos participantes de núcleos implantados no âmbito do programa. Por isso, o parágrafo 1º deste artigo limita a liberação de recursos dos convênios com vistas a assegurar o cumprimento dessa obrigação de realizar o cadastramento mencionado. E, de forma complementar, o parágrafo 2º condiciona a liberação das demais parcelas destes recursos também ao cumprimento da mesma obrigação de realizar tal cadastramento. Finalmente, o parágrafo 3º estabelece o prazo máximo de 90 (noventa) dias para a realização do cadastramento.

Por conseguinte, entende-se que não assiste razão à gestora ao afirmar que a portaria sob análise não veda a liberação da segunda parcela de recursos previamente ao cadastramento de todos os participantes ou dos núcleos de atendimento do programa, conforme a inteligência dos dispositivos acima relatados bem como consoante o próprio desígnio da portaria. Tampouco assiste razão à gestora ao afirmar que a referida portaria não estabelece um prazo para a realização desse cadastramento, conforme a compreensão do parágrafo terceiro relatado acima.

Igualmente, as considerações a respeito dos esforços desempenhados pela entidade parceira frente às dificuldades operacionais verificadas na implementação dos cadastros e na entrega dos reforços alimentares não são suficientes para justificar a afronta ao normativo sob análise.

Da mesma forma, as alegações quanto às mudanças nos procedimentos não aproveitam ao caso, uma vez que a edição da Portaria ME n.º 137/2008, que revogou a Portaria ME n.º 135/2005, é posterior à manifestação da gestora pela liberação da segunda parcela de recursos do convênio.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei nº 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Luciana Homrich de Cecco pela liberação da segunda parcela de recursos do Convênio 172/2005, firmado com a entidade Viva Rio, em afronta ao §2º, do artigo 1º, da Portaria 135/2005, do Ministério do Esporte.

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este Tribunal (fls. 285-340, volume 2).

As razões de justificativa apresentadas pelo gestor em relação a este item de audiência (fls. 287-305, volume 2) consistem nas mesmas razões de justificativa apresentadas pela gestora

Luciana Homrich de Cecco para a liberação da segunda parcela do Convênio 172/2005. Tais alegações foram, em suma, as seguintes:

Inexistência de vedação expressa, na Portaria ME n.º 135/05, à liberação da segunda parcela de recursos previamente ao cadastramento de todos os participantes ou dos núcleos de atendimento do programa bem como de prazo para a realização desse cadastramento, senão apenas a exigência de tais informações constarem das prestações de contas, parcial ou final;

Mudança de procedimentos no âmbito do programa, com a revogação da Portaria 135/2005 e a edição da Portaria 137/2008;

Tomada de decisão pela continuidade do convênio uma vez que já havia 70% dos beneficiados cadastrados, bem como em atenção aos apelos da entidade parceira pela não-interrupção das ações implementadas e em consideração ao comprometimento das partes do convênio frente às dificuldades apresentadas;

Conformidade aos parágrafos 3º e 6º, do artigo 1º, da Portaria ME n.º 135/2005, que estabelecem, respectivamente, prazo para a execução do cadastramento e solução às dificuldades na transmissão de informações da conveniente ao Ministério;

Insuficiência de saldo financeiro já repassado para a continuidade das ações;

Pesquisa documental complementar acerca do funcionamento técnico e operacional do convênio.

Da análise das justificativas apresentadas

Uma vez que o gestor não aduziu novas razões de justificativa além daquelas apresentadas pela gestora Luciana Homrich de Cecco, as quais já foram analisadas e rejeitadas aos parágrafos 48 a 52 desta instrução, que cuidam da audiência à referida gestora, propõe-se adotar igual encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443, de 16/7/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela liberação da segunda parcela de recursos do Convênio 172/2005, firmado com a entidade Viva Rio, em afronta ao §2º, do artigo 1º, da Portaria n.º 135/2005, do Ministério do Esporte.

DO ITEM 9.3.4 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

O TCU determinou aos responsáveis, Gianna Lepre Perim e João Ghizoni, que apresentassem razões de justificativas quanto à aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06 com a entidade Movimento, Resgate e Cidadania, sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas, em desacordo com o § 1º do art. 2º da IN nº 01/97 da STN, combinado com o art. 4º do mesmo normativo, com a Portaria ME nº 46, de 08/4/2005, e com a Portaria ME nº 167, de 29/8/2006, bem como quanto à aprovação de proposta de

aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência, uma vez que as diretrizes do programa previam que, caso o valor fosse superior ao valor referência (R\$ 0,50), o complemento seria de responsabilidade do parceiro, entrando como contrapartida do convênio.

Das justificativas apresentadas por Gianna Lepre Perim

A gestora Gianna Lepre Perim apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este Tribunal (fls. 200-282, volume 1).

Em relação à aprovação de parecer técnico e assinatura do referido convênio, preliminarmente, a gestora alegou a ausência de previsão normativa sobre critérios objetivos para a demonstração da capacidade técnica da entidade parceira bem como criticou a falta de indicação a respeito de tais critérios por parte do relatório que propôs a presente audiência (fls. 203-204, volume 1).

Ainda sobre o referido relatório, a gestora também deu a conhecer críticas a respeito da apreciação dispensada ao Convênio 254/06, que não haveria considerado aspectos como a identificação das necessidades locais realizada para justificar a sua proposição, a abrangência dos seus objetivos, proporcionais ao porte dos Jogos Pan-Americanos de 2007, o pioneirismo das suas características operacionais e a boa-fé dos responsáveis pela sua celebração (fl. 202-204, volume 1).

A gestora alegou o cumprimento da legislação vigente à época, a qual exigia tão-somente a análise documental realizada, bem como o atendimento à orientação do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário, que determina a órgãos da administração pública a abstenção de celebrar convênios com entidades que não disponham de condições para consecução dos objetos pretendidos ou de atribuições relacionadas a esses objetos em seus respectivos estatutos ou regimentos (fls. 204-205, volume 1).

Além disso, a gestora explicou que fundamentou sua decisão de acordo com parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Esporte (Parecer Conjur/ME 506/2006), o qual não apontava qualquer impedimento jurídico-formal para a celebração do convênio e, assim, afirmou que procedeu com impessoalidade ao autorizar a sua formalização (fl. 205, volume 1).

A gestora alegou, ainda, que verificou a capacidade técnica da entidade parceira em função da conformidade de sua previsão estatutária ao objeto do convênio, da comprovação de experiência na execução de atividades previstas no convênio, do cumprimento do disposto no artigo 3º da IN/STN 1/97 e da apresentação de laudo sobre a adequação dos espaços destinados às atividades e de seus respectivos valores de aluguel (fls. 205-206, volume 1).

A gestora também alegou que a obrigatoriedade de comprovação da capacidade técnica no Plano de Trabalho se estabeleceu somente a partir da edição da Portaria Interministerial n.º 127, de 29/5/2008, e que, portanto, quando da formalização do convênio sob exame a exigência vigente à

época limitava-se à análise meramente documental, a qual foi realizada ao amparo do mencionado Parecer Conjur/ME 506/2006 (fl. 206, volume 1).

Em seguida, a gestora ressaltou a justificativa para a proposição e celebração do convênio, que consiste no interesse público de suprir as necessidades locais por meio da promoção de um legado social proporcional ao porte dos Jogos Pan-Americanos de 2007, além do que destacou o pioneirismo da iniciativa e, por isso, a dificuldade em cotejar e avaliar a capacidade técnica da entidade parceira para tal empreitada devido à ausência de precedentes para comparação (fls. 207-210, volume 1).

Finalmente, sobre a aprovação do parecer e assinatura do convênio, a gestora informou que, em sua gestão, observou e aplicou as recomendações do TCU e priorizou a celebração de convênios com o setor público, o que resultou na redução da formalização de parcerias com ONGs e permitiu avaliar as parcerias durante a sua execução (fls. 214-215, volume 1).

Em conclusão a esse primeiro aspecto tratado na presente audiência, a gestora alegou a regularidade da sua conduta e informou que o setor responsável pela análise técnica da prestação de contas já apresentou parecer pela reprovação da execução física do Convênio 254/06 em face da não-consecução de seu objeto (fls. 214-216, volume 1).

Já em relação ao segundo aspecto tratado na presente audiência, sobre a aprovação de proposta de aquisição de o reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência, preliminarmente, a gestora informou que esse procedimento respeitou a prática administrativa adotada pelo Ministério do Esporte para suprir as limitações logísticas das ONGs para a disponibilização dos lanches no valor de referência inicialmente pactuado, o valor de R\$ 0,50 (fl. 216, volume 1).

Segundo a gestora, a referida prática administrativa consistiu na adoção de valores entre R\$ 0,50 e R\$ 1,50 para a aquisição unitária de reforço alimentar nos convênios executados por ONGs durante o ano de 2006, conforme tabela apresentada (fls. 216-217, volume 1). Informou que o valor de referência (R\$ 0,50) era aplicado predominantemente a entidades públicas, as quais dispunham de suficiente infra-estrutura de distribuição (fl. 218, volume 1).

Assim, expõe a gestora, o procedimento adotado em relação ao convênio sob análise consistiu em tratamento isonômico, em atenção ao princípio da impessoalidade, uma vez que a entidade parceira adquiriu os reforços alimentares nos valores regularmente praticados, em consideração às suas limitações logísticas, no âmbito do programa (fl. 217, volume 1).

A gestora informou, ainda, a edição da Portaria ME n.º 230, de 13/12/2007, que estabeleceu o valor de R\$ 1,00 como preço máximo unitário para a aquisição do reforço alimentar, parâmetro a ser observado nos pregões realizados na execução dos convênios celebrados no âmbito do Ministério do Esporte, mas que não era exigível à época da aquisição sob exame (fl. 218, volume 1).

Por fim, em conclusão a esse segundo aspecto da audiência, a gestora alegou a regularidade de sua conduta, em atenção ao princípio da continuidade, pois autorizou a aquisição do reforço alimentar pelo valor usualmente praticado na execução dos convênios celebrados com ONGs pelo Ministério do Esporte, com amparo no Parecer n.º 204/2006 DEEIC/SNEED/ME e na apreciação da Coordenação de Apoio, Capacitação e Eventos Esportivos (fls. 219/220, volume 1).

Da análise das justificativas apresentadas

O relatório do primeiro monitoramento realizado no Programa Segundo Tempo (fl. 8, volume 1) verificou falhas na análise técnica da proposição do Convênio 254/06 firmado com a ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, conforme os extratos:

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

(...) Os autos foram enviados à análise jurídica sem qualquer manifestação quanto à capacidade técnica da entidade.

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

Como se verifica, as declarações apresentadas não trazem elementos que comprovem capacitação técnica ou operacional na área, não podendo ser aceitas como tal."

Dessa forma, verificou-se que o concedente não havia realizado qualquer análise a respeito da capacidade técnica da conveniente até haver sido instada a fazê-lo por sua consultoria jurídica, quando, então, procedeu a uma análise meramente formalista, sem considerar os riscos de tal procedimento para a consecução do objeto do convênio.

Assim, o caso em exame afigura-se ao relatado aos parágrafos 10 a 17 desta instrução, referente ao Convênio 172/05 firmado com a ONG Viva Rio (item 9.3.1), uma vez que ambos estão caracterizados por atos de gestão temerária determinantes para a não-consecução dos respectivos objetos.

A questão em comum aos casos, falhas na fase de análise técnica das proposições, consiste no objeto do controle preventivo determinado por meio do Item 9.6.1 do Acórdão 2066/2006-TCU-Plenário, já mencionado ao parágrafo 11 desta instrução.

No presente caso, as referidas falhas foram também verificadas no relatório do primeiro monitoramento no Programa Segundo Tempo, a exemplo da desatenção do concedente sobre a ameaça à contrapartida de recursos para a execução do Convênio 254/06, representada pela insuficiência de patrimônio líquido apresentada pela conveniente, conforme o trecho (fl. 8/verso, volume 1):

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

Em face dessas constatações, como razões de justificativa para a aprovação do parecer técnico e a respectiva assinatura do Convênio 254/06, a gestora alegou ausência de previsão normativa sobre critérios objetivos para a demonstração da capacidade técnica da entidade parceira e o cumprimento da legislação vigente à época, a qual exigiria tão-somente a análise documental realizada, por exemplo: a) Conformidade entre a previsão estatutária da entidade parceira e o objeto do convênio; b) Comprovação de experiência na execução de atividades previstas no convênio; c) Cumprimento do disposto no artigo 3º da IN/STN 1/97; e c) Apresentação de laudo sobre a adequação dos espaços destinados às atividades e de seus respectivos valores de aluguel.

Além disso, a gestora alegou dificuldades em cotejar e avaliar a capacidade técnica da entidade parceira com outras entidades em função do pioneirismo das características operacionais do convênio.

Portanto, as referidas alegações comprovam que não foi realizada análise a respeito da capacidade operacional da ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania para viabilizar a consecução do objeto do Convênio 254/06, senão apenas o procedimento com o propósito de preencher requisitos com vistas à sua celebração.

Ainda, tais alegações evidenciam a atenção do concedente ao cumprimento de requisitos formais para a celebração do convênio, em contraste à respectiva falta de cuidados às garantias para a consecução do seu objeto.

Entretanto, não se pode alegar o cumprimento de tais requisitos sem comprovar o cumprimento de seus respectivos desígnios, uma vez que esses têm como finalidade garantir a consecução do objeto do convênio.

O parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 estabelece como requisito para a celebração de convênios a caracterização da viabilidade técnica da obra, instalação ou serviço, a qual, conforme o

disposto no artigo 4º da referida norma, deverá ser apreciada pelo setor técnico e de assessoria jurídica do concedente.

A Portaria n.º 46/2005, do Ministério do Esporte, condiciona o atendimento dos pleitos à prévia análise técnica e a Portaria n.º 167/2006, também do referido ministério, condiciona a aprovação da entidade à comprovação de condições de gestão, por meio da apresentação de experiência prévia em projeto similar nas áreas de parceria pretendidas.

Logo, ao contrário do que alega a gestora, o concedente não cumpriu os requisitos para a celebração do Convênio 254/06, uma vez que não caracterizou a viabilidade técnica do serviço após apreciação do setor técnico e de assessoria jurídica competentes, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º combinado com o artigo 4º da IN/STN 1/97, não atendeu ao pleito de celebração do convênio após prévia análise técnica, em afronta à Portaria/ME 46/2005, nem comprovou as condições de gestão da entidade parceira por meio da apresentação de experiência prévia em projeto similar na área, em afronta à Portaria/ME 167/2006.

Igualmente, não cabe à gestora alegar falta de critérios objetivos para avaliar a capacidade técnica da entidade parceira ou mesmo dificuldades em cotejar tal capacidade com outras experiências uma vez que o concedente não buscou realizar qualquer análise a esse respeito, limitando-se a preencher requisitos após admoestação da consultoria jurídica do órgão.

Por fim, quanto a esse primeiro aspecto da audiência, a gestora alegou a boa-fé e a colaboração dos gestores do Programa Segundo Tempo com este Tribunal para o aperfeiçoamento do programa, a exemplo do cumprimento do Acórdão n.º 214/2006-TCU-Plenário, alegações que não justificam a aprovação de parecer técnico e assinatura do convênio em afronta aos normativos mencionados.

O segundo aspecto da audiência trata da aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência.

A alegação de que limitações logísticas das ONGs as impossibilitaram disponibilizar o reforço alimentar pelo valor de referência repercute a falta de análise técnica da capacidade operacional da entidade parceira para a consecução do objeto do convênio e não atende ao fundamento de impugnação desta audiência, pois a diretriz do programa autorizava a aquisição por valor superior ao de referência desde que a diferença fosse assumida como contrapartida pela conveniente, e o que ora se questiona consiste na falta de avaliação dessa aquisição por parte do concedente.

A explicação de que a aquisição, por valor superior ao de referência, mas sem a devida complementação por meio de contrapartida, se deu consoante prática administrativa estabelecida no ministério durante o ano de 2006 evidencia falha sistêmica nos procedimentos de aquisição de lanches

no âmbito do programa, em afronta às respectivas diretrizes, à Portaria ME n.º 46/2005, bem como representa ato de gestão temerária e riscos para a consecução dos respectivos objetos.

Assim, as referidas alegações comprovam as verificações relatadas quando do primeiro monitoramento realizado no Programa Segundo Tempo (fl. 8/verso, volume 1), conforme o extrato:

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

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

Quanto às alegações de que o valor de referência era predominantemente aplicado a entidades públicas e que, posteriormente à aquisição ora impugnada, foi editada portaria estabelecendo preço máximo unitário para a aquisição do reforço alimentar no valor de R\$ 1,00, não justificam a aquisição realizada em afronta às diretrizes do programa e à Portaria ME n.º 46/2005, igualmente em relação às alegações de predileção pela celebração de novos convênios com o setor público e de regularidade da conduta em atenção ao princípio da continuidade.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/ 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Gianna Lepre Perim pela aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06, firmado com a ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º combinado com o artigo 4º da IN/STN 1/97, à Portaria ME n.º 46/2005 e à Portaria ME n.º 167/2006, bem como pela aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar por valor superior ao de referência, sem as devidas complementação de contrapartida pela conveniente, análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência, em afronta às diretrizes do programa e à Portaria ME n.º 46/2005.

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente a este Tribunal suas razões de justificativa referentes a este item de audiência (fls. 305-324, volume 2), as quais consistem nas mesmas razões de justificativa apresentadas pela gestora Gianna Lepre Perim (fls. 202-220, volume 1) para a aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06, bem como para a aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar.

Tais alegações foram, em suma, as seguintes:

Ausência de previsão normativa sobre critérios objetivos para a demonstração da capacidade técnica da entidade parceira;

Cumprimento da legislação vigente à época, a qual exigia tão-somente a análise documental realizada, por exemplo: conformidade entre a previsão estatutária da entidade parceira e o objeto do convênio, comprovação de experiência na execução de atividades previstas no convênio, cumprimento do disposto no artigo 3º da IN/STN 1/97 e apresentação de laudo sobre a adequação dos espaços destinados às atividades e de seus respectivos valores de aluguel;

Dificuldade em cotejar e avaliar a capacidade técnica da entidade parceira em função do pioneirismo do convênio;

Boa-fé e colaboração dos gestores do programa com o TCU, a exemplo do cumprimento do Acórdão 214/06-TCU-Plenário;

Limitações logísticas das ONGs para a disponibilização do reforço alimentar no valor de referência;

Tratamento isonômico ao convênio sob exame, em atenção ao princípio da impessoalidade, de acordo com a prática administrativa para a aquisição de reforço alimentar na execução de convênios com ONGs durante o ano de 2006, nos valores entre R\$ 0,50 e R\$ 1,50;

Aplicação do valor de referência (R\$ 0,50) predominantemente a entidades públicas;

Edição da Portaria ME n.º 230/2007, que estabeleceu o preço máximo unitário para a aquisição do reforço alimentar no valor de R\$ 1,00, posterior aos atos impugnados;

Predileção pela celebração de novos convênios com o setor público, o que resultou na redução da formalização de parcerias com ONGs;

Regularidade da conduta, em atenção ao princípio da continuidade, ao autorizar a aquisição do reforço alimentar pelo valor usualmente praticado e amparado por pareceres prévios.

Da análise das justificativas apresentadas

Haja vista que o gestor não aduziu novas razões de justificativa além daquelas apresentadas pela gestora Gianna Lepre Perim, as quais foram já analisadas e rejeitadas aos parágrafos 74 a 93 desta instrução, que cuidam da audiência à referida gestora, propõe-se adotar igual encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06 bem como pela aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar em afronta ao parágrafo 1º do artigo 2º e ao artigo 4º da IN/STN 1/97 bem como às portarias de números 46/2005 e 167/2006 do Ministério do Esporte.

DO ITEM 9.3.5 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

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

Das justificativas apresentadas por Rafael Aguiar Barbosa

O gestor Rafael de Aguiar Barbosa apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.5 em conjunto às apresentadas ao item 9.3.7 (fls. 53-57, volume 1).

Preliminarmente, o gestor identificou as necessidades locais para a proposição do Convênio 42/06 e informou experiências anteriores da ONG Instituto Rumo Certo com o Ministério do Esporte, no âmbito do Programa Esporte Solidário, em 2002, e no próprio Programa Segundo Tempo, em 2003, nas quais atendeu aos requisitos para a celebração de convênios. Além disso, o gestor informou que a referida ONG foi criada em 1999 com a previsão estatutária do desenvolvimento de ações cujos objetivos coincidem aos do programa (fls. 53-54, volume 1).

O gestor informou, ainda, que o convênio sob exame e o Convênio 335/06 (referente ao item 9.3.7), ambos firmados com a ONG Instituto Rumo Certo, atenderam, em seus respectivos projetos básicos e pareceres técnicos de formalização, aos requisitos da Portaria MEC n.º 167/2006, que condiciona a seleção de entidades parceiras à avaliação de capacidade técnica-operacional e à comprovação de experiências anteriores na execução de projetos similares (fls. 54, volume 1).

Sobre a viabilidade técnica e operacional da parceria, o gestor alegou que a considerou em função da infra-estrutura e do número de recursos humanos disponíveis ao atendimento dos beneficiados previstos, embora não houvesse um quantitativo máximo estabelecido de atendimentos por espaço físico.

Entretanto, o gestor explicou que não conseguiu verificar a suficiência dessa relação quando da realização das vistorias técnicas, "especialmente em virtude do baixo número de crianças em atividade e da falta de planejamento sistematizado das aulas" (fls. 54-55, volume 1).

Finalmente, sobre o número de professores coordenadores, o gestor alegou a flexibilização da proporcionalidade estabelecida pela diretriz do programa, de um profissional para 200 beneficiados, porque foram implantados mais de um núcleo de atendimento em um mesmo espaço físico, nos quais os respectivos coordenadores participaram como supervisores de monitores. Segundo o gestor, tal procedimento está conforme possibilidade prevista na própria diretriz do programa (fls. 54, volume 1).

Da análise das justificativas apresentadas

O Manual do Programa Segundo Tempo : Ação de Funcionamento de Núcleos, da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, do Ministério do Esporte, edição de 2007-2008, contém capítulo que cuida das Diretrizes Gerais do programa.

De fato, tais diretrizes possibilitam o funcionamento de mais de um núcleo em um mesmo espaço físico, mas não dispõem a respeito de qualquer espécie de flexibilização da composição de um núcleo, conforme os seguintes trechos à página 9 da referida publicação:

"O Núcleo é caracterizado pela composição de um grupo de 200 crianças e adolescentes, que sob orientação de profissionais (um coordenador de núcleo e dois monitores) desenvolvem atividades esportivas e complementares, tendo como modelo:

(...) Uma outra composição possível é o funcionamento de mais de um núcleo em um mesmo espaço físico que comporte uma quantidade maior de crianças e de adolescentes praticando atividades esportivas."

Dessa forma, não assiste razão ao gestor ao alegar flexibilização da composição dos núcleos de atendimento em função do compartilhamento de um mesmo espaço físico, uma vez que tal procedimento não está de acordo com as diretrizes do programa.

Assim, verificou-se que o gestor autorizou a assinatura do Convênio 42/06 em desacordo com as diretrizes do programa e praticou ato de gestão temerária, uma vez que desconsiderou a viabilidade técnica e operacional da proposta e que essa irregularidade foi determinante para a não-consecução do respectivo objeto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Rafael de Aguiar Barbosa pela assinatura do Convênio 42/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97, bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo.

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item de audiência (fls. 324-325, volume 2) e solicitou que fossem também consideradas na análise dessas as justificativas apresentadas ao subitem 9.3.6.1.1 (fls. 325-331, volume 2).

Preliminarmente, o gestor explicou o procedimento realizado e informou a existência de pareceres da área finalística e da consultoria jurídica do órgão em favor da assinatura do convênio (fls. 324-325, volume 2).

Sobre a contratação de coordenadores, o gestor alegou o cumprimento da diretriz do programa, qual seja a proporção de um coordenador de núcleo de atendimento para 200 beneficiados. Para fundamentar essa alegação, o gestor afirmou que, para efeitos do

convênio sob exame e de vários outros à época, um núcleo de atendimento correspondia a um espaço físico. Foi explicado que em cada núcleo havia um coordenador responsável por seis

horários diários. Daí calculou-se o número de horas por turno pelo número de dias da semana e chegou à razão de um coordenador para cerca de 200 alunos a cada hora do dia (fls. 325, volume 2).

Por fim, quanto ao presente item de audiência, o gestor alegou boa-fé e a regularidade da sua conduta, em atenção ao interesse público, à continuidade da ação social, à legalidade, à legitimidade e à economicidade (fls. 325, volume 2).

Quanto às razões de justificativa apresentadas ao subitem 9.3.6.1.1, o gestor explicou a composição do núcleo de atendimento para fins orçamentários, conforme o Manual de Orientações para Implantação do Programa Segundo Tempo, a carga horária de atividades para os alunos e de atendimento para os coordenadores (fls. 325-326, volume 2).

Sobre o Parecer 62/2006 DEEIC/SNEED/ME, que fundamentou a assinatura do Convênio 42/06 com o Instituto Rumo Certo, o gestor informou que o documento cuidou da análise orçamentária e contemplou a previsão de pagamento dos 21 coordenadores e 133 monitores (fls. 327, volume 2).

Além disso, para justificar a assinatura do Convênio 42/06, o gestor alegou atendimento ao interesse público por meio da solução de continuidade das ações uma vez que a ONG Rumo Certo já participava do Programa Esporte Solidário (fls. 327-329, volume 2).

O gestor alegou que a prática administrativa no âmbito do Ministério do Esporte relacionava o conceito de núcleo de atendimento ao espaço físico e que somente após 2006 esse conceito foi definido em função de sua composição de coordenadores, monitores e beneficiados (fls. 329-330, volume 2).

O gestor também informou que, como contrapartida, a ONG contratou agentes comunitários para complementar o atendimento nos núcleos e viabilizar o acesso às comunidades das favelas (fls. 330, volume 2).

Finalmente, o gestor apontou outras razões que contribuíram para a não-consecução do objeto do Convênio 42/06, como: não-funcionamento ou não-implantação de núcleos; não-contratação de recursos humanos; pendências nas licitações do reforço alimentar, na distribuição do material esportivo e no registro dos recursos humanos (fls. 330, volume 2).

Em conclusão, o gestor alegou haver adotado as providências com vistas ao saneamento das dificuldades verificadas durante a execução do convênio e afirmou não haver como atribuir a não-consecução do objeto à existência de 21 coordenadores para 21 núcleos de atendimento (fls. 330, volume 2).

Da análise das justificativas apresentadas

O Manual do Programa Segundo Tempo e Ação de Funcionamento de Núcleos, da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, do Ministério do Esporte, edição de 2007-2008, contém capítulo que cuida das Diretrizes Gerais do programa.

No referido capítulo, o conceito de núcleo de atendimento é distinguido do espaço físico conforme o seguinte texto em destaque à página 9 da referida publicação: Importante: O Núcleo não se refere ao espaço físico onde são desenvolvidas as atividades, mas à sua composição, conforme a seguinte tabela:

Composição do Núcleo	Função	Quantidade
GRUPO de 200 beneficiados	Coordenador de Núcleo	1
Monitor de atividades esportivas		2
Monitor de atividades complementares*		1

*Recursos humanos necessários aos núcleos que desenvolvem atividades de reforço escolar.

Logo, a informação contradiz a premissa que fundamentou os cálculos e argumentos utilizados pelo gestor para alegar o cumprimento da diretriz do programa, uma vez que não há correspondência entre os conceitos de núcleo de atendimento e de espaço físico. Por isso, não é válido o fundamento do raciocínio elaborado pelo gestor nem se pode considerar suas respectivas conclusões.

Ainda a esse respeito, propõe-se rejeitar também a alegação de que à época a prática administrativa no âmbito do ministério admitia o conceito de núcleo como espaço físico, pois tal alegação repercute o erro de interpretação do válido conceito de núcleo na aplicação da diretriz do programa.

Quanto à boa-fé e à regularidade da conduta alegadas em função da existência de pareceres favoráveis à autorização da parceria, essas não eximem o gestor da sua responsabilidade de considerar a viabilidade técnica e operacional da proposta quando da assinatura do Convênio 42/06.

Sobre a aprovação da proposição do Convênio 42/06, objeto do item 9.3.6.1.1, o gestor alegou que o Parecer 62/2006 DEEIC/SNEED/ME analisou a adequação orçamentária da proposta de contratação dos 21 coordenadores. Entretanto tal alegação não justifica a afronta à IN/STN 1/97 e às diretrizes do programa, pois trata apenas da disponibilidade orçamentária para a contratação de número insuficiente de coordenadores para o atendimento de 13.300 beneficiários. Igualmente, devem ser rejeitadas as razões de justificativa em favor da continuidade das ações esportivas em função de a ONG já haver colaborado com o ministério no âmbito do Programa Esporte Solidário, pois tal razão também não prescinde da avaliação da viabilidade técnica e operacional da proposta.

Da mesma forma, propõe-se rejeitar as alegações que dizem respeito à adoção de medidas posteriores à assinatura do convênio ou à apresentação de outras razões que tenham contribuído para a não-consecução de seu objeto, pois essas não elidem as falhas verificadas na fase de análise da respectiva proposição e celebração.

Assim, verificou-se que o gestor autorizou a assinatura do Convênio 42/06 em desacordo com as diretrizes do programa e praticou ato de gestão temerária, uma vez que desconsiderou a

viabilidade técnica e operacional da proposta e que essa irregularidade foi determinante para a não-consecução do respectivo objeto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela assinatura do Convênio 42/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97, bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo.

DO ITEM 9.3.6.1 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

O TCU determinou aos responsáveis, João Ghizoni e Gianna Lepre Perim, que apresentassem razões de justificativas para aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio nº 042/2006 (Parecer nº 62/2006 - DEEIC/SNEED/ME) firmado com o Instituto Rumo Certo, na forma seguinte:

"9.3.6.1.1. aprovação da proposta de implantar 21 Núcleos e contratar 21 coordenadores para atendimento a 13.300 beneficiários sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêem que, cada núcleo, deveria ter como característica 1 professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta (§ 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN), o que contribuiu para o descontrole das ações e o alcance parcial das metas pactuadas, em desacordo com as cláusulas do Convênio nº 042/06;

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

9.3.6.1.3. aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da sua pertinência, uma vez que as diretrizes do programa previam que, caso o valor fosse superior ao valor referência (R\$ 0,50), o complemento seria de responsabilidade do parceiro, entrando como contrapartida do convênio."

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.6.1 e respectivos subitens (fls. 325-335, volume 2).

Em relação ao subitem 9.3.6.1.1, as respectivas alegações foram já apreciadas quando da análise das razões de justificativas referentes ao item 9.3.5, aos parágrafos 111 a 129 desta instrução, conforme solicitação do gestor.

Em relação ao subitem 9.3.6.1.2, que trata da falta de avaliação sobre os espaços físicos, o gestor explicou que o programa busca utilizar espaços ociosos próximos às comunidades e ponderou a respeito da relação entre espaço apropriado e distância. Assim, segundo o gestor, buscou-se otimizar essa relação ao promover o transporte aos espaços apropriados e, quando possível, adaptar as

atividades aos espaços próximos disponíveis. Em seguida, apresentou relação dos locais disponibilizados para as atividades, a exemplo de um espaço alugado e vários outros cedidos para uso, como: clubes sociais, esportivos e militares, quadras de escolas de samba, associações de moradores e escolas (fls. 331-332, volume 2).

Por fim, o gestor informou que realizou vistorias a alguns desses locais durante a execução do convênio e verificou que a ONG não estava utilizando adequadamente os seus respectivos espaços físicos por falta de planejamento, embora a maioria desses estivesse apropriada às atividades (fls. 331-332, volume 2).

Em relação ao subitem 9.3.6.1.3, que trata da aquisição do reforço alimentar, o gestor solicitou considerar em conjunto às alegações referentes ao presente item as razões de justificativa apresentadas ao item 9.3.4 desta instrução (fls. 332, volume 2).

Dessa forma, além daquelas alegações apresentadas em atendimento ao item 9.3.4, o gestor apresentou manifestação do presidente da ONG Instituto Rumo Certo que justificou a prática do valor unitário de R\$ 1,50 para a aquisição do reforço alimentar em função do cardápio oferecido e das limitações verificadas na respectiva logística de distribuição. As referidas alegações são referentes à prática administrativa adotada pelo Ministério para a aquisição do reforço alimentar. Em função das limitações logísticas apresentadas pelas ONGs parceiras, o valor unitário para a aquisição dos lanches variava entre R\$ 0,50 e R\$ 1,50, até a edição da Portaria ME n.º 230/2007, que estabeleceu o valor de R\$ 1,00 como preço máximo unitário para esse tipo de aquisição.

Da análise das justificativas apresentadas

Quanto ao subitem 9.3.6.1.1, uma vez que as respectivas alegações foram já analisadas, quando da análise das razões de justificativa apresentadas ao item 9.3.5, conforme solicitação do gestor, e rejeitadas aos parágrafos 122 a 129 desta instrução, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Quanto ao subitem 9.3.6.1.2, as razões de justificativa apresentadas não elidem o fundamento de impugnação que motivou a presente audiência. O gestor não explicou o porquê da falta de avaliação, anterior à assinatura do convênio, sobre as condições dos espaços físicos a serem disponibilizados para o atendimento dos beneficiados previstos e se limitou a informar que realizou vistorias durante a execução do convênio, posteriores à sua assinatura, para apontar falta de planejamento da conveniente na utilização dos espaços disponíveis. Por isso, propõe-se rejeitar as alegações ora analisadas.

Quanto ao subitem 9.3.6.1.3, as respectivas alegações foram já apreciadas, quando da análise das razões de justificativa apresentadas ao item 9.3.4, conforme solicitação do próprio gestor, e rejeitadas. Além do mais, o gestor não aduziu explicações novas, senão apenas apresentou

manifestação do presidente da ONG para corroborar as rejeitadas alegações e razões outras que contribuíram para a não-consecução do objeto do convênio.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/ 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 42/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria n.º 46/2005 do Ministério do Esporte.

Das justificativas apresentadas por Gianna Lepre Perim

A gestora Gianna Lepre Perim apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.6.1 e respectivos subitens (fls. 220-229, volume 1), as quais consistem nas mesmas alegações apresentadas pelo gestor João Ghizoni sobre a aprovação de parecer técnico que fundamentou a assinatura do Convênio 42/06 (fls. 325-335, volume 2), relatadas, analisadas e rejeitadas aos parágrafos 132 a 140.

Da análise das justificativas apresentadas

Uma vez que a gestora Gianna Lepre Perim apresentou, textualmente, as mesmas razões de justificativa apresentadas pelo gestor João Ghizoni e não aduziu qualquer nova alegação, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/ 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Gianna Lepre Perim pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 42/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria n.º 46/2005 do Ministério do Esporte.

DO ITEM 9.3.6.2 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

O TCU determinou aos responsáveis, João Ghizoni e Gianna Lepre Perim, que apresentassem razões de justificativas para aprovação indevida de parecer técnico relativo ao Convênio nº 335/06 (Parecer nº 284/2006 - DEEIC/SNEED/ME), firmado com o Instituto Rumo Certo, nos seguintes termos:

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

9.3.6.2.2. aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar ao preço unitário de R\$ 1,50, com custo total para o Ministério, sem análise específica do pedido e respectiva demonstração da

sua pertinência, uma vez que as diretrizes do programa previam que, caso o valor fosse superior ao valor referência (R\$ 0,50), o complemento seria de responsabilidade do parceiro, entrando como contrapartida do convênio."

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.6.2 e respectivos subitens (fls. 335-338, volume 2).

Preliminarmente, o gestor apontou semelhança entre os assuntos tratados no presente item e no item 9.3.6.1, referente ao Convênio 42/06, também firmado com a ONG Instituto Rumo Certo (fl. 335, volume 2).

Nesse contexto, em relação ao subitem 9.3.6.2.1, o gestor reiterou a alegação de que à época o conceito de núcleo era igual a espaço físico e novamente elaborou cálculos sobre essa premissa. Além disso, o gestor alegou que falhas verificadas na execução do convênio, a exemplo das assinaladas na Informação 100/2007/PST/DEEIC/SNEED/ME, contribuíram para a não-consecução de seu objeto (fls. 336-338, volume 2).

Em relação ao subitem 9.3.6.2.2, o gestor solicitou a consideração das alegações apresentadas ao item 9.3.4 na análise das razões de justificativa ora apresentadas. Entretanto, o gestor não aduziu novas alegações além daquelas já analisadas quando da apreciação do item 9.3.4, que consistem na explicação sobre a adoção de prática administrativa no âmbito do ministério para a aquisição de reforço alimentar em função das limitações logísticas das ONGs conveniadas ao programa, anteriormente à edição da Portaria ME n.º 230/07 que estabeleceu o valor de R\$ 1,00 como preço máximo unitário para esse tipo de aquisição. (fls. 335-336, volume 2).

Da análise das justificativas apresentadas

Quanto ao subitem 9.3.6.2.1, o gestor limitou-se a reiterar alegação já analisada e rejeitada quando da apreciação do item 9.3.6.1, bem como a aduzir alegação que não elide, senão confirma o fundamento de impugnação que motivou a presente audiência.

A referida alegação diz respeito a falhas verificadas na execução do convênio, posteriormente à sua assinatura, as quais contribuíram para a não-consecução do seu respectivo objeto. Entretanto, a ocorrência de tais falhas não elimina, senão repercute as falhas verificadas quando da desconsideração das diretrizes operacionais do programa e da viabilidade técnica e operacional da proposta do convênio, anteriormente à sua assinatura.

Quanto ao subitem 9.3.6.2.2, uma vez que o gestor não aduziu novas alegações além das já analisadas e rejeitadas quando da apreciação do item 9.3.4, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao assunto.

De fato, as falhas verificadas na fase de análise da proposição e celebração do Convênio 335/06 consistem nas mesmas já relatadas sobre o Convênio 42/06 e os demais convênios

mencionados na presente instrução, bem como no objeto do controle preventivo determinado pelo Acórdão 2066/2006-TCU-Plenário.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 335/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria n.º 46/2005 do Ministério do Esporte.

Das justificativas apresentadas por Gianna Lepre Perim

A gestora Gianna Lepre Perim apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.6.2 e respectivos subitens (fls. 229-233, volume 1), as quais consistem nas mesmas alegações apresentadas pelo gestor João Ghizoni sobre a aprovação de parecer técnico que fundamentou a assinatura do Convênio 335/06 (fls. 335-338, volume 2), relatadas, analisadas e rejeitadas aos parágrafos 146 a 153.

Da análise das justificativas apresentadas

Uma vez que a gestora Gianna Lepre Perim apresentou, textualmente, as mesmas razões de justificativa apresentadas pelo gestor João Ghizoni e não aduziu qualquer nova alegação, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao assunto.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/ 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Gianna Lepre Perim pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 335/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria n.º 46/2005 do Ministério do Esporte.

DO ITEM 9.3.7 DO ACÓRDÃO 1036/2008-TCU-PLENÁRIO

O TCU determinou aos responsáveis, Rafael de Aguiar Barbosa e João Ghizoni, que apresentassem razões de justificativas pela assinatura do Convênio 335/06 com o Instituto Rumo Certo, para implantar 32 núcleos e contratar 13 coordenadores para atendimento a 6.300 beneficiários, sem levar em conta as diretrizes operacionais do Programa desde 2004, as quais prevêm que, cada núcleo, deveria ter como característica um professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando, dessa forma, a viabilidade técnica e operacional da proposta, em desacordo com o § 1º, art. 2º da IN 01/97 da STN, o que contribuiu para o descontrole das ações e o alcance parcial das metas pactuadas, com inobservância às cláusulas previstas no citado Convênio.

Das justificativas apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa

O gestor Rafael de Aguiar Barbosa apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.7 em conjunto às apresentadas ao item 9.3.5 (fls. 53-57, volume 1). As

justificativas para a assinatura do Convênio 335/06 foram as mesmas apresentadas para justificar a assinatura do Convênio 42/06 (item 9.3.5 do Acórdão 1036/2008-TCU-Plenário).

Da análise das justificativas apresentadas

Haja vista que as referidas razões de justificativa foram já analisadas e rejeitadas, aos parágrafos 100 a 109 desta instrução, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação ao item 9.3.5.

Assim, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Rafael de Aguiar Barbosa pela assinatura do Convênio 335/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97, bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo.

Das justificativas apresentadas por João Ghizoni

O gestor João Ghizoni apresentou tempestivamente suas razões de justificativa a este item 9.3.7 (fls. 338-340, volume 2).

Inicialmente, o gestor solicitou a consideração dos argumentos apresentados em relação ao item 9.3.6.2, que diz respeito à aprovação do parecer técnico que fundamentou a assinatura do convênio sob exame. Explicou o procedimento realizado e informou a existência de pareceres da área finalística e da consultoria jurídica do órgão em favor da assinatura do Convênio 335/06. Foi apresentada a mesma argumentação utilizada para justificar a assinatura do Convênio 42/06, firmado também com a ONG Instituto Rumo Certo, referente ao item 9.3.5 do Acórdão 1036/2008-TCU-Plenário, a exemplo da interpretação do conceito de núcleo de atendimento como espaço físico e outras razões que contribuíram para a não-consecução do objeto do convênio como falhas verificadas na execução desses convênios (fls. 339-340, volume 2).

Por fim, o gestor alega boa-fé e a regularidade de sua conduta, em atenção ao interesse público, à continuidade da ação social, legalidade, legitimidade e economicidade (fls. 340, volume 2).

Da análise das justificativas apresentadas

Uma vez que todas as razões de justificativa apresentadas ao presente item foram já analisadas e rejeitadas quando da apreciação dos itens 9.3.5 e 9.3.6.2 (parágrafos 111 a 129 e 146 a 153 desta instrução), que dizem respeito, respectivamente, à aprovação do parecer técnico e assinatura do Convênio 42/06 e à aprovação do parecer técnico que fundamentou a assinatura do convênio sob exame, propõe-se manter o encaminhamento exposto em relação a essas alegações.

Assim, foram já analisadas e rejeitadas:

A alegação sobre a interpretação do conceito de núcleo de atendimento como espaço físico, pois o Manual do Programa Segundo Tempo, Ação de Funcionamento de Núcleos, da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, do Ministério do Esporte, edição de 2007-2008, define-o em função de sua composição;

A alegação de que falhas verificadas na execução do convênio contribuíram para a não-consecução do seu respectivo objeto, pois a ocorrência de tais falhas não elimina, senão repercute as falhas verificadas quando da desconsideração das diretrizes operacionais do programa e da viabilidade técnica e operacional da proposta do convênio;

As alegações de boa-fé e regularidade da conduta em função da existência de pareceres favoráveis à autorização da parceria, pois essas razões não eximem o gestor da sua responsabilidade de considerar a viabilidade técnica e operacional da proposta;

A alegação do cumprimento de prática administrativa, pois tal argumento evidencia falha sistêmica nos procedimentos de aquisição do reforço alimentar no âmbito do programa, em afronta às respectivas diretrizes, à Portaria ME n.º 46/2005 bem como representa ato de gestão temerária e riscos para a consecução dos objetos dos respectivos convênios.

Em verdade, compreende-se o fato de o gestor apresentar as mesmas alegações para justificar iguais procedimentos. Logo, da mesma forma, as análises respectivas também devem ser coincidentes. Considera-se assim que as falhas verificadas na fase de análise da proposição e celebração do convênio sob exame consistem no objeto do controle preventivo determinado pelo Acórdão 2066/2006-TCU-Plenário.

Portanto, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni pela assinatura do Convênio 335/06 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 bem como às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria n.º 46/2005 do Ministério do Esporte.

CONCLUSÃO

O Acórdão n.º 2261/2005-TCU-Plenário determinou a órgãos da administração pública a abstenção da formalização de convênios com entidades que não disponham de condições para consecução de seus objetos ou atribuições relacionadas em seus respectivos estatutos ou regimentos, conforme o extrato:

"9.7. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Saúde, ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério do Meio Ambiente e à Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria Geral da Presidência da República que se abstenham de celebrar convênios ou outros ajustes com entidades que não disponham de condições para consecução de seus objetos ou que não tenham em seus estatutos ou regimentos atribuições relacionadas ao mesmo, fazendo constar dos processos de celebração os elementos de comprovação desses requisitos e dos pareceres de análises técnica/jurídica manifestação expressa quanto ao atendimento dos mesmos."

O Acórdão 2066/2006-TCU-Plenário determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal verificar com atenção o controle preventivo exercido pelos concedentes quando da análise técnica das proposições e da celebração de convênios com organizações não-governamentais.

Nesse contexto, verificou-se que as falhas objeto dos referidos acórdãos foram comuns aos convênios 172/05, 42/06, 254/06 e 335/06, firmados pelo Ministério do Esporte com as ONGs Viva Rio, Instituto Rumo Certo e Movimento, Resgate e Cidadania.

Nesse sentido, verificou-se gestão temerária dos recursos do programa, uma vez que a falta de avaliação da viabilidade técnica e operacional das propostas dos referidos convênios, por parte do concedente, determinou a não-consecução dos respectivos objetos, por parte das convenentes.

Assim, apesar da identificação das necessidades locais e do foco no atendimento aos beneficiados em situação de vulnerabilidade social no Estado do Rio de Janeiro bem como da proposta de promoção de um legado social por oportunidade da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, as falhas relatadas na presente instrução caracterizam o descompasso entre as metas e objetivos propostos e os prazos e entidades parceiras definidos para a respectiva realização.

Em conclusão, as razões de justificativa apresentadas pelos gestores denunciam falhas sistêmicas nos procedimentos realizados pelo Ministério do Esporte, que consistem em indício de irregularidade grave e gestão antieconômica, pois revelam imprudência e desconsideração de riscos na formalização de convênios com ONGs no âmbito do Programa Segundo Tempo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à apreciação do Senhor Auditor-Relator André Luis de Carvalho, com as seguintes propostas:

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Francisco Cláudio Monteiro, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, pela assinatura do Convênio 172/05 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97;

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Gianna Lepre Perim, pela aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 254/06, firmado com a ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º combinado com o artigo 4º da IN/STN 1/97 e às portarias 46/2005 e 167/2006 do Ministério do Esporte bem como pela aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar sem análise específica do pedido, em afronta às diretrizes do programa e à referida Portaria 46/2005 e, ainda, pela aprovação de parecer técnico relativo aos convênios 42/06 e 335/06, firmados com a ONG Instituto Rumo Certo, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97, às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à referida Portaria 46/2005;

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor João Ghizoni, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, pela liberação da segunda parcela de recursos do Convênio 172/2005, firmado com a entidade Viva Rio, em afronta ao parágrafo 2º, do artigo 1º, da Portaria 135/05 do Ministério do Esporte, pela aprovação de parecer técnico e assinatura dos convênios 42/06 e 335/06, firmados com a ONG Instituto Rumo Certo, e do Convênio 254/06, firmado com a ONG Movimento de Resgate, Ação e Cidadania, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97, às diretrizes do Programa Segundo Tempo e à Portaria 46/2005 do Ministério do Esporte bem como pela aprovação de proposta de aquisição do reforço alimentar sem análise específica do pedido, no âmbito deste último convênio, em afronta ao parágrafo 1º do artigo 2º e ao artigo 4º da IN/STN 1/97 e às portarias 46/2005 e 167/2006 do Ministério do Esporte;

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Julio Cesar Soares da Silva, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei n.º 8.443/1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, pela aprovação de parecer técnico relativo ao Convênio 172/05 em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN STN 01/97.

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa à gestora Luciana Homrich de Cecco, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, pela liberação da segunda parcela de recursos do Convênio 172/2005, firmado com a entidade Viva Rio, em afronta ao parágrafo 2º, do artigo 1º, da Portaria 135/05 do Ministério do Esporte;

Rejeitar as razões de justificativa apresentadas e aplicar multa ao gestor Rafael de Aguiar Barbosa, com base nos incisos II e III, do artigo 58, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, bem como nos incisos II e III, do artigo 268, do RI/TCU, pela aprovação de parecer técnico e assinatura do Convênio 172/05, firmado com a ONG Viva Rio, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º e ao inciso III, do artigo 7º, da IN/STN 1/97 bem como pela assinatura dos convênios 42/06 e 335/06, firmados com a ONG Instituto Rumo Certo, em afronta ao parágrafo 1º, do artigo 2º, da IN/STN 1/97 e às diretrizes do Programa Segundo Tempo."

É o Relatório.

Voto

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Conforme já reportado no Relatório, este processo foi apartado do TC 013.016/2007-5, que tratou do primeiro monitoramento da implementação das determinações prolatadas por este Tribunal no âmbito do relatório de Auditoria Operacional realizada no Programa "Segundo Tempo", desenvolvido pelo Ministério do Esporte.

2. Por meio do Acórdão nº 1.036/2008, prolatado naqueles autos por este Plenário, foi determinado à Seprog que formalizasse processo apartado para condução das audiências dos responsáveis acerca das irregularidades apuradas no âmbito daquele monitoramento em virtude de denúncias veiculadas na imprensa.

3. Após análise das defesas dos diversos responsáveis envolvidos, a unidade técnica propôs a rejeição das razões de justificativa, com a consequente aplicação da multa prevista legalmente aos envolvidos.

4. Passo a tratar de alguns aspectos que julgo relevantes acerca das irregularidades apontadas e das justificativas apresentadas.

5. Quanto ao Convênio nº 172/05, firmado com a entidade Viva Rio para implantação de 250 núcleos do Programa "Segundo Tempo", chamado "PST", bem como para cadastrar e atender 50.000 beneficiários no prazo de seis meses, no valor de R\$ 6.104.023,60, os responsáveis não conseguiram elidir as suas responsabilidades no que se refere às irregularidades relativas à aprovação de parecer técnico e à assinatura do referido convênio sem levar em conta a viabilidade técnica e operacional da proposta, resultando na indevida e indesejada execução parcial do convênio.

6. Os pareceres técnicos e jurídicos elaborados no âmbito da Secretaria Nacional de Esporte Educacional, SNEED, em suporte à aprovação e assinatura do referido termo (fls. 721/730, Volume 3, do TC 013.016/2007-5), não abordaram a questão relativa à viabilidade técnica e operacional da proposta em contraposição à capacidade técnica e operacional demonstrada pela entidade proponente e aos procedimentos seguidos pelo próprio Ministério do Esporte, no que se refere aos prazos necessários para execução dos projetos vinculados ao PST.

7. A simples citação dos projetos desenvolvidos pela entidade anteriormente, como observado no parecer técnico, não demonstra tal avaliação. Como relatado pela equipe de auditoria, o maior projeto até então conduzido pela entidade alcançava apenas 10% do total de beneficiários previstos no convênio.

8. O próprio Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, ex-Secretário Nacional de Esporte Educacional, afirmou em sua defesa, ao citar parecer técnico acerca do pedido de prorrogação de prazo do convênio (foi acrescido em mais dois meses), que os problemas verificados na sua execução eram frequentes quando da implantação de núcleos do programa.

9. Ora, se os problemas existentes na execução do programa já eram do conhecimento do Ministério e por este motivo já haviam sido fixados, como parâmetros para execução das atividades, os prazos de 10 meses ou 12 meses, não há justificativa para a celebração de convênio do porte deste, ora analisado, para atendimento de uma clientela de 50.000 crianças e adolescentes, número totalmente incomum no âmbito daquele órgão, com o prazo reduzido de 06 meses.

10. Ressalte-se que pela própria magnitude das metas esse era um "Projeto Especial" da SNEED.

11. Como resultado desse procedimento, houve apenas a execução parcial do objeto pactuado. Com as dificuldades operacionais enfrentadas pela Viva Rio, dos 50.000 beneficiários a serem atendidos, apenas 28.808 estavam cadastrados até 19/5/2006, faltando apenas 20 dias para o término do prazo inicial do convênio. Em junho, faltando apenas 02 meses do novo final de vigência (agosto), o número de atendidos alcançava apenas 34.000. E, em 16/8/2006, após o término do prazo de vigência, foi informado pela entidade o atendimento de 50.546 pessoas, mas sem mencionar a partir de que data.

12. Devo ressaltar que o objetivo do programa é a efetiva participação sistemática das crianças e adolescentes nas atividades esportivas desenvolvidas pelo programa, durante um período razoável de tempo, e não o seu cadastramento. Como verificado, as crianças foram efetivamente atendidas durante um prazo bem reduzido.

13. Conforme concluiu a unidade técnica, as razões de justificativas apresentadas pelos gestores não foram suficientes para elidir o fundamento da impugnação. E as falhas verificadas na fase de análise técnica da proposta foram determinantes para a não execução do objeto em sua totalidade.

14. No que se refere à liberação da 2ª parcela do convênio com inobservância dos requisitos previstos no § 2º, art. 1º, da Portaria ME nº 135, de 26 de outubro de 2005, peço licença para divergir do encaminhamento proposto.

15. Apesar da dúvida suscitada acerca do entendimento a ser dado aos dispositivos da citada portaria, entendo que os responsáveis, Sra. Luciana Homrich de Cecco e João Ghizoni, em suas defesas, trouxeram elementos que demonstram que o procedimento seguido foi adequado para o momento, ante as particularidades do caso.

16. Registro, nesse ponto, apenas as justificativas mais relevantes: quase 70% dos beneficiados já estavam cadastrados e participando do programa; a regularidade na execução do objeto e o empenho e comprometimento da entidade executora constatados na verificação in loco realizada; e a insuficiência do saldo financeiro já repassado para a continuidade das ações.

17. Registro que essa parcela foi liberada já no 6º mês de execução, prazo final inicialmente previsto, com a prorrogação do prazo já autorizada.

18. Assim devem ser acolhidas as defesas apresentadas por esses responsáveis.

19. Quanto ao Convênio nº 254/2006, firmado com a entidade Movimento, Resgate e Ação no valor de R\$ 2.964.600,00, o qual também teve como objeto a implantação do PST, desta feita abrangendo a instalação de 50 núcleos e o atendimento de 10.000 crianças, as audiências realizadas envolveram: a aprovação de parecer técnico e assinatura do convênio sem que a proponente demonstrasse capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas; e aprovação do

valor unitário de R\$ 1,50 para o reforço alimentar, superior ao previsto nas diretrizes do programa, R\$ 0,50.

20. No que se refere à demonstração da capacidade técnica e operacional para execução das metas pactuadas, concordo com o encaminhamento proposto. E os motivos são equivalentes aos acima produzidos.

21. Quanto à aprovação do valor unitário para o reforço alimentar, superior ao previsto nas diretrizes do programa, entendo que as defesas apresentadas afastam a responsabilização dos gestores.

22. Segundo alegado, para os convênios firmados com ONG"s no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, durante o exercício de 2006, foram aceitos novos valores para o reforço alimentar (variavam de R\$ 1,00 a R\$ 1,50) em virtude das características dos projetos e problemas de logística de distribuição.

23. Ocorre que, neste caso específico, o objeto envolvia 50 núcleos distribuídos em inúmeras localidades distantes entre si e, por isso, a justificativa pode ser considerada procedente.

24. No âmbito da Proposta de Deliberação por mim oferecida no Acórdão 1.036/2008-Plenário, prolatado no âmbito do TC 013.016/2007-5, restou demonstrada a adequabilidade do valor de reforço alimentar nesse patamar no Convênio nº 172/05 firmado com a entidade Viva Rio. Naquele caso, foram realizadas duas licitações ç no início do exercício de 2006 ç na tentativa de contratar o serviço, tendo como limite o valor unitário de R\$ 0,50. Lembro que, naquela oportunidade, não houve o comparecimento de empresas interessadas e a ONG só conseguiu contratar o serviço após a majoração do valor.

25. Dessa forma, entendo que o Ministério do Esporte, inobstante não ter alterado os normativos referentes, resolveu adequar a sua ação naquele ano à realidade local constatada na prática. Era necessário evitar a repetição do problema observado na execução daquele convênio firmado com a Viva Rio: a demora na contratação do reforço alimentar foi uma das causas da execução parcial da avença.

26. Desse modo, entendo que devem ser acolhidas as justificativas apresentadas quanto a esse aspecto.

27. Com respeito aos Convênios nºs 42/06 e 335/06, firmados com a entidade Rumo Certo nos valores de R\$ 3.869.469,00 e R\$ 1.572.700,00, respectivamente, as irregularidades apontadas foram similares:

27.1. aprovação dos pareceres técnicos e assinatura dos termos sem considerar as diretrizes operacionais do programa, as quais previam que cada núcleo deveria ter como característica um professor coordenador para cada 200 alunos, desconsiderando a viabilidade técnica e operacional da proposta (no caso do Convênio nº 42/06, a previsão do número de alunos por coordenador atingia 630, enquanto no de nº 335/06, este número era de 480);

27.2. falta de avaliação da adequação dos espaços físicos indicados à quantidade elevada de crianças e adolescentes que seriam atendidos em cada núcleo (falha foi relacionada para o Convênio nº 42/06); e

27.3. aprovação da proposta de aquisição de reforço alimentar ao preço de R\$ 1,50, contrariando as diretrizes do programa.

28. Com relação às irregularidades descritas nos itens 27.1 e 27, concordo com o encaminhamento proposto.

30. De fato, a diretriz fixada desde o início do programa indicava a necessária observância do número de 200 crianças para cada coordenador e dois monitores.

31. A função do coordenador de núcleo não era tão-somente supervisionar os monitores, como alegado pelo Sr. Rafael de Aguiar Barbosa. E tampouco seria possível aceitar que a "disponibilidade do coordenador para cada 200 beneficiários por hora de atendimento ao dia" atenderia à diretriz operacional do programa, conforme cálculo matemático apresentado pelo Sr. João Ghizoni e pela Sra. Gianna Lepre Perim.

32. Os coordenadores de núcleos têm inúmeras e diversificadas atribuições, como pode ser verificado junto ao Manual de Diretrizes do Programa "Segundo Tempo". A título de exemplo, eles são os responsáveis pelo registro do endereço, peso, altura, renda familiar e dados escolares de cada beneficiário; pelo acompanhamento da evolução e frequência dessas crianças; pela organização, juntamente com o coordenador pedagógico, do processo de distribuição das ações estruturantes dos núcleos (materiais esportivos, reforço alimentar, uniformes, adequação do espaço físico etc.) para garantir o atendimento adequado às modalidades do projeto; cumprir integralmente o projeto básico, plano de trabalho e proposta pedagógica estabelecida e encaminhada à SNEED conforme prazos elencados; e acompanhar o desempenho das atividades dos membros da equipe, mantendo suas atuações padronizadas, harmônicas e coerentes com os princípios estabelecidos no projeto.

33. Enfim, a inobservância dos parâmetros fixados no âmbito do PST, os quais, com certeza, foram resultado de estudos de viabilidade, com a consequente aprovação da proposta da proponente, contribuiu para o descontrole das ações previstas e o alcance apenas parcial das metas fixadas para as duas avenças.

34. Quanto à inadequação da análise procedida em relação à viabilidade dos espaços físicos indicados pela entidade Rumo Certo, registro que, tendo em vista o número de beneficiários que seriam atendidos em cada núcleo envolver cerca de três vezes o quantitativo padrão mínimo previsto no plano de diretrizes, mostrava-se imprescindível um exame mais efetivo das estruturas físicas a serem disponibilizadas para o desenvolvimento das atividades esportivas. Tanto é assim que, em fiscalizações realizadas posteriormente pelo Ministério do Esporte, foi constatada a inadequação de instalações utilizadas pela entidade convenente.

35. Com respeito ao item 27.3, cabem aqui as mesmas considerações tecidas nos itens 22 a 26 acima, não havendo irregularidade a ser imputada.

36. Para finalizar, com o objetivo de destacar a relevância da prévia avaliação da capacidade da entidade proponente de executar as metas propostas, tendo em vista os graves riscos envolvidos na celebração de um convênio sem a perfeita adequação dessa fase preliminar, irregularidade observada em todos os convênios aqui analisados e causa da proposição de multa aos gestores, relembro que o TCU já se debruçou sobre esse problema.

37. E, assim, destaco trecho do relatório que deu origem ao Acórdão 2.066/2006 ¿ Plenário, prolatado por ocasião da apreciação do TC 015.568/2005-1, que cuidou de relatório consolidado das auditorias realizadas com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados pela União ou por entidades da Administração Indireta a ONGs, no período de 1999 a 2005, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, verbis:

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

38. Ressalto que os responsáveis, em suas defesas, tecem inúmeros argumentos acerca da boa-fé na atuação como gestores, demonstrando, inclusive, todas as ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria Nacional de Esporte Educacional e da Diretoria do Departamento de Esporte Escolar e Identidade Cultural, algumas em atendimento às orientações desta Corte, objetivando aperfeiçoar os procedimentos administrativos internos.

39. A esse respeito, devo deixar claro que este Tribunal não está levantando dúvidas acerca da boa-fé dos responsáveis na celebração dos referidos convênios ou na condução das respectivas unidades. Não se trata disso.

40. Nestes autos, questiona-se a falta de dever de cuidado pela deficiência da análise desenvolvida no âmbito do órgão concedente para averiguar a capacidade técnica e operacional das entidade proponentes, resultando na execução apenas parcial das metas previstas nos termos de convênios assinados. E tal procedimento decorreu da inobservância de normativos que tratam da matéria, motivo para a imposição da multa proposta aos gestores, uma vez que em suas defesas não conseguiram afastar essa irregularidade.

41. É importante destacar que, pelo que restou claro nos autos, as irregularidades apontadas estão vinculadas, na essência, ao elevado número de beneficiários incluídos em cada convênio. O número total de crianças/adolescentes a serem atendidos não deve ser o elemento priorizado quando da celebração do convênio, mas sim a verificação da capacidade técnica e operacional da proponente, de forma a garantir a qualidade, consistência e efetividade dos trabalhos que serão desenvolvidos. A ampliação desse número, que, sem dúvida, favorece as estatísticas do órgão, deve estar obrigatoriamente acompanhada dos cuidados necessários para que o cumprimento dos objetivos do Programa "Segundo Tempo" não reste prejudicado.

42. Registro que a apuração das despesas irregularmente realizadas no âmbito desses convênios já foi determinada ao Ministério do Esporte por meio do Acórdão nº 1.036/2008 ¿ Plenário, prolatado no âmbito do TC 013.016/2007-5.

43. Registro, enfim, que por se tratar de ação administrativa, não política, os gestores podem ser responsabilizados pela má adequação do objeto do convênio, mesmo porque, diferentemente dos agentes políticos, agentes administrativos devem arcar com responsabilidades técnicas, ainda mais quando praticam ato ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário (definição de metas muito além daquelas tecnicamente possíveis).

Ante o exposto, proponho que seja aprovado o Acórdão que submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de março de 2009.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de apartado de Relatório de Monitoramento atuado para apurar denúncias acerca da firtadura e execução de convênios vinculados à Secretaria Nacional de Esporte Educacional, no âmbito do Programa "Segundo Tempo".

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativa apresentadas pela responsável Luciana Homrich de Cecco;

9.2. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Gianna Lepre Perim, João Ghizoni e Julio Cesar Soares da Silva;

9.3. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Rafael de Aguiar Barbosa e Francisco Cláudio Monteiro:

9.4. aplicar individualmente aos Srs. Rafael de Aguiar Barbosa, Francisco Cláudio Monteiro, Gianna Lepre Perim, João Ghizoni e Julio Cesar Soares da Silva a multa prevista no inciso II e III, do artigo 58, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da importância aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto das dívidas indicadas da remuneração dos respectivos servidores, se for o caso, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990;

9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, caso não atendida a notificação;

9.7. autorizar, desde logo, o parcelamento da dívida, caso solicitado, em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/92 c/c art. 217 do Regimento Interno, ficando fixado o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas atualizadas monetariamente na forma prevista na legislação em vigor; e

9.8. alertar os responsáveis de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do § 2º do art. 217 do Regimento Interno deste Tribunal

Quorum

13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.

13.2. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Presidente Relator

Publicação

Ata 09/2009 - Plenário

Sessão 11/03/2009

Aprovação 12/03/2009

Dou 13/03/2009