

SUBCONTROLADORIA DE AUDITORIA E CONTROLE DE GESTÃO

SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE AUDITORIAS E TOMADA

DE CONTAS ESPECIAIS

DIRETORIA CENTRAL DE AUDITORIAS ESPECIAIS



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2420.3613.14

“INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS (Idene)”

2014



SUMÁRIO

1 - OBJETIVOS E ESCOPO	4
2 - METODOLOGIA	6
3 - CONTEXTUALIZAÇÃO	7
3.1 - Programas de alfabetização desenvolvidos pelo Idene	7
3.1.1 - Programa federal “Brasil Alfabetizado”	7
3.1.2 - Programa estadual “Cidadão Nota Dez”	11
3.2 - Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC)	12
4 - CONSTATAÇÕES	16
4.1 - Inconsistências nas contratações por dispensa de licitação.....	17
4.1.1 - Fundamentação insuficiente para enquadramento na hipótese de dispensa	17
4.1.1.1 - Situação encontrada	17
4.1.1.2 - Inconformidade.....	24
4.1.2 - Irregularidades nas cotações de preços	24
4.1.2.1 - Situação encontrada	24
4.1.2.2 - Inconformidades	35
4.1.3 - Inconsistências na comprovação da reputação ético-profissional do IMDC.....	35
4.1.3.1 - Situação encontrada	35
4.1.3.2 - Inconformidades	40
4.2 - Irregularidades na celebração do Convênio nº 73/2008.....	41
4.2.1 - Ausência de fundamentação quanto à necessidade de licitar o objeto pactuado	42
4.2.1.1 - Situação encontrada	42
4.2.1.2 - Inconformidade.....	45
4.2.2 - Inexistência de demonstração precisa e objetiva dos interesses comuns entre os partícipes	45
4.2.2.1 - Situação encontrada.....	45
4.2.2.2 - Inconformidade.....	49
4.2.3 - Inconsistências na documentação apresentada ao Caged.....	49
4.2.3.1 - Situação encontrada.....	49
4.2.3.2 - Inconformidades	50
4.2.4 - Ausência de justificativas para a aquisição de materiais escolares pelo Idene e o IMDC.....	51



4.2.4.1 - Situação encontrada.....	51
4.2.4.2 - Inconformidades	54
4.2.5 - Caracterização insuficiente do objeto e dos custos relativos aos contratos e ao convênio... 55	
4.2.5.1 - Situação encontrada.....	55
4.2.5.2 - Inconformidade.....	63
4.2.6 - Inconsistências nos aditamentos de metas e valores promovidos nos contratos e no convênio	64
4.2.6.1 - Situação encontrada.....	64
4.2.6.2 - Inconformidades	68
4.3 - Irregularidades na execução físico-financeira das despesas relativas aos contratos e ao convênio	69
4.3.1 - Irregularidades na comprovação das despesas relativas aos contratos aos Contratos nº 333, 338 e 396/2006	69
4.3.1.1 - Situação Encontrada.....	69
4.3.1.2 - Inconformidades	73
4.3.2 - Irregularidades na comprovação das despesas relativas ao Convênio nº 73/2008	74
4.3.2.1 - Situação encontrada.....	74
4.3.2.2 - Inconformidades	97
5 - RECOMENDAÇÕES	101
6 - CONCLUSÃO	102
ANEXOS DE 1 A 5	104



RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 2420.3613.14

Por meio da Resolução CGE nº 018/2013, de 17/09/2013¹, o Controlador-Geral do Estado determinou a ampliação da auditoria dos contratos e convênios firmados pela Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual com o Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC) – CNPJ 21.145.298/0001-07, atualmente denominado **Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC)**, incluídos aqueles cujas prestações de contas tenham sido aprovadas pelos órgãos estaduais ou federais.

Diante disso, a Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão (SCG/CGE) elaborou² o Plano Geral de Trabalho definindo as diretrizes básicas das avaliações a serem realizadas pelas auditorias setoriais e seccionais dos órgãos e entidades que firmaram os instrumentos.

Com o propósito de cooperar com a realização das auditorias, coube à Superintendência Central de Auditorias Especiais e Tomadas de Contas, por meio da Diretoria Central de Auditorias Especiais, executar as auditorias em quatro instrumentos firmados entre o **IMDC** e o **Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene)**, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais³ (Sedinor), localizadas nesta capital à Rod. Prefeito Américo Gianetti, s/nº, Cidade Administrativa - Prédio Gerais, 8º andar, Bairro Serra Verde.

1 - OBJETIVOS E ESCOPO

O objetivo geral desta auditoria foi avaliar a regularidade da contratação e da execução dos objetos previstos nos instrumentos listados no **Quadro 1**, a seguir, celebrados entre o Idene e o IMDC para a realização das ações de combate ao analfabetismo definidas no programa estadual “*Cidadão Nota Dez*”.

¹ Publicada no Diário Oficial do Estado de Minas Gerais em 18/9/2013.

² Elaboração conjunta das superintendências centrais de Auditoria Operacional (SCAO) e de Auditorias Especiais e Tomada de Contas Especiais (SCAT), unidades vinculadas à SCG/CGE.

³ À época da celebração dos instrumentos o IDENE estava vinculado à “*Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais (SEDVAN)*”, atualmente denominada SEDINOR.



Quadro 1

Instrumentos firmados entre o Idene e o IMDC para execução de ações de combate ao analfabetismo

Instrumento / Nº	Data celebração	Valor Total dos Termos	Objeto Capacitação/educação profissional para...
Contrato nº 333	4/8/2006	Inicial: R\$ 126.000,00 Final: R\$ 157.500,00	1.880 alfabetizadores
Contrato nº 388	20/9/2006	R\$ 219.394,00	1.941 alfabetizadores - Fase IV
Contrato nº 396	8/11/2006	Inicial: R\$ 531.158,06 Final: R\$ 663.948,00	959 alfabetizadores (capacitação inicial) e 2.800 (capacitação continuada) - Fase IV
Convênio nº 73	19/12/2008	Inicial: R\$ 4.597.345,00 Final: R\$ 28.253.729,13	2.730 alfabetizadores, coordenadores e técnicos do Idene (capacitação inicial) e 2.730 (capacitação continuada) - Fase IV

Nota: Valor final corresponde ao total de recursos financeiros previstos no termo original e respectivos aditamentos

Os objetivos específicos da auditoria foram:

- Avaliar a regularidade dos procedimentos adotados para a celebração dos instrumentos;
- Verificar a conformidade da execução das despesas;
- Avaliar a efetividade das aquisições e dos serviços contratados pelo IMDC para o alcance dos objetivos pactuados.

O escopo do trabalho compreendeu os instrumentos listados no **Quadro 1**, incluindo os termos aditivos firmados, bem como os respectivos comprovantes de despesas e prestações de contas relativas ao período de 2006 a 2011.

O volume de recursos financeiros relacionados aos quatro instrumentos, incluindo acréscimos ou supressões de valores, corresponde ao montante de R\$ 29.294.571,13, do qual R\$ 17.794.097,06 foram pagos ou repassados pelo Idene ao IMDC, conforme distribuição por origem dos recursos demonstrada no **Quadro 2**.

Quadro 2 - Valores previstos X pagos/repassados ao IMDC por fonte de recursos

Termo	A - Valor previsto ⁴	B - Valor pago/repassado				% B / A
		Recurso Federal		Recurso Estadual	Total	
		Valor	Fonte	Valor (Fonte 10)		
CT-333/2006	157.500,00	31.500,00	24	126.000,00	157.500,00	100%
CT-388/2006	219.394,00	219.394,00	24	-	219.394,00	100%
CT-396/2006	663.948,00	310.371,81	24	353.576,25	663.948,06	100%
CV-73/2008	28.253.729,13	15.047.125,00	36	1.706.130,00	16.753.255,00	59,3%
TOTAL	29.294.571,13	15.608.390,81		2.185.706,25	17.794.097,06	60,7%

⁴ Valor contrato/convênio inicial + valores acrescidos por termos aditivos



De acordo com o Termo de Adesão ao Programa Brasil Alfabetizado firmado em 27/8/2008 pela Secretária de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e do Norte de Minas Gerais (SEDVAN), não houve previsão de contrapartida de recursos estaduais para a realização do objeto pactuado. Entretanto, na execução dos Contratos nº 333 e 396/2006 e do Convênio nº 73/2008, verificou-se o pagamento e repasse de recursos estaduais originados da fonte 10 no montante de R\$ 2.185.706,25.

2 - METODOLOGIA

A metodologia empregada consistiu na aplicação dos programas⁵ específicos de trabalho contendo questões e procedimentos de auditoria formulados com base na análise da legislação pertinente, especialmente quanto aos tipos de instrumentos celebrados pelo Idene com o IMDC (contrato e convênio administrativos) e ao procedimento licitatório adotado nas contratações (dispensa de licitação). Dessa forma, foram aplicados os programas específicos assim intitulados:

- *“Contratações por dispensa com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993”*
- *“Execução contratual”*
- *“Convênio de saída”*

Para a realização do trabalho foram empregadas as seguintes técnicas de auditoria: análise documental, conferência de cálculos, revisão analítica, circularização e entrevistas.

Os exames foram realizados consoantes normas e procedimentos de auditoria, incluindo, consequentemente, provas em registros e documentos correspondentes na extensão julgada necessária, segundo as circunstâncias, à obtenção das evidências e dos elementos de convicção sobre as ocorrências detectadas.

⁵ Os programas de auditoria específicos foram elaborados conjuntamente pelas superintendências centrais de Auditoria Operacional (SCAO) e de Auditorias Especiais e Tomada de Contas Especiais (SCAT), unidades vinculadas à SCG/CGE.



3 - CONTEXTUALIZAÇÃO

Os objetos dos quatro instrumentos firmados entre o Idene e o IMDC compreenderam a execução de ações de formação inicial e continuada de alfabetizadores e coordenadores de turmas, bem como de alfabetização de jovens e adultos nos municípios da área de abrangência do Idene.

Essas ações foram contempladas no programa estadual “Cidadão Nota Dez”, cujos recursos e operacionalização decorreram da adesão pelo Estado de Minas Gerais ao programa federal intitulado “*Brasil Alfabetizado*”, gerido pelo Ministério da Educação (MEC) por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

3.1 - Programas de alfabetização desenvolvidos pelo Idene

3.1.1 - Programa federal “*Brasil Alfabetizado*”

Em 29/6/2004 o Estado de Minas Gerais, representado pelo Governador, a Secretária de Estado da SEDVAM e o Diretor-Geral do Idene, firmou protocolo de intenções com a União, por intermédio do MEC, com o objetivo de manifestar a vontade e o envolvimento de seus partícipes visando à implementação de ações no âmbito do Programa “*Brasil Alfabetizado*”.

O programa foi instituído pelo Decreto Federal⁶ nº 4.834, de 8/9/2003, com a finalidade de erradicar o analfabetismo no País, em regime de colaboração da União com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e organismos da sociedade civil, denominados entes executores. Em 2007 foi reorganizado por meio do Decreto Federal nº 6.093, de 24/4/2007, visando à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, principalmente nas áreas com maiores índices de analfabetismo apontados pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE).

O decreto estabeleceu que a atuação da União dar-se-ia, prioritariamente, na forma de apoio aos Estados, Distrito Federal e Municípios que aderissem ao programa e em regime de colaboração, observando-se as seguintes diretrizes:

⁶ Normativo sucedido pelos Decretos nº 5.475/2005 e 6.093/2007.



- O Município como base territorial para a execução das ações do programa;
- Os alfabetizadores deveriam ser majoritariamente professores da rede pública da educação básica;
- A formação dos alfabetizadores, o monitoramento da execução e a avaliação do programa, bem como a assistência técnica para a elaboração do Plano Plurianual de Alfabetização poderiam ser realizados pelo sistema público de educação básica ou por entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, incluídas instituições de educação superior;
- As ações a serem implementadas teriam por base o Plano Plurianual de Alfabetização;

Os critérios e procedimentos para transferência dos recursos financeiros foram regulamentados por meio de resoluções do FNDE/MEC listadas no **Quadro 3**, vigentes à época da celebração e execução dos instrumentos firmados entre o Idene e o IMDC.

Quadro 3
Resoluções do FNDE/MEC – Operacionalização do Programa “Brasil Alfabetizado”

Resolução CD/FNDE nº	Data
19	24/4/2004
23	8/6/2005
22	20/4/2006
33	3/7/2007
36	22/7/2008

Atendidos todos os requisitos exigidos nas resoluções, os recursos para financiamento do programa foram transferidos ao ente executor, sem necessidade de convênio ou instrumento similar. O Idene aderiu ao programa por meio de declaração de compromisso (termo de adesão).

Os fluxogramas⁷ contidos nos **ANEXOS 1 a 4** deste relatório demonstram a operacionalização do programa com base nos diversos responsáveis e nas respectivas atribuições relativas à transferência de recursos, à implementação das ações e ao controle.

As resoluções do FNDE atribuíram ao ente executor a responsabilidade pelo recebimento dos recursos financeiros repassados pela União e pela execução das ações previstas nesses normativos para a consecução dos objetivos do programa. Dentre as responsabilidades previstas para os entes executores, destacam-se:

- Preencher e enviar o Plano Plurianual de Alfabetização (PPAlfa), que trata das ações pedagógicas, de gestão e supervisão, bem como metas, abrangência e implementação das ações propostas;

⁷ Com base na Resolução/CD/FNDE nº 36/2008



- Selecionar os alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores-intérpretes de LIBRAS⁸;
- Localizar e identificar jovens, adultos e idosos não alfabetizados e cadastrá-los para ingresso em turmas de alfabetização do programa;
- Monitorar o pagamento de bolsas;
- Estabelecer as estratégias de acompanhamento e avaliação das ações de alfabetização e também as de formação inicial e continuada dos alfabetizadores e coordenadores de turmas;
- Supervisionar e controlar a frequência dos alfabetizandos, alfabetizadores e coordenadores de turmas.

O papel desempenhado pela União compreendeu as assistências técnica e financeira, através de transferência de recursos aos entes federados para a implementação de ações destinadas a:

- Formação inicial e continuada de alfabetizadores e coordenadores de turma, contemplando o repasse de recursos destinados ao custeio de despesas decorrentes destas atividades; e
- Alfabetização de jovens, adultos e idosos mediante o pagamento de bolsas aos alfabetizadores e coordenadores para custear o desempenho das atividades exercidas em caráter voluntário.

No **Quadro 4** estão demonstrados os critérios de cálculo e valores definidos nos normativos do FNDE para custear as despesas com formação de alfabetizadores e coordenadores.

Quadro 4

Critérios e valores destinados ao custeio das ações de formação de alfabetizadores – “Valor de Apoio”

Resoluções CD/FNDE nº 19/2004 (art. 7º), 23/2005 (art. 6º) e 22/2006 (art. 7º)	Resoluções CD/FNDE nº 33/2007 (art. 16) e 36/2008 (art. 22) ⁹
- Para ação de “Formação de Alfabetizadores”, serão transferidos R\$ 40,00 por alfabetizador, acrescidos de R\$ 10,00 por alfabetizador / mês, limitado a R\$ 120,00, relativos à formação inicial e continuada;	- Para 2007: $VA = \{ [(Ar/10) \times 200 \times m] + [(Au/20) \times 200 \times m] \} \times 0,50$ - Para 2008: $VA = \{ [(Ar/10) \times 250 \times m] + [(Au/20) \times 250 \times m] \} \times 0,50$ VA: valor de apoio. Ar: número de alfabetizandos da zona rural. Au: número de alfabetizandos da zona urbana. 10: número médio referencial de alfabetizandos nas salas de aula rurais. 20: número médio referencial de alfabetizandos nas salas de aula urbanas. 200 e 250: valor, em R\$, da bolsa-benefício de referência. m: número de meses do Programa por parceiro.

O “Valor de Apoio” foi destinado, em geral, ao custeio de despesas com hospedagem, alimentação, transporte, material de consumo e didático. Este valor era calculado com base no número de

⁸ LIBRA - Linguagem Brasileira de Sinais. Ação inserida a partir da Resolução CD FNDE nº 22/2006.

⁹ Denominados “Valor de Apoio – VA” a partir da Resolução CD/FNDE nº 33, de 3/7/2007



alfabetizando e alfabetizadores e repassado ao ente executor em parcelas de acordo com o cumprimento de metas presentes no PPAIfa.

Segundo as normas do FNDE os valores de apoio eram creditados, mantidos e geridos em contas correntes específicas, abertas pelo FNDE em agência do Banco do Brasil indicada pelo ente executor, mediante o atendimento das condições previstas no § 1º, art. 7º do Decreto 6.093/2007, como:

- Ter entre suas finalidades o desenvolvimento de projetos educacionais de jovens e adultos ou ser instituição de nível superior;
- Ter reconhecida idoneidade e experiência na área de educação de jovens e adultos;
- Preencher os demais requisitos legais aplicáveis.

Outra modalidade de financiamento prevista, foi o pagamento de bolsas aos alfabetizadores e coordenadores de turma. Em 2006 a resolução pertinente estabeleceu que os recursos destinados tanto à remuneração (bolsa) dos alfabetizadores como ao custeio da sua formação seriam repassados pelo FNDE/MEC ao ente executor. A partir de 2008, no entanto, os pagamentos das bolsas passaram a ser realizados diretamente pelo FNDE/MEC aos beneficiados.

A concessão de bolsas foi estabelecida para indenizar educadores e coordenadores que desenvolvessem as ações de alfabetização, desde que atendidos os seguintes requisitos legais¹⁰:

- O bolsista tenha sido vinculado pelo ente executor a uma turma ativa e seus dados pessoais cadastrados de modo correto e completo no Sistema Brasil Alfabetizado;
- O bolsista tenha passado pela formação inicial para alfabetização de jovens e adultos e participado da formação continuada;
- A frequência mensal do bolsista tenha sido informada pelo ente executor no Sistema de Gestão de Bolsas.

A vinculação do alfabetizador e do coordenador de turma ao programa era formalizada mediante a assinatura de termo de compromisso. As atividades de instrutor seriam exercidas em caráter voluntário, com previsão de recebimento de uma bolsa a cada mês de turma ativa, conforme critérios e valores demonstrados no **Quadro 5**.

¹⁰ Previstos no Parágrafo 11, art. 20 da Resolução CD/FNDE nº 36/2008.



Quadro 5

Valores das bolsas-benefício previstas na regulamentação do Programa “Brasil Alfabetizado”

Resoluções CD/FNDE nº 19/2004 (art. 7º) 23/2005 (art. 7º e 8º) e 22/2006 (art. 8º e 9º)	Resolução CD/FNDE nº 33/2007 (art. 2º e 17)	Resolução CD/FNDE nº 36/2008 (art. 19)
- R\$ 120,00 mensais + R\$ 7,00 por alfabetizando em sala, limitado ao máximo de – R\$ 120,00 por mês + R\$ 7,00 variável por mês por alfabetizando em sala, limitado a 25 alfabetizando por sala, no total de R\$ 2.360,00 por turma; - R\$ 150,00 mensais (no caso de turmas que incluam alfabetizando com situações especiais) + R\$ 7,00 por alfabetizando em sala, limitado ao máximo de 25 alfabetizando por sala, no total máximo de R\$ 2.600,00 por turma.	- R\$ 200,00 mensais para alfabetizador de turmas de jovens, adultos e idosos; - R\$ 230,00 mensais para alfabetizadores de turmas que incluam alfabetizando com necessidades especiais.	- R\$ 250,00 mensais para alfabetizador de turmas de jovens, adultos e idosos; - R\$ 275,00 mensais para alfabetizadores de turmas que incluam alfabetizando com necessidades especiais; - R\$ 500,00 mensais para o alfabetizador com 2 turmas ativas.
R\$ 150,00 para tradutor e interprete de libras (incluído a partir da resolução de 2006).	R\$ 200,00 para tradutor e interprete de libras.	- R\$ 250,00 para tradutor e interprete de libras.
--	R\$ 300,00 mensais para coordenador de turmas.	- R\$ 500,00 mensais para coordenador de turmas.

Nota: Na Resolução de 2004 não consta previsão de adicional variável de R\$ 7,00 por mês por alfabetizando em sala de aula.

A prestação de contas dos recursos financeiros transferidos era composta por demonstrativo de execução da receita e da despesa e dos pagamentos efetuados, por extratos bancários da conta corrente em que os recursos foram depositados, das aplicações financeiras realizadas e, se fosse o caso, da conciliação bancária.

O ente executor deveria elaborar a prestação de contas e remetê-la ao FNDE/MEC em até 60 dias após o término da execução das ações, conforme art. 32 da Resolução CD/FNDE nº 22/2006, e até o dia 30/11/2009, de acordo com o § 1, art. 29 da Resolução CD/FNDE nº 40/2008. A regulamentação do programa determinou a observância aos procedimentos previstos nas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.502/2002 (pregão), bem como nas legislações correlatas na esfera estadual, distrital ou municipal.

3.1.2 - Programa estadual “Cidadão Nota Dez”

O Idene tem por finalidade promover o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte e Nordeste do Estado, competindo-lhe planejar, coordenar, supervisionar, orientar e executar a formulação e a implantação de plano, programa, projeto ou atividade, em consonância com os objetivos definidos, dentre outras atribuições. No período de 2004 a 2015 os programas de combate ao analfabetismo sob a responsabilidade do Idene foram previstos nos instrumentos de planejamento estratégico do Poder Executivo Estadual indicados no **Quadro 6**:



Quadro 6

Denominações e metas dos programas de alfabetização a cargo do Idene

Instrumento planejamento	Programa (código/denominação)	Objetivos (resumo)	Metas
PPAG 2004/2007	Cód. 0091 "Criação de Centros de Controle e Combate ao Analfabetismo"	Implantar centros para combater o analfabetismo na região de abrangência do Idene.	15 centros
Revisão PPAG 2005/2007	Cód. 0091 "Cidadão Nota Dez"	Promover a inclusão social através da redução do índice de analfabetismo entre jovens e adultos com idade superior a quinze anos excluídos do sistema formal de ensino, bem como promover a transferência de renda para alfabetizadores capacitados pelo programa e fomentar a organização social.	4.000 alfabetizadores em 2005 Obs.: não consta meta para o biênio 2006/2007
PPAG 2008/2011	Cód. 179 "Cidadão Nota Dez"	Promover a inclusão social por meio da alfabetização como um processo que potencialize a emancipação social das comunidades para a gestão de políticas sociais.	170 mil alunos por ano, distribuídos nas regiões Central, Rio Doce, Mata, Norte de Minas e Jequitinhonha/ Mucuri.
Revisão PPAG 2010/2011	Cód. 179 "Cidadão Nota Dez – Por um Brasil Alfabetizado"	Promover a inclusão social por meio da alfabetização como um processo que potencialize a emancipação social das comunidades para a gestão de políticas sociais.	Vide Quadro 7 a seguir
PPAG 2012/2015	Cód. 179 "Travessia Nota 10 – Por um Brasil Alfabetizado"	Alfabetização de jovens e adultos, promovendo a inclusão social, incentivando a participação coletiva na construção da cidadania, além da geração de trabalho e renda.	80 mil alunos por ano, distribuídos nas regiões Central, Rio Doce, Norte de Minas e Jequitinhonha/ Mucuri.

Nas revisões do PPAG 2008/2011 as metas de alunos alfabetizados para as regiões Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri foram alteradas conforme evidenciado no **Quadro 7**:

Quadro 7

Alteração das metas de alunos alfabetizados – Revisões PPAG 2008/2011

PPAG 2008/2011	Região	Meta anual "Alunos Alfabetizados"	Meta Total
Original	Norte de Minas	77.183	134.330
	Jequitinhonha/Mucuri	57.147	
Revisão 2009	Norte de Minas	40.831	70.877
	Jequitinhonha/Mucuri	30.046	
Revisão 2010	Norte de Minas	24.602	41.907
	Jequitinhonha/Mucuri	17.305	
Revisão 2011	Norte de Minas	27.026	45.102
	Jequitinhonha/Mucuri	18.076	
			292.216

3.2 - Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC)

De acordo com o estatuto do IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07), e alterações registradas em cartório¹¹, a entidade foi constituída em 1979 como pessoa jurídica sem fins lucrativos. No tocante à localização da sua sede, verificou-se por meio da ata da assembleia realizada em 9/12/2003 o

¹¹ Informações obtidas junto ao Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Matozinhos – MG;



registro de mudança do endereço, quando passou das instalações dos fundos de um imóvel situado à Rua Orestes Gianeti, 48, na cidade de Prudente de Morais-MG, para uma sala de 50 metros quadrados (nº 208) de prédio localizado à Av. Getúlio Vargas, nº 254, Bairro Funcionários em Belo Horizonte.

Na ata da assembleia ordinária de 6/7/2002, a qual tratou, dentre outros assuntos, da eleição e posse da Diretoria do IMDC para o exercício de 2002/2006, consta que o então diretor executivo, J.da S. B., comunicou aos presentes que “a Diretoria anterior, estando apática e demissionária, não podia mais prosseguir na Administração da Entidade”. Ao final da reunião foi eleito e empossado como diretor executivo o Sr. D. O. V., permanecendo na direção do IMDC desde essa data após reconduções sucessivas nas eleições subsequentes. As mudanças de denominação e o resumo das atividades finalísticas do IMDC estão demonstradas no **Quadro 8**:

Quadro 8
Histórico das finalidades estatutárias e denominações da entidade

<i>Denominação/Sede da entidade</i>	<i>Data do estatuto/alteração</i>	<i>Atividades finalísticas</i>
Centro Social Desportivo de Prudente de Morais - Cedesp / Prudente de Morais-MG	16/9/1979	Atender às necessidades da comunidade carente com ênfase às gestantes, nutrizes, infantes, adolescente e idosos elevando o nível de condições sócio econômicas, culturais, desportivas e de saúde da população
Centro Social Desportivo de Prudente de Morais - Cedesp / Prudente de Morais	6/7/2002	Apoiar e desenvolver ações para a defesa, elevação e manutenção da qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente, através das atividades de educação profissional, especial e ambiental, em geral, e, em particular a promoção de assistência social nos campos de: alimentação, saúde, educação, inclusive a reintegração social e meio ambiente. Na área da educação deve atuar prioritariamente nas áreas de alfabetização, de capacitação técnica, de qualificação profissional, de treinamento, em promoção de seminários, palestras e workshops, podendo criar escolas de todos graus, de modo a possibilitar à sua população o ingresso na vida universitária. (grifo nosso)
Instituto Mineiro de Eventos, Cultura e Turismo (Nome fantasia: Nat Promoções e Eventos) / Belo Horizonte	9/12/2003	
Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania - IMDC / B.H.	7/6/2004	
Instituto Mundial de Desenvolvimento e da Cidadania - IMDC / B.H.	31/3/2011	

Observa-se a pluralidade de áreas de atuação do IMDC: meio ambiente, cultura, turismo, lazer, esporte, combate à fome, saúde, social e educação. A previsão de atuar na área específica de alfabetização ocorreu a partir de 6/7/2002, ou seja, aproximadamente 4 anos antes da celebração do primeiro contrato com o Idene para a execução do programa de combate ao analfabetismo, datado de 4/8/2006. Em consulta às atas das assembleias realizadas até 2006 não se identificaram relatos de ações, projetos e atividades finalísticas desenvolvidas pelo IMDC.



A diversidade de segmentos de atuação requer da entidade conhecimentos técnicos, recursos humanos qualificados e infraestrutura compatível e adequada para o desenvolvimento dessas ações e projetos ligados às múltiplas finalidades da entidade.

A abrangência de atuação do IMDC pode ser constatada pelos inúmeros instrumentos firmados a partir de 2006 com diferentes órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Para exemplificar a diversidade de atuação do IMDC nesses instrumentos, apresenta-se, de forma resumida, a descrição dos seus objetos:

- Capacitação nas áreas de educação, saúde e profissionalizante;
- Gerenciamento de projeto de construção de cisternas;
- Serviços de recenseamento e digitação de dados;
- Gestão de projeto de qualificação de jovens para o mercado de trabalho;
- Assessoria técnica especializada na área de regularização fundiária;
- Assessoria técnica em desenvolvimento institucional de entidade pública;
- Assessoria técnica para ações de intercâmbio internacional de profissionais do Estado e outros países;
- Serviços técnicos especializados para desenvolvimento de estudos para o melhor aproveitamento dos imóveis de propriedade do Ipsemg;
- Execução do planejamento estratégico da Rede Mineira de Inovação;
- Execução projeto relativo a oficinas de educação nutricional, boas práticas de manipulação de alimentos e de oficinas culinária.

Para execução dessas ações foram firmados, no período de 2006 a 2010, 19 contratos (7 precedidos de pregão e 12 por dispensa de licitação) e 6 convênios com os órgãos/entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais listados no **Quadro 9**, cujo somatório dos valores pagos alcançou R\$ 72.095.450,96.

Quadro 9 – Distribuição dos valores pagos ao IMDC por órgão / entidade – 2006 a 2011

Órgão/Entidade	Valor total Pago (R\$)	% / Total Geral
Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste - Idene	63.596.090,67	88,21
Instituto de Terra do Estado de Minas Gerais - Iter	5.999.617,57	8,32
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - SEDE	1.978.200,00	2,74



<i>Órgão/Entidade</i>	<i>Valor total Pago (R\$)</i>	<i>% / Total Geral</i>
Secretaria de Estado de Esportes e Juventude - SEEJ	229.499,50	0,32
Secretaria de Estado de Educação - SEE	182.487,70	0,25
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SECTES	98.000,00	0,14
Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - Fhemig	11.555,52	0,02
Total Geral	72.095.450,96	100

Do valor total pago ou repassado pelos órgãos e entidades, 88,21% refere-se ao Idene para a execução de 10 contratos, todos processados por meio de dispensa de licitação, e 1 convênio.

Por meio dos atestados apresentados pelo IMDC à SEPLAG/MG em novembro de 2012 para fins de manutenção da sua qualificação como Oscip, verificaram-se outras atividades desempenhadas pelo IMDC no período de 2007 a 2012, como:

- Consultoria sobre estruturação da gestão da Prefeitura de Curvelo;
- Participação, incentivo e apoio a Semana de Mobilização e Cidadania pelas Águas em Carmópolis de Minas;
- Elaboração de estudos e projetos em sondagem, arquitetônico, estrutural e elétrico, telefônico, rede voz e dados, hidro-sanitário e prevenção e combate a incêndio para a construção da nova sede da Câmara Municipal de Sete Lagoas;
- Implantação de serviço de alta complexidade em oftalmologia e estruturação de processos administrativos e gerenciais do Hospital de Olhos dos Vales Ltda. em Ipatinga-MG;
- Ações de mobilização comunitária, educação sanitária ambiental junto a famílias do entorno da Av. Etelvino Souza Lima em Santa Luzia-MG.

Portanto, o IMDC realizou ações não relacionadas diretamente à finalidade de promoção social prevista em seu estatuto (alterado em 7/6/2004), a exemplo da realização de estudos para melhor aproveitamento de imóveis do IPSEMG, de serviços técnicos na área de edificações e serviços de consultoria em processos gerenciais.

Constata-se, assim, o incremento das ações assumidas pelo IMDC a partir de 2006 para a execução de inúmeros e diversos projetos, inclusive simultaneamente com as ações de alfabetização, junto a



órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais (2006 a 2010), Prefeituras¹² (2008 a 2012), órgãos/entidades do Poder Executivo federal¹³ (2007 a 2011) e entidades privadas¹⁴.

4 - CONSTATAÇÕES

No período de 2006 a 2008 o Idene transferiu ao IMDC a execução das ações relacionadas ao Programa estadual “Cidadão Nota Dez” e ao Programa federal “Brasil Alfabetizado” por meio dos instrumentos de contratação descritos no **Quadro 10**.

Quadro 10
Instrumentos firmados e forma de contratação

Instrumento	Nº	Data celebração	Natureza do vínculo	Localidades dos núcleos de apoio à alfabetização
Contrato processado por meio de dispensa de licitação	333	4/8/2006	Prestação de serviço	Águas Formosas, Almenara, Araçuaí, Bocaiúva, Brasília de Minas, Capelinha, Corinto, Diamantina, Grão Mogol, Janaúba, Janaúria, Mantena, Montes Claros, Salinas, Teófilo Otoni.
	388	20/9/2006		
	396	8/11/2006		
Convênio	73	19/12/2008	Parceria (cooperação mútua)	Águas Formosas, Almenara, Araçuaí, Bocaiúva, Brasília de Minas, Capelinha, Corinto, Diamantina, Grão Mogol, Janaúba, Janaúria, Jequitinhonha , Machacalis , Mantena, Montes Claros, Salinas, Teófilo Otoni.

Observa-se, portanto, a transferência da execução de objetos idênticos sem a realização de licitação e sob duas formas de ajustes com naturezas jurídicas distintas entre si, ou seja, prestação de serviços e parceria.

¹² Conforme atestados apresentados pelo IMDC à SEPLAG em 26/11/2012 para fins de atualização do cadastro de OSCIP.

¹³ Conforme informações extraídas em 30/5/2014 do sítio eletrônico “Portal da Transparência” do Governo Federal.

¹⁴ Conforme atestados apresentados pelo IMDC à SEPLAG em 26/11/2012 para fins de atualização do cadastro de OSCIP.



4.1 - Inconsistências nas contratações por dispensa de licitação

4.1.1 - Fundamentação insuficiente para enquadramento na hipótese de dispensa

4.1.1.1 - Situação encontrada

A primeira contratação do IMDC objetivando a capacitação de alfabetizadores ocorreu em agosto/2006 (Contrato nº 333/2006) e foi precedida da Dispensa de Licitação nº 03.8/2006. A escolha do IMDC foi justificada¹⁵ à época pela Diretora de Sustentabilidade Social e Coordenadora do Programa Cidadão Nota Dez do Idene, R.T.U. – Masp. 344.8**-* , com base nos seguintes argumentos:

- “O IMDC atendeu aos requisitos objetivos exigidos em lei, uma vez que além de não ter fins lucrativos e ter sido declarado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, tem por finalidade, prevista no seu estatuto social apoiar e desenvolver estudos e pesquisas para a defesa, elevação da qualidade de vida do ser humano (...) através das atividades de educação profissional, prioritariamente, nas áreas de alfabetização (...);

- Pela fragilidade fiscal da FAEPE que, embora tenha apresentado duas certidões positivas, com efeito de negativa, está inscrita em dívida ativa junto à receita federal e à previdência social, o que pode caracterizar um risco eminente para esta Administração Pública;

- O IMDC, que havia apresentado a segunda proposta mais vantajosa, retificou sua proposta e aceitou executar os serviços em tela pelo preço melhor ofertado.”

Na contratação subsequente (Dispensa de Licitação nº 5-9/2006 e Contrato nº 388/2006) a Diretora justificou a escolha do IMDC com base nos mesmos argumentos, ou seja, a entidade apresentou a melhor proposta, atendeu os requisitos legais, não possuía fins lucrativos e havia sido qualificada como Oscip pelo Governo de Minas Gerais. Nas justificativas referentes ao Contrato nº 396/2006 (Dispensa de Licitação nº 30-10/2006), porém, a mesma não explicitou de forma objetiva as razões da escolha do IMDC, sendo apresentadas alegações sobre a utilização da dispensa de licitação, a característica diferenciada do objeto pretendido e a necessidade de continuidade das ações.

¹⁵ Contida no Ofício nº 256/2006, de 18/7/2006, emitido pela Diretora de Sustentabilidade Social e dirigido ao Diretor-Geral do IDENE à época.



Com relação ao fato do Idene ter realizado três contratações sucessivas com o IMDC no período de agosto a novembro de 2006, a Diretora de Sustentabilidade Social alegou¹⁶, à época da celebração do Contrato nº 396/2006, que o contrato anterior (nº 388/2006) não havia contemplado a totalidade dos alfabetizadores cadastrados e aprovados para atuarem na fase IV do programa, o qual alcançaria 2.900 turmas. Argumentou, ainda, que fez contratações parciais das capacitações iniciais sob a justificativa do FNDE/MEC liberar os recursos em parcelas.

Na primeira contratação (Contrato nº 333/2006) a Diretora alegou que a autarquia não tinha como cumprir as metas de capacitação dos alfabetizadores *“senão valendo-se do instituto das contratações com dispensa de licitações”* limitadas ao inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93. A justificativa não detalha, porém, os fatores e circunstâncias que inviabilizariam a execução total ou parcial das ações diretamente pelo Idene. Argumentou, ainda, que o órgão poderia, de acordo com a Lei de Licitações, promover a prévia licitação *“ou, facultativamente, a contratação com dispensa de licitações”* com fulcro no inciso XIII do art. 24 e no art. 26 do mesmo diploma legal.

A Lei nº 8.666/1993 definiu como regra geral a contratação com terceiros mediante prévia licitação, com exceção dos casos previstos para a sua dispensa e inexigibilidade, a fim de atender ao princípio da competitividade entre fornecedores disponíveis no mercado e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essas exceções não constituem mera faculdade do gestor público que pretende contratar obras, serviços ou aquisições, pois, constatado por ele a existência de várias entidades ou fornecedores que poderiam executar o objeto pretendido, era razoável que procedesse à licitação.

Contudo, ao invés de observar a regra geral de contratar mediante prévia licitação como determina o art. 2º da Lei de Licitações, a Diretora alertou para a importância de utilizar o dispositivo de dispensa de licitação sob a justificativa da existência de particularidades que expunham o programa a condições especiais para contratação dos serviços, *“... só obtidas com a dispensa de licitação em que são elencadas entidades já antecipadamente reconhecidas como capazes de ajustar-se a estes critérios”*. As particularidades alegadas, em síntese, foram:

¹⁶ Contida nas justificativas da contratação (Ofício nº 464/2006) emitido pela Diretora e dirigido ao Diretor-Geral do IDENE;



“... que a Capacitação/Educação Profissional é um objeto absolutamente diferenciado daqueles caracterizados como material de consumo ou permanente, que têm especificações e fornecedores mais claramente definidos e, nem tão pouco, se compara à contratação de serviços aos moldes tradicionais.

...a educação profissional pretendida está diretamente ligada à metodologia de ensino, ao gerenciamento da entidade pretendida e sua experiência, além do notório conhecimento de trabalhos realizados, qualidade na implementação de suas políticas públicas, e possuir mecanismos de monitoramento e avaliação dos seus programas e projetos.

... que a proposta de qualificação profissional (...) requer o atendimento de clientela prioritária, com desenvolvimento de mecanismos formais de acompanhamento e monitoramento do Projeto através da capacitação continuada dos alfabetizadores e gestores...”

Essas razões também fundamentaram as duas contratações subsequentes do IMDC por dispensa de licitação (Contratos nº 388 e 396/2006). Além disso, remetem à suposta singularidade do objeto pretendido, o qual caracterizaria a inviabilidade de competição prevista no art. 25, e não a dispensa prevista no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, que dispõe sobre a contratação de instituição brasileira incumbida estatutariamente do ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

A inviabilidade de competição, nos termos justificados pela Diretora, também foi alegada no parecer¹⁷ emitido pelo procurador jurídico do Idene, P.C.A.J. Masp 370.8**-* , como uma das razões para a escolha do IMDC e para a contratação por dispensa de licitação.

Contudo, os objetos pretendidos não apresentaram características de singularidade, complexidade ou que exigissem elevada especialização para a sua consecução, pois contemplaram serviços e aquisições de materiais comuns relacionados à operacionalização do programa, conforme relacionados abaixo, os quais são executados mediante técnicas e procedimentos pré-estabelecidos e conhecidos no mercado:

- Serviços: capacitação, mobilização, hospedagem¹⁸, digitação, impressão de material didático, organização e gerenciamento de cursos;
- Aquisições: alimentação¹⁹, material escolar e de consumo.

¹⁷ Parecer nº 200/2006-PROJUR, de 2/8/2006, rubricado, porém não assinado pelo Procurador-Chefe do Idene.

¹⁸ Previsto no objeto do Contrato nº 388/2006.

¹⁹ Previsto no objeto do Contrato nº 388/2006.



Portanto, não restou comprovada a inviabilidade de competição pelo fato de o objeto a ser contratado não possuir características singulares e de existirem várias entidades que poderiam executá-lo.

Além da suposta inviabilidade, as justificativas e os pareceres jurídicos contidos nos três processos fundamentaram a dispensa com base no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, sob o argumento de o IMDC possuir natureza jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter social beneficente e qualificado como Oscip pelo Estado de Minas Gerais.

De acordo com esse dispositivo, é dispensável a licitação para a contratação de instituição brasileira incumbida regimental e estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Nos termos da Súmula nº 250 do Tribunal de Contas da União (TCU), a dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações somente é admitida nas hipóteses em que:

- *“reste comprovado o nexo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado;*
- *seja observada a razoabilidade do preço cotado;*
- *não existam outras entidades em condições de prestar os serviços a serem contratados, devendo ser promovida, caso contrário, licitação para escolha da menor proposta técnica, em obediência do princípio constitucional da isonomia.”*

O Acórdão nº 5.053/2008 – 2ª Câmara do TCU detalha essas exigências e determina²⁰ que as contratações por dispensa com base no referido dispositivo devem ficar restritas às hipóteses acima admitidas. Com exceção da comprovação formal de que o IMDC foi constituído como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos e da previsão estatutária de atuar na área de educação, os demais requisitos não foram suficientemente comprovados ou atendidos, conforme será demonstrado.

²⁰ Entendimento firmado também no Acórdão 8.674/2011 – 1ª Câmara do TCU.



a) Nexa entre o dispositivo da dispensa, a natureza da instituição e o objeto contratado

No que se refere à comprovação do nexa, verificou-se que o Idene transferiu ao IMDC não apenas as atividades diretamente relacionadas ao ensino, mas, também, às aquisições de materiais, serviços de impressão gráfica, hospedagem, alimentação, transporte, além de contratação de pessoas para executar atividades de monitoramento.

O **Quadro 11** demonstra as atividades transferidas ao IMDC em relação àquelas previstas nas resoluções do Programa “Brasil Alfabetizado” a serem custeadas com recursos do FNDE/MEC (“Valor de Apoio”). Incluiu-se no quadro as atividades relativas ao Convênio nº 73/2008 para fins de comparação com as atividades contratadas em 2006.

Quadro 11
Atividades de apoio previstas no Programa “Brasil Alfabetizado” transferidas ao IMDC pelo IDENE

Atividades de Apoio		Atividade prevista no objeto do instrumento?			
		CT-333/06	CT-388/06	CT-396/06	Convênio 73/2008
Remuneração do instrutor dos alfabetizadores		Não constou previsão expressa e objetiva	Não	Não constou previsão expressa e objetiva	Sim
Hospedagem	Do Instrutor e/ou Alfabetizador / Coordenador	Não constou previsão expressa e objetiva	Sim	Não constou previsão expressa e objetiva	Sim
Alimentação		Não constou previsão expressa e objetiva	Sim	Não constou previsão expressa e objetiva	Sim
Transporte		Não constou previsão expressa e objetiva	Não	Não constou previsão expressa e objetiva	Sim
Alimentação		Do Alfabetizando	Não	Não	Não
Transporte	Não		Não	Não	Não constou previsão expressa e objetiva
Material de Consumo		Sim	Sim	Sim (papel e cartucho para impressoras)	Sim (material escolar)
Material Didático		Sim	Não	Sim (impressão de material)	Sim (elaboração, diagramação e reprodução)



A jurisprudência²¹ do TCU é pacífica quanto à impropriedade da transferência de atividades não relacionadas diretamente a projetos de ensino, pesquisa e extensão ou desenvolvimento institucional, tecnológico e científico decorrente da contratação por dispensa, com base no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações.

Contudo, sob a alegação de que não dispunha de condições para executar os objetos pretendidos com os próprios meios, o Idene transferiu-os ao IMDC sem que fosse realizada prévia análise quanto à legalidade da sua transferência, total ou parcial, mediante exame da viabilidade técnica e econômica do seu parcelamento, como determina a Lei nº 8.666/2003²².

De acordo com esses dispositivos, as obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. Sendo assim, o órgão ou entidade deverá constar do processo de contratação os comprovantes e justificativas da inviabilidade do parcelamento do objeto, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão nº 2.641/2008 – Plenário).

A necessidade de cumprimento dessa regra, pelo Idene, é destacada na legislação do Programa “Brasil Alfabetizado” que estabelece a obrigatoriedade da observância pelo ente executor dos procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993 para utilização dos recursos repassados pela União, bem como nas legislações correlatas na esfera estadual, a exemplo das normas relativas ao pregão.

b) Razoabilidade dos preços cotados

Com relação à razoabilidade do preço apontada como segundo requisito pelo TCU²³, apesar de constarem três pesquisas de preço em cada uma das contratações do IMDC, não há como afirmar se as contratações foram pautadas em valores de mercado diante dos seguintes fatos apurados neste relatório:

²¹ Decisão nº 404/2002 – Primeira Câmara; Acórdão nº 2.466/2007 – Plenário; e Acórdão nº 2175/2012 – Plenário;

²² Lei 8.666/2003, art. 23, parágrafos 1º e 2º;

²³ Acórdão 5.053/2008 – 2ª Câmara.



- Existência de sócios comuns entre as entidades cotadas (IMDC / Conquistar e IMDC / Associação OOOHP), bem como de relações profissionais e de parentesco entre membros das entidades cotadas, comprometendo, assim, a fidedignidade do preço proposto com o de mercado (Vide constatações no item 4.1.2 deste relatório);
- Descrição genérica e insuficiente dos objetos apresentados nas propostas, especialmente quanto à falta de detalhamento de custos unitários e de especificações, bem como ao agrupamento de despesas diversas no mesmo item, impossibilitando a verificação individualizada de quantidade e preço por serviço e produto necessários para respaldar os custos estimados. (Vide constatações relatadas no item 4.2.5);

Verificou-se na cotação de preços relativa à Dispensa de Licitação nº 03.8/2006 que a proposta da Fundação de Apoio e Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade de Lavras - FAEPE apresentou o menor preço, porém, foi rejeitada sob a alegação de risco na sua contratação pelo fato de ter sido inscrita em dívida ativa junto à Receita Federal e à Previdência Social.

A rejeição se mostrou ilegítima uma vez que foram apresentadas certidões positivas com efeito negativo pela FAEPE, demonstrando, assim, o atendimento às condições de regularidade para com a Fazenda Federal e a Seguridade Social previstas no art. 29 da Lei de Licitações. No entanto, o valor de R\$ 126.000,00 proposto pela FAEPE foi mantido na contratação do IMDC.

c) Existência de outras entidades que atuam na execução do objeto

No tocante ao terceiro requisito apontado no Acórdão do TCU para a utilização da dispensa com fulcro no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, ou seja, a ausência de outras entidades em condições de executar o objeto, verificou-se a existência de entidades no mercado que desenvolvem atividades relacionadas à alfabetização. A título de exemplificação, cita-se o Movimento de Educação de Base – MEB, e o SESI, que apresentaram propostas ao Idene.



4.1.1.2 - Inconformidade

Diante das constatações relatadas no item 4.1.1, verificou-se a utilização indevida de dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, tendo em vista que as justificativas apresentadas para fundamentar o enquadramento das três contratações do IMDC nesta hipótese legal foram insuficientes para atender aos requisitos previstos no referido dispositivo e na jurisprudência (Súmula 250) do Tribunal de Contas da União.

4.1.2 - Irregularidades nas cotações de preços

4.1.2.1 - Situação encontrada

Com relação às propostas de preços anexadas aos processos de dispensa de licitação que originaram os Contratos nº 333, 388 e 396/2006, verificou-se que o menor preço ofertado para a execução dos serviços pretendidos foi do IMDC, conforme demonstrado no **Quadro 12**:

Quadro 12
Propostas de preços integrantes das dispensas de licitações realizadas pelo Idene em 2006

Dispensa nº	Objeto	Proponente	Valor total (R\$)	Signatário/data proposta	Sócio/representantes comuns com o IMDC
03.8/2006 agosto	1.880 alfabetizadores Fase III	Conquistar Consultoria Empresarial	154.342,00	L. V. F.	D. O. V.
		IMDC	126.000,00 ²⁴	F. M. dos S.	D. O. V.
		FAEPE	126.000,00	L. A. L.	--
05.9/2006 setembro	1.941 alfabetizadores Fase IV	Associação Sócio Cultural e Promocional - OOOHP	293.987,00	R. A. C. - 29/8/06	R. A. C.
		Rivel Consultoria e Treinamentos S/C Ltda.	263.316,06	L. E. A. V. - 29/8/06	--
		IMDC	219.394,00	M. B. A. - 31/8/06	R. A. C.
30.10/2006 novembro	959 alfabetizadores (capacitação inicial) e 2.800 (capac. continuada) Fase IV	Serviço Social da Indústria SESI / Departamento Regional de MG	644.646,56	R. C. V. S. de L. - 16/10/06	--
		Movimento de Educação de Base	548.118,00	J. G. P. - 18/10/06	--
		IMDC	531.158,06	M. B. A. - 11/10/06	--

Após a análise das propostas apresentadas e das informações relativas à natureza jurídica e área de atuação dos proponentes nos registros fornecidos por cartórios de títulos e documentos e pela Junta Comercial do Estado de Minas Gerais (Jucemg), verificou-se:

²⁴ O valor da proposta inicial do IMDC foi de R\$ 143.220,00, porém, aceitou executar os serviços pelo mesmo valor ofertado pela FAEPE, ou seja R\$ 126.000,00.



a) Cotações relativas à dispensa de licitação nº 03-8/2006 (Contrato nº 333/2006)

- *Conquistar Consultoria Empresarial Ltda. (CNPJ 07.480.310/0001-08):*

Trata-se de pessoa jurídica com fins lucrativos, cujo nome foi alterado para MR – Metas e Resultados Consultoria Empresarial. A classificação da sua natureza jurídica foi alterada para Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (Eireli), com ato de extinção/distrato aprovado pela Jucemg²⁵, em 29/10/2013. Teve como sócio-administrador D. O. V., o qual também figura como Presidente do IMDC desde as contratações, caracterizando, portanto, a apresentação de propostas de entidades distintas com o mesmo sócio.

À época da apresentação das propostas, a Conquistar funcionava na loja 03 do mesmo prédio onde estava instalado o IMDC, localizado à Av. Getulio Vargas, 254, Bairro Funcionários em Belo Horizonte/MG.

O nome do representante e signatário da proposta da Conquistar foi L. V. F., o qual não figura como sócio ou ex-sócio da firma, além de não constar procuração concedendo-lhe poderes para a prática do ato. Logo após a assinatura do contrato entre o Idene e o IMDC, L. V. F. estabeleceu relações profissionais com o IMDC, visto que assinou termo aditivo contratual por procuração do Presidente do IMDC, assim como passou a integrar o quadro societário do IMDC, conforme registro em ata da Assembleia Geral Ordinária (AGO) do IMDC.

- *Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Faepe)*

Como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, a Faepe foi instituída em 1976 pela Associação de Professores da Escola Superior de Agricultura de Lavras/MG (Aspesal). Dentre as suas finalidades constam: realizar serviços técnico-científicos para instituições interessadas e para a comunidade; organizar e apoiar congressos, seminários, simpósios, cursos, palestras, visitas técnicas ou outros eventos de capacitação, informação e difusão de conhecimentos técnico-científicos.

²⁵ Ficha Cadastral da empresa registrada na JUCEMG sob o NIRE nº 3160006335-1, obtida mediante consulta no Sistema de Registro Mercantil (SRM) em 14/3/2014.

b) Cotações relativas à dispensa de licitação nº 05-9/2006 (Contrato nº 388/2006)

- Associação Sócio Cultural e Promocional – OOOHP (CNPJ 05.660.101/0001-02)

A associação foi constituída em 2003 como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, sediada em Sete Lagoas/MG. Dentre as diversas finalidades previstas em seu estatuto, constam, em síntese: atividades de associações de defesa de direitos sociais; de organizações associativas ligadas à cultura e à arte; serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas. A partir de 31/7/2007 passou a denominar-se Instituto Terra Viva – OOOHP. Anexo à cópia do seu estatuto fornecido pelo Cartório de Registro de Títulos e Documentos – FINCH de Sete Lagoas – consta anúncio em jornal daquela localidade do “Edital de Convocação de Eleição” dos cidadãos setelagoanos e membros do bloco carnavalesco OOOHP para assembleia geral destinada à criação da referida Associação, conforme **Figura 1**:

Figura 1 - Anúncio do Edital de Convocação de eleição para criação da Associação OOHHP





Com relação à proposta dessa entidade constatou-se que a assinatura do seu Presidente, Ricardo A. Carvalho, guarda semelhança com a assinatura do Vice-Presidente do IMDC, R. A. C., registrada na ata da AGO do referido Instituto, datada de 3/3/2005. Essa constatação indica que R. A. C., Vice-Presidente do IMDC, apresentou proposta de outra entidade proponente na cotação de preços. Ademais, verificou-se que um membro do Conselho Fiscal do IMDC constante da ata da AGO de 3/3/2005, A. B. F. C. X., apresenta suposta relação de parentesco com um membro da Associação OOOHP, P. F. C. X..

- *Rivel Consultoria e Treinamentos S/C Ltda. (CNPJ 05.789.475/0001-22)*

A Rivel foi constituída em 2003 como sociedade de direito privado com fins lucrativos, sediada no mesmo município da Associação “OOOHP”, ou seja, Sete Lagoas/MG. De acordo com o seu contrato social, tem como objetivo a prestação de serviços de consultoria, assessoria e treinamentos para empresas em geral, o qual não guarda nexos com a finalidade e objetivos relacionados com o programa de alfabetização de jovens, adultos e idosos.

c) Cotações relativas à dispensa de licitação nº 30-10/2006 (Contrato nº 396/2006)

- *Movimento de Educação de Base – MEB (CNPJ 05.789.475/0001-22)*

De acordo com informações contidas no seu sítio eletrônico²⁶, o MEB é um organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, fundado em 21/3/1961 e constituído como sociedade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro no Distrito Federal. Informa, ainda, que há 50 anos realiza ações diretas de educação popular em diversas regiões do Norte e Nordeste do país e atualmente está nos estados do Amazonas, Roraima, Ceará, Piauí, Maranhão e Distrito Federal, atuando também no Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais, no regime de parceria com o governo estadual. Consta que a opção preferencial por essas regiões está definida em estatuto, como áreas populacionais do País em que os indicadores sócio-econômicos revelam situação de pobreza e, conseqüentemente, índices sociais e econômicos abaixo dos desejados.

²⁶ Consulta em 16/5/2014 no endereço eletrônico <http://www.meb.org.br/index.php/conheca-o-meb>.



As ações de mobilização social, de alfabetização de jovens e adultos e de educação de base são responsabilidade de equipes regionais em cada uma das unidades da federação que atua. A coordenação pedagógica, o planejamento, o controle administrativo e a avaliação de resultados das ações são monitorados a partir da Equipe Nacional localizada em Brasília.

- *Serviço Social da Indústria – SESI - Departamento Regional de Minas Gerais (CNPJ 03.773.834/0001-28)*

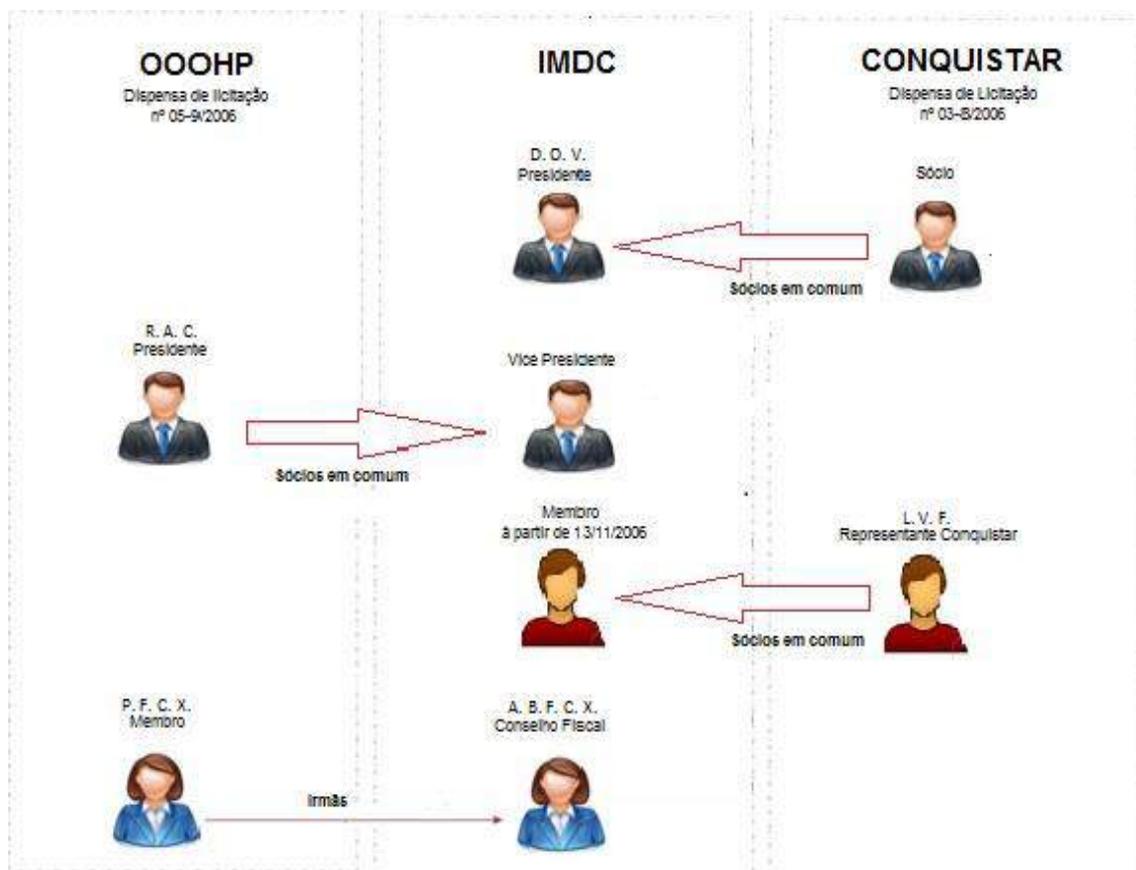
Trata-se de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos ligada à Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), sediada em Belo Horizonte. É uma entidade paraestatal criada pelo Decreto-Lei nº 9.403/1946 e regulamentada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI).

O SESI tem como finalidade estudar, planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes. A referida entidade atua nas áreas de cultura, desenvolvimento sócio-ambiental, educação, esporte e lazer e saúde.

d) Participação de sócios comuns entre o IMDC e entidades que apresentaram propostas

A **Figura 2** demonstra a participação de sócios comuns entre o IMDC e entidades pesquisadas para obtenção de orçamentos nos processos de dispensa de licitação nº 03-8 e 05-9/2006, bem como a existência de relações profissionais e de parentesco entre membros das entidades pesquisadas, conforme relatado nos itens “a” e “b”.

Figura 2 - Relação entre sócios – IMDC / Conquistar / OOOHP



A participação de empresas com sócios comuns quando da contratação por dispensa de licitação é considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União:

“Por fim resume assim a jurisprudência do TCU:

Do exposto, temos que a legislação que regula a realização de procedimentos licitatórios não veda explicitamente a participação de empresas com sócios em comum. Todavia, este Tribunal já considerou irregular a participação de empresas com sócios comuns em licitações nos seguintes casos:

- a) quando da realização de convites;*
- b) quando da contratação por dispensa de licitação;*
- c) quando existe relação entre as licitantes e a empresa Responsável pela elaboração do projeto executivo;*
- d) quando uma empresa é contratada para fiscalizar o serviço prestado por outra, cujos sócios sejam os mesmos”. (Acórdão nº 297/2009 – Plenário)*

“De fato, a lei de licitações não faz menção expressa quanto à mencionada proibição, entretanto ela faz menção a vários princípios a serem observados, tais como o da moralidade, o da impessoalidade e o da isonomia, o que, em uma leitura neoconstitucionalista de valoração principiológica vigente hodiernamente no Direito, autoriza uma abordagem ponderada em favor desses princípios e da supremacia do interesse público.” (Acórdão nº 0775/2011 – Plenário)



Ressalta-se, contudo, o comportamento do Idene quando da realização da pesquisa de preços em dois processamentos de dispensa de licitação. Conquanto tivesse o dever de examinar as condições previstas nos moldes da hipótese de dispensa utilizada (art. 24, inciso XIII da Lei nº 8.666/1993), e de atentar para os princípios estabelecidos na referida lei para a realização da pesquisa de preços, o Idene realizou a cotação junto a três prestadores em que dois deles possuíam sócios ou representantes comuns. Nesta situação, caberia ao Idene proceder a nova e ampla pesquisa de preços junto a instituições que não possuíssem sócios e representantes comuns ou relação de parentesco.

Adiciona-se o fato de que em relação às instituições pesquisadas, com sócios comuns ao IMDC, não restou comprovada a requisição ou a demonstração pelo Idene da capacidade e da experiência da Conquistar Consultoria Empresarial Ltda. e da Associação Sócio Cultural e Promocional – OOOHP na execução dos objetos.

e) Outras constatações

As três propostas anexadas em cada processo de dispensa ao processo apresentam descrição genérica e insuficiente dos objetos, especialmente quanto à falta de detalhamento de custos unitários e de especificações, bem como ao agrupamento de despesas diversas no mesmo item.

Constatou-se a falta de documentos demonstrando se o Idene estabeleceu a necessária comprovação de experiência das entidades interessadas na execução do objeto pretendido como um dos parâmetros para a apresentação de propostas.

Dentre os proponentes dos três processos de dispensa de licitação, o Movimento de Educação de Base – MEB e o SESI foram os únicos que apresentaram informações específicas ligadas à realização de cursos de alfabetização.

Observou-se a aceitação de propostas de pessoas jurídicas com fins lucrativos e sem comprovação de experiência na execução de atividades correlatas ao objeto pretendido, relativas às empresas Conquistar Consultoria Empresarial Ltda. (dispensa de licitação nº 03-8/2006) e Rivel Consultoria e Treinamentos S/C Ltda. (dispensa de licitação nº 05-9/2006). Tal fato contradiz as justificativas da



Diretora de Sustentabilidade Social e Coordenadora do Programa Cidadão Nota Dez do IDENE à época, R.T.U. - Masp 344.8**-* - para as contratações.

Isto porque a aceitação de propostas de pessoas jurídicas com fins lucrativos não se mostrou compatível com a argumentação de que as contratações deveriam ser realizadas “*senão valendo-se do instituto das contratações com dispensa de licitações*” limitadas ao inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o qual exige que a entidade não deva ter fins lucrativos como uma das condições de enquadramento.

Não se identificou nos autos dos processos documentos que comprovem as solicitações de propostas feitas pelo Idene às referidas entidades e a outros possíveis interessados, contendo os parâmetros e condições para apresentação de propostas de preço e execução dos serviços para subsidiar a escolha da entidade a ser contratada.

Em cada processo as propostas apresentam estrutura de tópicos idênticos e sequenciados: apresentação/introdução, dados cadastrais do proponente, objeto, quadro descritivo dos serviços para precificação, valor, forma de pagamento e validade, conforme exemplificado na **Figura 3**, obtido das propostas anexadas aos processos das três dispensas de licitação.



Figura 3 – Exemplificação da similaridade do layout das propostas – Parte do quadro de detalhamento

Propostas integrantes da Dispensa de Licitação nº 03.8/2006



Quantidade de alfabetizadores	Duração	Horas aula alfabetizador mensal	Quantidade de Núcleos	Horas aula Global
1880	04 meses	08 horas	15	480

Cronograma:
 Agosto – 07 a 11
 Setembro – 25 a 29
 Outubro – 23 a 27
 Novembro – 27 a 01 de Dezembro



Quantidade de alfabetizadores	Duração	Horas aula alfabetizador mensal	Quantidade de Núcleos	Horas aula Global
1880	04 meses	08 horas	15	480

Cronograma:
 Agosto – 07 a 11
 Setembro – 25 a 29
 Outubro – 23 a 27
 Novembro – 27 a 01 de Dezembro



Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
 Campus Histórico da UFLA - Caixa Postal 3142 Lavras – MG CEP: 37200-000
 Tel.: (35)3821-1809/3629-1200 Fax: (35)3622-6205
faepe@ufla.br <http://www.faepe.org.br>

Quantidade de alfabetizadores	Duração	Horas aula alfabetizador mensal	Quantidade de Núcleos	Horas aula Global
1880	04 meses	08 horas	15	480

Agosto – 07 a 11
 Setembro – 25 a 29
 Outubro – 23 a 27
 Novembro – 27 a 01 de Dezembro



Parte das propostas integrantes da Dispensa de Licitação nº 05.9/2006



Detalhamento

AÇÃO	DETALHAMENTO	CUSTO
Alimentação e hospedagem e material de consumo	37,68 x 3 dias de capacitação x 1941 alfabetizadores	R\$ 219.394,00
Monitor	A equipe de monitores é composta pelos Coordenadores e supervisores de cada Núcleo, formadores do Programa, especializados em Educação Popular de Base.	
1. Transporte de Monitores a cargo do IDENE 2. O Material Didático das capacitações integram o Conjunto Didático Saber, Viver e Lutar sendo elaborados, diagramados e reproduzidos pelo Movimento de Educação de Base 3. O Transporte dos alfabetizadores é por conta das Prefeituras Municipais de Educação Conveniadas; 4. A estrutura física para realização dos eventos é obtida por meio de parcerias locais, em especial a estrutura das Dioceses da Regional Leste II da CNBB, parceira do Programa.		
Total		R\$ 219.394,00

PRAZO DE EXECUÇÃO

Estima-se para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04 (quatro) meses, contados a partir da assinatura do contrato.



Detalhamento

Ação	Detalhamento	custo
Alimentação e hospedagem e material de consumo	45,22 x 3 dias de capacitação x 1941 alfabetizadores	263.316,00
Monitor	A equipe de monitores é composta pelos Coordenadores e supervisores de cada Núcleo, formadores do Programa, especializados em Educação Popular de Base.	
1. Transporte de Monitores a cargo do IDENE. 2. O Material Didático das capacitações integram o Conjunto Didático Saber, Viver e Lutar sendo elaborados, diagramados e reproduzidos pelo Movimento de Educação de Base, de 120,00 folha contabilizados 20,00 para material didático; 3. O Transporte dos alfabetizadores é por conta das Prefeituras Municipais de Educação Conveniadas; 4. A estrutura física para realização dos eventos é obtida por meio de parcerias locais, em especial a estrutura das Dioceses da Regional Leste II da CNBB, parceira do Programa.		
Total		263.316,00

Prazo de Execução

É estimado para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04 (quatro) meses, contados a partir da assinatura do contrato.

Valor da Proposta

O valor total para os serviços propostos é de R\$263.316,00 (duzentos e sessenta e três mil, trezentos e dezesseis reais e seis centavos), neles já incluídos todas as incidências fiscais, trabalhistas, sociais e despesas operacionais.

Forma de Pagamento

O pagamento deverá ser efetuado em 03 (três) parcelas, com a apresentação de fatura, acrescida da documentação assim distribuídas:

- 1ª) 50% mediante a apresentação da Proposta Pedagógica, material didático, fichas a serem utilizadas nos cursos sendo estas: fichas de inscrição, controle de frequência, fichas de avaliação, modelo de certificados de conclusão e listagem de recebimentos dos mesmos;
- 2ª) 25% mediante a apresentação de fatura acrescida da comprovação de 25% da carga horária total do contrato por meio da apresentação de processos integrals da execução da capacitação, acrescido de relatório com a descrição das mesmas;
- 3ª) 25% mediante a apresentação de fatura acrescida da comprovação de 25% da carga horária total do contrato, ou seja 100% da carga horária, por meio da apresentação de processos integrals da execução da capacitação, acrescido de relatório final da execução das capacitações;

Validade da Proposta

Esta proposta tem validade por 15 (quinze) dias.

Belo Horizonte 29 de agosto de 2006

Rivel Consultoria e Treinamentos S/C Ltda



DETALHAMENTO

AÇÃO	DETALHAMENTO	CUSTO
Alimentação e hospedagem e material de consumo	50,40 x 3 dias de capacitação x 1941 alfabetizadores	R\$ 293.987,00
Monitor	A equipe de monitores é composta pelos Coordenadores e supervisores de cada Núcleo, formadores do Programa, especializados em Educação Popular de Base.	
1. Transporte de Monitores a cargo do IDENE. 2. O Material Didático das capacitações integram o Conjunto Didático Saber, Viver e Lutar sendo elaborados, diagramados e reproduzidos pelo Movimento de Educação de Base, de 120,00 folha contabilizados 20,00 para material didático; 3. O Transporte dos alfabetizadores é por conta das Prefeituras Municipais de Educação Conveniadas; 4. A estrutura física para realização dos eventos é obtida por meio de parcerias locais, em especial a estrutura das Dioceses da Regional Leste II da CNBB, parceira do Programa.		
TOTAL:		R\$ 293.987,00

Prazo de Execução : Estima-se para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04 (quatro) meses, contados a partir da assinatura do contrato.
Valor da Proposta : O valor total é de R\$ 293.987,00 (duzentos e noventa e três mil, novecentos e oitenta e sete), neles já incluídas todas as incidências fiscais, trabalhistas, sociais e despesas operacionais.
Forma de Pagamento: O pagamento deverá ser efetuado em 03 (três) parcelas, com a apresentação de fatura, acrescida da documentação assim distribuídas:

- 1ª) 50% mediante a apresentação da Proposta Pedagógica, material didático, fichas a serem utilizadas nos cursos sendo estas: fichas de inscrição, controle de frequência, fichas de avaliação, modelo de certificados de conclusão e listagem de recebimentos dos mesmos;
- 2ª) 25% mediante a apresentação de fatura acrescida da comprovação de 25% da carga horária total do contrato por meio da apresentação de processos integrals da execução da capacitação, acrescido de relatório com a descrição das mesmas;
- 2ª) 25% mediante a apresentação de fatura acrescida da comprovação de 25% da carga horária total do contrato, ou seja 100% da carga horária, por meio da apresentação de processos integrals da execução da capacitação, acrescido de relatório final da execução das capacitações;

Validade da Proposta: 20 (vinte) dias

Sete Lagos, 29 de agosto de 2006

Associação OOOHP



Propostas integrantes da Dispensa de Licitação nº 30.10/2006

DETALHAMENTO

Ação	Detalhamento	Custo (R\$)
1. Capacitação Inicial de 958 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	958 alfabetizadores x 3 dias de capacitação x 36,78	105.810,00
2. Capacitação Continuada de 2.800 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	2.800 alfabetizadores X 3 capacitações contínuas x 21,88	182.112,00
3. Material Didático	Impressão de 63.000 Cadernos de Alfabetizando I e II de A5 – 14,9 por 2,10 amplitude para A4 29,7 por 2,10. Custo unitário R\$ 2,89. Impressão de 750 diários do alfabetizador – 200 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 14,52. Impressão de 750 planejamento curricular por lição – 85 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 3,54 Impressão de 750 caderno do alfabetizador saber viver e lutar – 320 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 24,10. Impressão de 750 cartazes geradores saber viver e lutar – 66 páginas, formato 287x420mm. Custo unitário R\$ 11,58. 10 resmas de papel x 17 núcleos de Apoio à Alfabetização Inclusão Social e Cidadania Ativa x 12,80 10 cartuchos x 17 núcleos de apoio à alfabetização inclusão social e cidadania ativa x 110,00	222.425,00
4. Material de Consumo		20.825,00
Total		R\$ 531.152,00

PRAZO DE EXECUÇÃO
 Estima-se para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04

3. Detalhamento

Ação	Detalhamento	Custo (em R\$)
1. Capacitação Inicial de 958 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	958 alfabetizadores x 3 dias de capacitação x 27,94	105.445,00
2. Capacitação Continuada de 2.800 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	2.800 alfabetizadores X 3 capacitações contínuas x 23,47	195.726,00
3. Material Didático	Impressão de 63.000 Cadernos de Alfabetizando I e II de A5 – 14,9 por 2,10 amplitude para A4 29,7 por 2,10. Custo unitário R\$ 3,50. Impressão de 750 diários do alfabetizador – 200 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 13,00. Impressão de 750 planejamento curricular por lição – 85 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 3,50. Impressão de 750 caderno do alfabetizador saber viver e lutar – 320 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 25,20. Impressão de 750 cartazes geradores saber viver e lutar – 66 páginas, formato 287x420mm. Custo unitário R\$ 12,00. 10 resmas de papel x 17 núcleos de Apoio à Alfabetização Inclusão Social e Cidadania Ativa x 12,80 10 cartuchos x 17 núcleos de apoio à alfabetização inclusão social e cidadania ativa x 112,00	223.725,00
4. Material de Consumo		21.216,00
Total		R\$ 548.116,00

4. Prazo de Execução
 Estima-se para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04 (quatro) meses, contados a partir da assinatura do contrato.

5. Valor da Proposta
 Estima-se o valor total dos serviços em R\$548.116,00 (quinhentos e quarenta e oito mil, cento e dezesseis reais), reais já incluídos todas as incidências fiscais, trabalhistas, sociais e demais operacionais.

6. Forma de Pagamento
 O pagamento deverá ser efetuado em 03 (três) parcelas, com a apresentação de fatura, e anexada da documentação assim distribuídas:

FIEMG
CIENGE
SESI
SINISA
IEZ

Alameda Águas Formosas, Anápolis, Bocalhote, Brasília de Minas, Capelinha, Dornas, Diamantina, Grão Mogol, Juazeiro, Leopoldina, Leopoldina, Machucado, Marliéria, Mariana, Morais Carmo, Selinas, Teófilo Otoni.

Detalhamento dos Serviços

AÇÃO	DETALHAMENTO	CUSTO (R\$)
1. Capacitação Inicial de 958 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	958 alfabetizadores x 3 dias de capacitação x 42,78	123.075,00
2. Capacitação Continuada de 2.800 alfabetizadores cadastrados na fase IV do Programa Cidades Nota Dez/ Brasil Alfabetizado	2.800 alfabetizadores X 3 capacitações contínuas x 28,36	238.678,00
3. Material Didático	Impressão de 63.000 Cadernos de Alfabetizando I e II de A5 – 14,9 por 2,10 amplitude para A4 29,7 por 2,10. Custo unitário R\$ 3,45. Impressão de 750 diários do alfabetizador – 200 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 10,21. Impressão de 750 planejamento curricular por lição – 85 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 3,87. Impressão de 750 cadernos do alfabetizador saber viver e lutar – 320 páginas, formato 210x297mm. Custo unitário R\$ 25,34. Impressão de 750 cartazes geradores saber viver e lutar – 66 páginas, formato 287x420mm. Custo unitário R\$ 12,05.	280.227,50
4. Material de Consumo	10 resmas de papel x 17 núcleos de Apoio à Alfabetização Inclusão Social e Cidadania Ativa x 13,30 10 cartuchos x 17 núcleos de apoio à alfabetização inclusão social e cidadania ativa x 120,00	22.865,00
Total		R\$ 644.646,50

PRAZO DE EXECUÇÃO
 Estima-se para a execução e conclusão desta proposta de serviço, o prazo de 04



4.1.2.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no item 4.1.2, verificou-se as seguintes inconformidades:

- i. Cotação de preços eivada de vícios, uma vez que para justificar o preço a ser contratado nas dispensas de licitação nº 03-8/2006 e 05-9/2006 o Idene juntou aos processos orçamentos de instituições (Conquistar Consultoria Empresarial Ltda. e da Associação Sócio Cultural e Promocional – OOOHP) cujos sócios são comuns ao IMDC (D. O. V. e R. A. C., respectivamente), fato considerado irregular nas dispensas de licitação de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União;
- ii. Existência de propostas de serviços das empresas e entidades nos processos de dispensa de licitação com *lay out* e formatação idênticas, sem a comprovação de que o Idene tenha solicitado previamente aos interessados, com base em parâmetros e condições comuns, o envio de orçamentos, visando subsidiar a escolha da entidade a ser contratada;
- iii. Apresentação de propostas contendo descrição genérica e insuficiente dos objetos, especialmente quanto à falta de detalhamento de custos unitários e de especificações, bem como agrupamento de despesas diversas no mesmo item;
- iv. Falta de documentos nos três processos de dispensa de licitação demonstrando que o Idene estabeleceu a necessária comprovação de experiência das entidades interessadas na execução do objeto pretendido como um dos parâmetros para a apresentação de propostas.

4.1.3 - Inconsistências na comprovação da reputação ético-profissional do IMDC

4.1.3.1 - Situação encontrada

A qualificação do IMDC como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) foi argumentada pelo Idene em todas as justificativas para as dispensas de licitação. Porém, conforme relatado a seguir, essa qualificação não se mostrou adequada para demonstrar, de forma consistente, a reputação ético-



profissional e, por conseguinte, cumprir a exigência prevista no inciso XIII, art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

a) Inconsistências na qualificação do IMDC como Oscip

Em 17/5/2005 o IMDC solicitou sua qualificação no âmbito do Estado de Minas Gerais como Oscip, nos termos da Lei nº 14.870 de 16/12/2003, regulamentada pelo Decreto nº 43.749²⁷ de 12/2/2004, vigentes à época das contratações.

Examinando a documentação enviada pelo Núcleo Central de Parcerias com Oscip da Seplag, que integrou o processo de qualificação do IMDC, constatou-se a ausência dos comprovantes exigidos no art. 1º do Decreto nº 43.749/2004 relativos à:

- Comprovação dos balanços patrimoniais e demonstrativos dos resultados financeiros dos dois anos anteriores (inciso III);
- Declaração de isenção do imposto de renda junto à Secretaria da Receita Federal dos dois exercícios anteriores (inciso IV).
- Comprovação de que o IMDC já havia executado diretamente projetos, programas ou planos de ação relacionados às atividades previstas no art. 4º a Lei nº 14/870/2003, demonstrando, assim, que a entidade e os seus dirigentes possuíam experiência na realização de ações pertinentes às atividades previstas na Lei (inciso VI);

A apresentação de documentação incompleta constitui um dos motivos legais para o indeferimento do pedido, nos termos do inciso III do parágrafo terceiro do art. 8º do Decreto nº 43.749/2004. Contudo, em que pese o analista da qualificação tenha apontado às fls. 001 do respectivo processo a falta dos comprovantes acima mencionados, o pedido da entidade foi deferido e o certificado de qualificação como Oscip foi publicado no Diário Oficial de Minas Gerais de 18/5/2005.

A tramitação do processo de qualificação do IMDC como Oscip pela primeira vez foi iniciada com a entrega da documentação à Seplag, protocolada no dia 17/5/2005, às 13h02, e concluída com a publicação do título de qualificação no Diário Oficial no dia seguinte. Observa-se, portanto, que a análise e aprovação da documentação transcorreram em menos de 24 horas.

²⁷ Este decreto foi revogado pelo Decreto nº 44.914/2008, de 3/10/2008.



b) Inconsistências relativas à documentação de habilitação prevista na Lei de Licitações

Dentre as exigências previstas na Lei nº 8.666/93 relativas à qualificação e regularidade fiscal dos interessados em participar de licitações, foram identificadas, nos três processos de dispensa, as inconsistências descritas no **Quadro 13** acerca da documentação apresentada pelo IMDC.

Quadro 13 - Inconsistências na documentação apresentada pelo IMDC

CT 333/2006	CT-388/2006	CT-396/2006
<p>- Ausência de comprovantes de:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Qualificação econômica e financeira (art. 31, I);▪ Inscrição no Cadastro Municipal relativo ao domicílio do contratado, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual (art. 29, II);▪ Inexistência de débitos na Justiça do Trabalho (art. 29, V).	<p>- Ausência de comprovantes de:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Qualificação econômica e financeira (art. 31, I);▪ Regularidade fiscal junto à Fazenda Municipal e certidão da Fazenda Estadual vencida em 15/6/2005 (art. 29, III); regularidade relativa à Seguridade Social (art. 29, IV). <p>- Apresentação de ficha de inscrição cadastral na Prefeitura de Belo Horizonte que não preenchia os requisitos de compatibilidade do objeto da contratação ao ramo de atividade.</p>	<p>- Apresentação de certidões de débitos municipais vencidas em 27/10/2006 e de regularidade relativa ao FGTS em 21/10/2006.</p>

c) Ausência de comprovação de infraestrutura e capacidade técnica para execução do objeto

Nos três processos de contratação do IMDC por dispensa de licitação não foram apresentados elementos que comprovassem que a entidade possuía estrutura administrativa e operacional, bem como aptidão técnica compatíveis em características, quantidades e prazos para desempenho dos objetos contratados, conforme previsto no art. 30 da Lei nº 8.666/93.

A estrutura formal do IMDC para gerir os recursos recebidos e realizar as atividades previstas nos instrumentos firmados com o IDENE era composta pelas seguintes unidades²⁸: Assembléia Geral; Diretoria Executiva, formada pelo Presidente, Vice-Presidente, Diretoria de Planejamento e Relacionamento e Diretoria Financeira; Conselho Fiscal e Conselho Consultivo. Na alteração estatutária de 31/3/2011 foi criada uma Diretoria Adjunta à Executiva e uma Diretoria de Operações. Não foi identificada na estrutura a existência de unidade específica para desempenhar atividades relacionadas à alfabetização de jovens e adultos.

²⁸ Estrutura prevista no estatuto do IMDC conforme alteração registrada em 7/6/2004.



No que tange ao Convênio nº 73/2008 consta na proposta de trabalho do IMDC a informação de que a entidade contava *“com toda a infraestrutura para a parte administrativa e gerenciamento adequado dos recursos, bem como sua capacidade de articulação, juntamente com o IDENE, na região.”* No entanto, não há informação sobre as instalações, o aparelhamento, a quantidade de profissionais, áreas de formação e atuação dos recursos humanos necessários para o gerenciamento e, principalmente, execução do objeto.

De acordo com entendimento do Tribunal de Contas da União, a capacitação técnico-operacional envolve comprovação de que a empresa licitante já executou, de modo satisfatório, atividade pertinente e compatível com características, quantidades e prazos com o objeto pretendido.

Nos processos de contratação por dispensa e no Convênio nº 73/2008 não há atestados comprovando a capacidade técnica do IMDC para desenvolvimento de atividade ou projeto educacional, principalmente no segmento de alfabetização, conforme exigência prevista no inciso II do art. 30 da Lei de Licitações e no Parágrafo Único do art. 1º do Decreto nº 43.635/2003, nos seguintes termos:

- Art. 30, inciso II da Lei de Licitações:

“A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto a ser contratado, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto, bem como qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos, mediante atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.”

- Parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 43.635/2003:

“A transferência de recursos mediante convênio somente se efetivará para convenientes que disponham de condições para consecução do seu objeto...”

A admissão pelo Idene do certificado de qualificação do IMDC como Oscip não se mostrou adequada para comprovar a aptidão da entidade para o desempenho de atividade pertinente e compatível com as dimensões do objeto a ser contratado. Isto porque, conforme apontado no item 4.1.3.1, subitem “a” deste relatório, constatou-se a ausência da comprovação de capacidade técnica nos documentos que integraram o processo de qualificação do IMDC como Oscip em maio/2005.



Na documentação enviada em novembro de 2012 pelo IMDC à Seplag/MG para fins de atualização e manutenção do seu cadastro de Oscip, verificou-se que os atestados emitidos por prefeituras e governos estaduais e federal sobre a execução de ações limitaram-se ao período de 2008 a 2012. Excetuando-se dois atestados que compreenderam atividades desempenhadas entre 2004 e 2006, nenhum deles refere-se à realização de atividades de alfabetização de jovens e adultos.

O primeiro desses atestados foi emitido pelo SESI/DRMG em 21/12/2005 contendo declaração de que IMDC prestou serviços na área social (educação sanitária, ambiental, esportiva, cultural e diversos treinamentos e consultorias) nos anos de 2004 e 2005. O outro foi emitido pelo Instituto Estrada Real/Fiemg em 26/3/2007, declarando a prestação de serviços técnicos de consultoria visando elaboração de diagnóstico sobre turismo de natureza na Serra do Cipó e Turismo Termal no circuito das águas a partir de 27/10/2006.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reúne diversos julgados e entendimentos acerca da falta de capacidade operacional e experiência de entidades sem fins lucrativos na gestão de convênios e contratos:

“(...) 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.” (Acórdão 2.066/2006 - Plenário)

“(...) É necessária a exigência pela Administração de atestado que demonstre haver o licitante executado objeto com características similares ao da licitação” (Acórdão 607/2008 – Plenário)

Adicionalmente, aponta-se o fato de que não consta na legislação pertinente à qualificação como Oscip pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais o requisito da entidade comprovar a sua idoneidade, seja por declarações de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, certidões



negativas emitidas pelo Poder Judiciário de sentença transitado em julgado contra a entidade ou outros meios admitidos por lei.

A experiência do IMDC na área de alfabetização de jovens e adultos, em momento anterior à celebração do Convênio nº 73/2008, restringe-se à adquirida nas três contratações firmadas com o próprio Idene em 2006, por meio dos Contratos nº 333, 388 e 396, destinados à realização do Programa Brasil Alfabetizado.

Diante disso, restou configurada a inexistência de comprovação da inquestionável reputação ético-profissional por parte do IMDC na área específica dos objetos para os quais foi contratado em 2006, impossibilitando, assim, a avaliação objetiva dessa exigência prevista no art. 24, inciso XIII da Lei de Licitações.

As três dispensas de licitações foram reconhecidas e ratificadas pelo Diretor-Geral do Idene, W.A.A. (Masp 1.100.6**-*), sendo publicadas no Diário Oficial do Estado de Minas nos dias 4/8/2006 (Contrato nº 333), 7/9/2006 (Contrato nº 388), 2/11/2006 (Contrato nº 396) e 19/12/2008 (Convênio nº 73).

4.1.3.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no tópico 4.1.3.1, verificou-se inconsistências na comprovação da reputação ético-profissional do IMDC, especialmente quanto a regularidade fiscal, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e infraestrutura, diante dos seguintes fatos:

- i. Apresentação de documentação incompleta pelo IMDC à SEPLAG, prevista no art. 1º do Decreto nº 43.749/2004, para fins de qualificação da como Oscip, cujo certificado foi conferido em 18/5/2005;
- ii. Ausência de documentos nos processos de dispensa relativos à regularidade fiscal e qualificação do IMDC, em desacordo com o disposto no art. 29, incisos II, III, IV e V, bem como no art. 31, inciso I da Lei nº 8.666/1993;



- iii. Ausência de comprovação de infraestrutura adequada, experiência e qualificação técnica do IMDC compatíveis com as características e dimensões dos objetos pretendidos, contrariando o art. 30, inciso I da Lei de Licitações e o Parágrafo Único do art. 1º do Decreto nº 43.635/2003.

4.2 - Irregularidades na celebração do Convênio nº 73/2008

Após o término da vigência dos três contratos mencionados, o Idene celebrou com o IMDC, desta vez a título de parceria, o Convênio nº 73/2008, datado de 19/12/2008, para transferir a execução das ações de alfabetização relacionadas ao Programa “Cidadão Nota Dez”. O objeto do convênio apresentou a seguinte descrição:

“Cooperação entre os partícipes para viabilizar as ações de controle e combate ao analfabetismo previstas pelo Programa Cidadão Nota Dez, por um Brasil Alfabetizado, conforme plano de trabalho anexo, para formação inicial e continuada de alfabetizadores, assessoria administrativa, inclusão social e cidadania ativa na manutenção do sistema de coordenação e supervisão de núcleos, diagramação e reprodução do material didático, manutenção do Sistema Gerenciador e alimentação do Sistema Brasil Alfabetizado”.

O termo foi assinado pela Diretora-Geral do Idene, R.T.U. (Masp 344.8**-*) e pela Gerente de Planejamento e Finanças do IMDC, M. B. A. G. V.. Na documentação apresentada não foi identificado o instrumento de procuração outorgando poderes gerais ou específicos para a gerente do IMDC assinar o convênio. O termo foi visado pela Procuradoria do Idene, porém, não consta do processo parecer jurídico contendo a fundamentação acerca da legalidade da sua celebração.

A vigência inicial do termo foi de 12 meses a contar de sua assinatura, sendo prorrogada por duas vezes (2º e 6º termos aditivos), com término previsto para 19/12/2011.

No plano de trabalho anexo ao convênio constou a previsão de aplicação dos recursos na formação inicial e continuada de 2.730 alfabetizadores, coordenadores e técnicos do IDENE, compreendendo execução de atividades e despesas como gerenciamento de cursos, serviços e aquisições idênticas às realizadas anteriormente por meio das contratações por dispensa de licitação, tais como:

- aquisição de material escolar para 52.730 pessoas (2.730 alfabetizadores + 50.000 alfabetizandos);



- hospedagens, transportes, alimentação referentes às capacitações;
- serviços de impressão;
- realização de encontros de formação pedagógica;
- remuneração de instrutores;
- pagamento aos técnicos administrativos do Programa “Cidadão Nota Dez” a título de bolsas;
- digitação de dados e manutenção/reestruturação de sistema informatizado.

Não se identificaram, porém, documentos demonstrando a realização pelo Idene de pesquisa de preços necessária à composição dos custos unitários de referência. Assim, não há comprovação de que os valores unitários dos itens constantes do Plano de Trabalho anexo ao convênio correspondem aos preços praticados no mercado.

4.2.1 - Ausência de fundamentação quanto à necessidade de licitar o objeto pactuado

4.2.1.1 - Situação encontrada

Na justificativa descrita no Plano de Trabalho aprovado pelo Idene, o IMDC fundamentou a proposição do convênio com base nas finalidades e importância social do Programa “Cidadão Nota Dez”. Não se identificou, contudo, justificativas e parecer jurídico contendo fundamentos aptos a demonstrar a avaliação prévia quanto à necessidade ou não da realização de licitação.

Assim como os objetos das contratações realizadas por dispensa de licitação pelo IDENE em 2006, o objeto do Convênio nº 73/2008 também não apresentou características de singularidade, complexidade ou que exigissem elevada especialização para a sua consecução.

Por contemplarem serviços de gerenciamento de cursos, capacitação, hospedagem, impressão de material didático e a aquisição de material escolar e de consumo, os itens previstos no objeto do convênio possuem natureza comum, ou seja, podem ser executados e fornecidos mediante técnicas e procedimentos pré-estabelecidos e conhecidos no mercado. Soma-se a isto o fato de existirem entidades que poderiam executá-lo, conforme apontado no item 4.1.1.1, subitens “a” e “c” deste relatório.



Também não foram identificados os motivos pelo qual o IDENE mudou a forma de ajuste anteriormente adotada com o IMDC, qual seja, contrato de prestação de serviços para o regime de parceria mediante convênio, ambos destinados à execução de objetos similares e conexos aos programas governamentais.

Em regra, a licitação é obrigatória para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, nos termos do inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal de 1988:

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

Com base nessa norma, a Resolução CD/FNDE nº 36/2008, que dispôs sobre a operacionalização do Programa Brasil Alfabetizado para o exercício de 2008, definiu no art. 23 que o ente executor deverá observar os procedimentos previstos na Lei nº 8.666/1993 e na Lei nº 10.520/2002 (Lei dos Pregões). Os normativos estabelecem mecanismos mais rígidos para seleção e remuneração do fornecedor e para mensuração dos serviços, quando comparados com aqueles previstos na legislação que rege os convênios.

Ademais, em contratos administrativos é obrigatória a previsão das penalidades cabíveis ao fornecedor e da possibilidade de exigir do contratado, garantias para assegurar a execução do objeto, conforme disposto nos incisos VI e VII do art. 55 da Lei de Licitações, inexistindo tais previsões na legislação que rege os convênios. Nesse caso, se, durante o acompanhamento da execução do ajuste, fossem identificados desvios ou irregularidades na prestação de contas, deveria o órgão concedente proceder à instauração de tomada de contas especial.

Na visão da professora O. M., há necessidade de realização de procedimento pessoal para transferência de execução de serviços pela administração pública, mesmo que essa se dê através de convênio:

(...). Se a administração resolver realizar convênio para resultado e finalidade que poderão ser alcançados por muitos, deverá ser realizada licitação ou se abrir a possibilidade de conveniar sem limitação, atendidas as condições fixadas



genericamente; se assim não for, haverá ensejo para burla, acobertada pela acepção muito ampla que se queira dar aos convênios”. (O. M., 1998, p. 250²⁹).

A utilização do convênio sem prévia avaliação quanto à realização de licitação para escolha da entidade visando à aquisição de bens e serviços foi objeto de manifestação do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme entendimento extraído do relatório que fundamentou o Acórdão 1.006/2011 – Plenário:

“Muito embora o convênio entre uma entidade pública e outra de natureza privada seja excepcionalíssimo, infelizmente, a administração pública tem se utilizado desse instrumento de forma generalizada e indiscriminada... É que, em decorrência da suposta comunhão de interesses entre as partes do convênio, não se condiciona a sua celebração a uma prévia licitação para a escolha dos convenientes, assim como se mitigam exigências quanto à habilitação técnica, ainda que os convênios sejam celebrados com entidades privadas, distanciando-se bastante do preconizado na Lei nº 8.666/93. Alguns administradores incautos tomam essa situação como um caminho mais curto, com menos percalços legais, para a aquisição de bens e serviços ou, mesmo, com outros intuitos obscuros.”

Como traço comum na escolha do IMDC para executar as ações do programa de alfabetização previstas nos três contratos firmados em 2006 e no convênio ora examinado, verificou-se que o Idene não procedeu à realização de prévia licitação ou mesmo de processo seletivo de entidades, com base em ampla divulgação do objeto pretendido e dos critérios para escolha do prestador ou executor.

O Decreto Federal nº 6.093/2007 que dispôs sobre o Programa Brasil Alfabetizado estabeleceu no art. 3º, Parágrafo 2º, e no art. 8º, a possibilidade do Ministério da Educação selecionar e apoiar entidades públicas e privadas sem fins lucrativos para receberem o valor de apoio e desenvolverem as ações, em caráter suplementar, desde que atendidos os requisitos fixados no § 1º do art. 8º:

- Ter entre suas finalidades o desenvolvimento de projetos educacionais de jovens e adultos ou ser instituição de educação superior;
- Ter reconhecida idoneidade e experiência na área da educação de jovens e adultos;
- Preencher os demais requisitos legais aplicáveis.

²⁹ Medauar, Odete. *Direito Administrativo Brasileiro*. 2 ed. RT Editora. 1998.



A importância da seleção das entidades públicas ou privadas foi ressaltada no Parágrafo Segundo do art. 8º do referido decreto ao definir que será considerada a qualidade do projeto de colaboração, observadas as seguintes condições:

- Metodologia de formação dos alfabetizadores e coordenadores de turmas;
- Diretrizes pedagógicas de alfabetização;
- Sistema de acompanhamento e gestão do Programa;
- Sistema de avaliação dos resultados do Programa.

Portanto, os serviços e bens pretendidos para a execução do objeto conveniado poderiam ter sido adquiridos mediante procedimento licitatório e, por consequência, resultarem na celebração de contratos administrativos.

4.2.1.2 - Inconformidade

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.1.1, verificou-se a utilização de convênio para transferência de atividades e itens de natureza comum (gerenciamento de cursos e aquisição de materiais escolares) sem prévia avaliação quanto à realização de licitação ou de processo seletivo de entidades, mediante ampla divulgação do objeto pretendido e dos critérios de escolha do prestador ou executor dos serviços.

4.2.2 - Inexistência de demonstração precisa e objetiva dos interesses comuns entre os partícipes

4.2.2.1 - Situação encontrada

De acordo com entendimento doutrinário e jurisprudencial³⁰, a diferença entre contrato administrativo e convênio reside na finalidade buscada pelas partes e não na qualidade delas³¹.

No convênio há conjunção de esforços entre dois entes públicos ou tendo um ente privado como uma das partes, visando à consecução de um bem comum ou a realização de objetivos de interesse

³⁰ Acórdãos 950/2006, 3.749/2007, ambos da 1ª Câmara, e Acórdãos 1.470/2004 e 1.369/2008, ambos do Plenário do Tribunal de Contas da União.

³¹ Justen Filho, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Dialética, 13ª Edição, 2009.



comum. No contrato há interesses opostos e contraditórios entre as partes, vontades antagônicas que não se adicionam.

O interesse comum existente entre os partícipes do convênio se caracterizaria mediante os benefícios recíprocos obtidos e usufruídos por ambos a partir do objeto conveniado ou o resultado advindo da sua execução. Esse entendimento foi firmado no voto do Ministro-Relator do Acórdão 3241/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União nos seguintes termos:

“... a legislação, a jurisprudência e a doutrina não se contentam, apenas, com a convergência de competências comuns, tampouco com a mera afinidade temática com as finalidades institucionais para considerar atendidos os requisitos à formação do convênio administrativo.

A trilhar esse posicionamento, o simples enquadramento da natureza do produto ou serviço específico almejado pelo poder público com quaisquer das categorias genéricas estabelecidas nas finalidades institucionais comuns dos entes parceiros bastaria para "legitimar" um incontável número de convênios destituídos de comprovados interesses recíprocos em relação ao objeto.

No entanto, o interesse recíproco entre os partícipes, condição essencial à formação do acordo de convênio, somente é assegurado na medida em que o objeto pretendido ou o resultado, uma vez alcançado, possa ser usufruído por ambos os partícipes. Ao contrário do que apregoam os defendentes, o interesse recíproco não pode ser deduzido da simples possibilidade de o parceiro privado aumentar o seu conhecimento e capacitação profissional com a realização dos serviços, pois tal razão igualmente se aplica à entidade privada que venha ser contratada pela Administração após prévio certame licitatório, logrando, também, aperfeiçoar suas atividades e incrementar o seu know how pela execução dos trabalhos avançados. Desse modo, o interesse recíproco somente deve ser aquilatado pelo efetivo compartilhamento dos resultados do ajuste.”

Diante disso, buscou-se avaliar no Convênio nº 73/2008 a existência de interesses harmônicos entre o IDENE e o IMDC à luz da finalidade do ajuste, qual seja, ampliar as oportunidades educacionais para jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos que não tiveram acesso ou permanência na educação básica.

Conforme descrito no item 3.2 deste relatório, o estatuto do IMDC apresenta uma pluralidade de áreas de atuação como meio ambiente, cultura, turismo, lazer, esporte, combate à fome, saúde, social e educação, inclusive alfabetização. Na comparação das finalidades previstas no estatuto do IMDC com o objeto do Convênio nº 73/2008 e com a finalidade do Programa Brasil Alfabetizado, verificou-se, sob o aspecto formal, a correlação quanto à atividade de alfabetização, conforme demonstrado no **Quadro 14**:



**Quadro 14 – Comparativo das finalidades/objetos
Estatuto do IMDC x Convênio nº 73/2008 x Programa Brasil Alfabetizado**

Finalidade estatutária do IMDC	Objeto do Convênio	Finalidade do Programa Brasil Alfabetizado
<p>“... apoiar e desenvolver estudos e pesquisas para a defesa, elevação e manutenção da qualidade de vida do ser humano e do meio ambiente, através das atividades de educação profissional, especial e ambiental, em geral, e, em inclusive a reintegração social e Meio Ambiente, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais”.</p> <p>“Na área de Educação deve atuar prioritariamente nas áreas de alfabetização, da Capacitação Técnica, de Qualificação Profissional, de Treinamento, em promoção de seminários, veículos de informação como jornais e informativos, Palestras e Workshops, podendo criar escolas de todos os graus, de modo a facilitar à sua população o ingresso na vida universitária”. (grifo nosso)</p>	<p>“... viabilizar as ações de controle e combate ao analfabetismo previstas pelo Programa Cidadão Nota Dez por um Brasil alfabetizado (...) para formação inicial e continuada de alfabetizadores, assessoria administrativa, inclusão social e cidadania ativa na manutenção do sistema de coordenação e supervisão dos núcleos, diagramação e reprodução do material didático, manutenção do Sistema Gerenciador e alimentação do Sistema Brasil Alfabetizado.”</p>	<p>“... contribuir com a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, principalmente em áreas com maiores índices de analfabetismo...”</p>

Entretanto, a observância aos requisitos³² estipulados no art. 11, inciso IV do Decreto nº 43.635/2003 e o fato do objeto do convênio ter relação com a área de atuação prevista no estatuto da entidade não justificam, por si só, a existência de interesses comuns entre o IMDC e o IDENE que ensejasse a celebração do convênio.

É necessário que esteja explicitado de forma precisa e objetiva quais são esses interesses, descrevendo os benefícios advindos da execução do objeto que seriam obtidos pelo IMDC, de modo a deixar claro que não se tratavam de interesses antagônicos.

Na documentação apresentada relativa ao Convênio nº 73/2008 não foram identificados esses benefícios, de modo a demonstrar a comunhão de interesses substancial e não apenas meramente formal. Também não restou demonstrado o interesse próprio do IMDC na execução do objeto, ou seja, que executaria o objeto do convênio ainda que fosse somente com recursos próprios, conforme entendimento firmado no relatório do Acórdão 1.006/2011 do TCU:

³² Compreendem os elementos que devem constar no estatuto das “outras entidades previstas em Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, conforme art. 11, inciso IV do Decreto nº 43.635/2003, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos e disciplina a transferências de recursos por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, para órgãos e entidades de qualquer nível de governo ou para instituições privadas.



“... o que se propõe não é a vedação absoluta à celebração de convênios com entidades privadas, mas a adoção de critérios adequados a garantir o emprego lícito desse instrumento. Iniciemos por analisar dois critérios que são, usualmente, utilizados pela administração, mas que, notoriamente, não têm se mostrado adequados para tanto.

O simples exame do estatuto ou contrato social da entidade privada não tem o condão de assegurar, satisfatoriamente, a existência de uma comunhão de interesses substancial entre esta e o ente público concedente. Assegura-se, por esse critério, somente uma comunhão de interesses de cunho formal. É que, diferentemente de um ente público, a organização privada pode livremente estabelecer o objeto no seu instrumento de constituição - podendo fazê-lo com a máxima amplitude que desejar (desde que não contrarie disposição legal). A entidade privada não tem o dever de exercer efetivamente todos os objetos sociais previstos, contrariamente ao administrador público que cometerá gestão irregular ao se omitir, de forma injustificada, no cumprimento de algum dever que lhe seja legalmente atribuído.

A realização de trabalhos anteriores em áreas afins ao objeto do convênio também não comprova a comunhão de interesses substancial. O convênio é legítimo quando celebrado com entidades privadas constituídas pela sociedade civil ou, mesmo, por iniciativa do próprio Poder Público, com o fim de atuar como instrumento de realização do interesse público. Para afirmar a existência de um interesse comum material, antes a entidade privada deve demonstrar que possui interesse próprio na execução do objeto, ou seja, que executaria o objeto do convênio ainda que fosse somente com recursos próprios.

Este tipo de entidade privada não se confunde com aquelas outras que realizam atividades de interesse público como meio de sobrevivência, ou seja, sobrevivem com recursos públicos que lhe são, muitas vezes, repassados, inadequadamente, por meio de convênios para a realização de programas sociais, mas o fazem como mera prestação de uma relação obrigacional.

A prática disseminada na Administração Pública de se executar todo tipo de programa ou serviço social, sem se atentar para a existência da comunhão de interesses substancial, mediante convênio com todo tipo de entidade privada, que fazem dessa atividade a principal fonte de receita, acaba, frequentemente, sacrificando a qualidade dos serviços sociais prestados, pois, além do despreparo técnico e organizacional, tais entidades precisam comprovar a aplicação da contrapartida. Pergunta-se: como tais entidades, que sobrevivem à custa de recursos públicos, podem adimplir a contrapartida? Ou não o fazem, ou, sacrificando a qualidade dos serviços, financiam a contrapartida com outros recursos públicos. Importante frisar que não se está aqui atacando a relevância social dessas entidades privadas, apenas intencionamos demonstrar, para esses casos, a inadequabilidade do instrumento de convênio.”

Não foi comprovada, ainda, atuação prévia e regular do IMDC na área objeto do instrumento.

Ao analisar as atividades contempladas no plano de trabalho do referido convênio não se identificou a existência de comunhão de interesses recíprocos entre os partícipes, consubstanciada na fruição dos resultados a serem obtidos pelo IMDC.



Com efeito, apesar de o convênio descrever como objeto a cooperação entre os partícipes para viabilizar as ações de controle e combate ao analfabetismo, a natureza das atividades previstas no plano de trabalho é de prestação de serviços de capacitação de pessoal, gerenciamento e operacionalização de cursos, incluindo assessoria e aquisição de materiais. Saliente-se que a capacitação dos alfabetizadores não foi desenvolvida diretamente por pessoal do próprio IMDC, mas mediante contratação de instrutores a título de serviço voluntário com reembolso de despesas.

4.2.2.2 - Inconformidade

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.2.1, verificou-se a ausência de demonstração dos benefícios advindos da execução do objeto que seriam obtidos pelo IMDC, de modo a caracterizar a comunhão de interesse substancial entre a referida entidade e o Idene.

4.2.3 - Inconsistências na documentação apresentada ao Cagec

4.2.3.1 - Situação encontrada

O Cadastro Geral de Convenientes - Cagec - é um mecanismo de registro e controle instituído pelo Decreto nº 44.293 de 10/5/2006, regulamentado pela Resolução Conjunta SEPLAG/AUGE nº 5958, de 11/5/2006, e suas alterações. Sua finalidade é certificar a habilitação dos convenientes aptos a estabelecer convênios com a Administração Pública Estadual.

O interessado em firmar convênio deve efetuar o seu registro cadastral no módulo informatizado do Cagec, o qual era gerido, à época da celebração do convênio, pela comissão central de cadastramento da Controladoria-Geral do Estado, mediante o envio de toda a documentação exigida, ficando autorizado, a partir da aprovação e certificação dos comprovantes, a celebrar convênios.

De acordo com a documentação que instruiu o registro do IMDC no Cagec, a sua inscrição foi validada em 13/11/2006 como *“Outras entidades previstas em Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO”*. No entanto, não se identificou a apresentação pelo IMDC dos seguintes documentos exigidos no inciso IV do art. 11 do Decreto nº. 43.635/2003, a saber:



- Ata de fundação do IMDC;
- Atestado de funcionamento expedido pelo Ministério Público, Promotor de Justiça, Juiz de Paz, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, ou de seus substitutos legais da comarca em que a entidade for sediada, inclusive com declaração de funcionamento nos termos da legislação vigente; e
- Cópia da lei da declaração da instituição como de utilidade pública estadual.

Verificou-se, ainda, a existência de declaração firmada em papel timbrado do Idene pelo então Procurador-Chefe daquela autarquia, P.C.A.J – Masp 370.8**-* , datada de 15/5/2007, informando que o IMDC *“encontra-se funcionando regularmente desde o ano de 1979, inclusive no exercício de 2006”*. Essa declaração, no entanto, está em desacordo com a alínea “d”, inciso IV do art. 11 do Decreto nº 43.635/2003, pois o seu emitente não detinha competência para representar ou substituir as autoridades definidas por lei para expedirem atestado de funcionamento da entidade. Ademais, tal fato pode configurar, em tese, a prática de ato vedado por lei³³, ou seja, o patrocínio de interesse de terceiros por servidor público junto à Administração Pública a qual possui vínculo.

Como chefe da procuradoria jurídica do Idene, o servidor P.C.A.J – Masp 370.8**-* – OABMG *48** visou os pareceres conclusivos pela regularidade das três contratações do IMDC ocorridas em 2006, mediante dispensa de licitação. Por meio de consulta em 26/8/2014 ao sítio eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais, verificou-se que o Procurador do Idene e a Conselheira Fiscal Suplente do IMDC eleita em novembro/2006, Valéria Maria de Abreu Almeida –OABMG *87**, eleita, têm a mesma filiação.

Em consulta aos sítios eletrônicos de legislação mantidos pelos poderes executivos federal, do Estado de Minas Gerais e do Município de Belo Horizonte, constatou-se o não atendimento à comprovação do título de utilidade pública no âmbito deste Estado. Consta a existência de lei declaratória do IMDC como entidade de utilidade pública somente no âmbito do referido município, nos termos da Lei nº 9.463, de 6/12/2007.

4.2.3.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.3.1, verificou-se as seguintes inconformidades:

³³ Art. 321 do Código Penal Brasileiro.



- i. Apresentação de documentação incompleta pelo IMDC para fins de habilitação da referida entidade no Cadastro Geral de Convenientes – Cagec, tendo em vista a ausência dos documentos previstos no inciso IV do art. 11 do Decreto nº 43.635/2003;
- ii. Existência de declaração firmada indevidamente pelo Procurador-Chefe do Idene, P.C.A.J – Masp 370.8**-* – OABMG *48**, datada de 15/5/2007, atestando o funcionamento regular do IMDC desde 1979, inclusive no exercício de 2006, uma vez que não foi emitida pelas autoridades competentes previstas na alínea “d”, inciso IV do art. 11 do Decreto nº. 43.635/2003.

4.2.4 - Ausência de justificativas para a aquisição de materiais escolares pelo Idene e o IMDC

4.2.4.1 - Situação encontrada

Constatou-se que em 30/6/2008, aproximadamente 5 meses antes da celebração do convênio com o IMDC, foram realizadas aquisições³⁴ de materiais escolares pelo Idene por meio do Pregão Eletrônico nº 6/2008 para o “Curso de Capacitação do Programa Cidadão Nota Dez”, no montante de R\$ 858.840,00, distribuídos em 2 lotes, vencidos pelos fornecedores e preços descritos no

Quadro 15.

Quadro 15 – Fornecedores e preços homologados – Pregão Eletrônico nº 6/2008

Fornecedor	Valor Homologado	Materiais
S. L. da C.– CPF ***.435.206-**	596.160,00	Lote 1: lápis, borracha, caderno, caneta, cola, apontador, pasta, régua, etc)
Clássica Distribuidora de Livros Ltda.	262.680,00	Lote 2: mini dicionário
Total	858.840,00	

O Idene, portanto, detinha capacidade para realizar licitações visando à aquisição de materiais similares aos previstos no plano de trabalho do Convênio nº 73/2008, cujas aquisições foram transferidas ao IMDC.

Verificou-se a apresentação pelo IMDC de notas fiscais relativas a despesas com material escolar das seguintes empresas: Global Representação Ltda. – ME, Nota Fiscal nº 000.415, no valor de R\$ 558.761,20, em 27/11/2009, e Comercial Kefercol Ltda. ME, Notas fiscais nº 000059 e 000061,

³⁴ Conforme informações do “Portal de Compras” - Sítio eletrônico aberto para consulta pública pelo qual a SEPLAG/MG disponibiliza informações sobre licitações dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Consulta realizada em 2/6/2014 no endereço eletrônico http://www.licitanet.mg.gov.br/frame_concluida.asp



no valor total de R\$ 1.080.000,00, em maio e junho/2010, perfazendo o valor total de R\$ 1.638.761,20.

No entanto, constatou-se a existência de processo de coleta de preços (Carta Consulta 08/2010) somente em relação à empresa Kefercol. Diante da ausência de detalhamento dos itens e quantitativos de material escolar pago pelo IMDC à empresa Global, restou prejudicado o levantamento do total de material escolar adquirido pelo Idene e pelo IMDC.

Dessa forma, procedeu-se à comparação do volume e especificação dos itens de material escolar adquiridos pelo Idene em junho/2008 com o montante dos materiais cotados em janeiro/2010 e pagos pelo IMDC à empresa Kefercol, conforme demonstrado no **Quadro 16**:

**Quadro 16 – Itens adquiridos pelo Idene no Pregão nº 06/2008 (jun/2008)
X Itens cotados pelo IMDC (jan/2010)**

Material Escolar	Quantidade (Unid.)		Total itens
	Pregão nº 6/2008 IDENE	Coleta de Preços IMDC Carta Consulta 08/2010 Vencedor: Kefercol	
Compasso para Desenho	4.000	--	4.000
Apontador para Lápis	80.000	92.000	172.000
Borracha Branca	120.000	85.500	205.500
Caderno Brochurão	120.000	78.000	198.000
Caneta Esferográfica Azul	120.000	7.500	127.500
Cola Branca	40.000	--	40.000
Lápis de Côr	20.000	28.000	48.000
Lápis Tipo 2HB	124.000	70.000	194.000
Pasta Aba e Elástico	84.000	90.000	174.000
Pasta para Arquivo	120.000	--	120.000
Régua	84.000	20.000	104.000
Tesoura	20.000	--	20.000
Apagador	4.000	7.000	11.000
Caderno Espiral	4.000	--	4.000
Cartolina Verde	8.000	--	8.000
Cartolina Branca	8.000	90.000	98.000
Fita Crepe	8.000	--	8.000
Pincel Atômico Azul	4.000	--	4.000
Pincel Atômico Vermelha	4.000	--	4.000
Cartolina- Salmão	8.000	--	8.000
Cartolina Azul	8.000	--	8.000
Cartolina Rosa	8.000	--	8.000



Material Escolar	Quantidade (Unid.)		Total itens
	Pregão nº 6/2008 IDENE	Coleta de Preços IMDC Carta Consulta 08/2010 Vencedor: Kefercol	
Caneta Hidrografica	20.000	--	20.000
Caderno Cartografia	84.000	--	84.000
Giz Branco	6.000	4.500	10.500
Giz de Cor	6.000	7.300	13.300
Etiqueta Adesiva	4.000	--	4.000
Caderno Espiral Grande	--	7.500	7.500
Caixa de papel A4	--	350	350
Mini Dicionario	22.000	17.000	39.000

Não se identificaram justificativas pelo fato do Idene, ao invés de realizar diretamente a licitação, ter transferido ao IMDC as novas aquisições de material escolar, de modo a demonstrar a vantajosidade e a necessidade dessa transferência por meio do convênio. Constatou-se, também, a ausência de estudo elaborado pelo Idene demonstrando de forma detalhada e objetiva a correlação entre o quantitativo de itens estimados por fase do programa, turma e pessoas (alfabetizadores, coordenadores e alfabetizandos) a serem contempladas com os materiais.

Ademais, como as notas fiscais relativas às empresas Global Representação Ltda. e Comercial Kefercol Ltda., assim como as demais propostas constantes da Carta Consulta 08/2010 não detalharam os preços unitários por item, restou prejudicada a demonstração dos preços praticados no mercado, inclusive em relação aos valores unitários homologados na licitação promovida pelo Idene.

A proposta da empresa Kefercol, vencedora da Carta Consulta 08/2010, contemplou 270 municípios, totalizando 291 turmas, porém, não há informação sobre a quantidade de alfabetizandos por turma e município. Considerando o número máximo de 25 alunos, por turma, determinado no art. 13 da Resolução CD/FNDE nº 36/2008, calcula-se o número máximo de 7.275 alfabetizandos beneficiados (25 alunos X 291 turmas). Considerando o valor de R\$ 1.080.000,00 pago à Kefercol em relação ao número estimado de 7.566 pessoas (291 alfabetizadores + 7.275 alfabetizandos), observa-se o custo de R\$ 142,74 por pessoa com material escolar.



Com relação ao volume de materiais, destaca-se, a título de exemplo, a compra de 7.000 apagadores de quadro pelo IMDC, sendo que na licitação realizada pelo IDENE já haviam sido adquiridos 4.000 unidades, totalizando 11.000 a serem distribuídos.

Considerando a razão entre a quantidade de 7.000 apagadores a serem fornecidos na proposta vencedora da coleta realizada pelo IMDC e a quantidade de turmas previstas (291), obtém-se o montante de 24 apagadores por turma. Com o volume de 11.000 apagadores, essa razão alcança o número de 37,8 apagadores por turma.

No **Quadro 17** apresentam-se outros exemplos do volume de itens a serem fornecidos aos 7.275 alfabetizandos estimados de acordo com a proposta vencedora da cotação promovida pelo IMDC.

Quadro 17 – Volume de itens a serem fornecidos/número alunos estimados

<i>Item</i>	<i>A - Quant. prevista proposta vencedora (unid.)</i>	<i>Quant. (A / 7.275 alunos)</i>
Borracha	85.500	11 borrachas por aluno
Lápis preto	70.000	9,6 lápis por aluno
Pasta polionda	90.000	12,3 pastas por aluno
Apontador	92.000	12,6 apontadores por aluno
Dicionário língua portuguesa	17.000	2,3 dicionários por aluno
Caderno brochurão	78.000	10,7 cadernos por aluno

Estas comparações evidenciam que o volume de materiais previstos na Carta Consulta 08/2010 não guardam razoabilidade com o número de turmas e alunos estimados no referido procedimento.

Considerando o valor inicial do Convênio nº 73/2008 para a aquisição de material escolar, ou seja, R\$ 634.341,90, em relação à meta estimada no instrumento de 52.730 pessoas (2.730 alfabetizadores + 50.000 alfabetizandos), observa-se o custo de R\$ 12,03 por pessoa. No entanto, a partir do somatório de R\$ 1.638.761,20 pago pelo IMDC às duas empresas (Global e Kefercol), assim como a meta de 180.951 pessoas (10.951 alfabetizadores + 170.000 alfabetizandos) contempladas no convênio original e 2º termo aditivo, estima-se o custo de R\$ 9,05.

4.2.4.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.4.1, verificou-se as seguintes inconformidades:



- I. Ausência de justificativas acerca da vantajosidade e necessidade da transferência ao IMDC, por meio do Convênio nº 73/2008, para aquisições de material escolar, bem como da não realização de licitação pelo próprio Idene, tendo em vista que:
- A autarquia realizou procedimento licitatório para aquisição de itens similares seis meses antes da celebração do instrumento;
 - Não se identificou estudo por parte do Idene demonstrando, de forma detalhada e objetiva, a correlação entre o quantitativo de itens estimados por fase do programa, turma e pessoas (alfabetizadores, coordenadores e alfabetizandos) a serem contempladas nas aquisições promovidas pelo Idene e o IMDC.
- II. Incompatibilidade entre o volume de materiais escolares estimados na Carta Consulta 08/2010 e pagos pelo IMDC à empresa Kefercol e o número de turmas e alunos estimados no referido procedimento.

4.2.5 - Caracterização insuficiente do objeto e dos custos relativos aos contratos e ao convênio

4.2.5.1 - Situação encontrada

A legislação aplicável aos contratos administrativos no âmbito nacional (Lei Federal nº 8.666/1993) e aos convênios no Estado de Minas Gerais (Decreto nº 43.635/2003) exige que os seus objetos sejam determinados e precedidos de projeto básico e plano de trabalho, respectivamente. Esses, por conseguinte, devem conter os elementos necessários e suficientes, para caracterizar, com nível de precisão adequado, o objeto pretendido, possibilitando a avaliação dos custos, conforme preceitua o art. 6º, inciso XI da Lei de Licitações. Ademais, devem-se detalhar os itens em planilhas que demonstrem seus quantitativos e preços unitários.

Portanto, para fixarem os valores a serem estimados nas contratações ou transferidos aos convenientes, a Administração Pública deve proceder à análise de custos dos itens que compõem o objeto, cuidando para que suas especificações e custos globais, inclusive no caso de agrupamento de itens diversos, venham a ser precedidos de levantamento de preços de mercado de cada produto ou serviço para formação do preço médio de referência dos itens especificados.



Esta análise é necessária para avaliar se os recursos previstos nos instrumentos são compatíveis com os respectivos objetos, de modo a não permitir o pagamento ou a transferência de valores insuficientes para as suas execuções, nem excessivos que possibilitem a realização dos objetos por preços acima dos vigentes no mercado.

Contudo, os orçamentos contidos nas propostas e nos planos de trabalho foram apresentados apenas com custos globais, não contendo os critérios de quantificação dos itens e os seus custos unitários. Considerando que nos três contratos e no convênio firmado entre o Idene e o IMDC não foram demonstrados os custos por alfabetizador/mês, não foi possível compará-lo ao custo referencial mínimo e máximo fixado nas resoluções vigentes.

As resoluções do Programa “Brasil Alfabetizado” vigentes no período de 2004 a 2006 estabeleceram o custo referencial das despesas de apoio com formação dos alfabetizadores (remuneração instrutores, alimentação, hospedagem, transporte, material de consumo e didático) no valor de R\$ 40,00 limitado a R\$ 120,00 por alfabetizador/mês.

Para os anos de 2007 e 2008 os normativos do FNDE definiram o valor de apoio por meio de fórmula que contemplou o quantitativo de alfabetizandos por área (rural e urbana) e por sala de aula (turmas), o valor da bolsa-benefício (R\$ 200,00 em 2007 e R\$250,00 em 2008) e o número de meses do programa.

A fixação desses custos referenciais na legislação do FNDE não afasta a necessidade do ente executor elaborar orçamento que evidencie a composição dos custos globais de cada item com base em cotações de preços de mercado. Saliente-se que as resoluções do FNDE que disciplinaram as transferências de recursos do programa estabeleceram a observância aos procedimentos previstos nas Leis nº 8.666/1993 (licitações e contratos) e nº 10.502/2002 (pregão), bem como nas legislações correlatas na esfera estadual, distrital ou municipal.

O **Quadro 18** demonstra a representatividade dos valores, por segmento de despesa, descritos nas propostas e nos planos de trabalho anexos aos instrumentos.



Quadro 18 – Custo por segmento de despesa em relação ao valor total previsto nos instrumentos

Termo Nº	Objeto	Valor Inicial Previsto	% Custo / Valor inicial contratado	Valor Final Previsto	% Custo / Valor final contratado
CT-333/06	Capacitação de alfabetizadores	126.000,00	100%	157.500,00	100
CT-388/06	Alimentação, hospedagem e material de consumo	219.394,00	100%	219.394,00	100
CT-396/06	Capacitação de alfabetizadores	287.928,06	54,21%	420.718,06	100
	Impressão de material didático	222.405,00	41,87%	222.405,00	
	Fornecimento de material de consumo (papel e cartuchos para impressoras)	20.825,00	3,92%	20.825,00	
	Subtotal – Contrato nº 396	531.158,06	100%	663.948,06	
CV-73/2008	Capacitação (transporte, hospedagem, alimentação, contratação pessoa física, contratação pessoa jurídica, locação de espaço, locação de equipamentos)	2.744.807,10	58,41%	14.777.247,10	52,30%
	Material Didático/Pedagógico	1.706.981,90	36,32%	5.030.521,90	17,80%
	Sistema Informatizado de Gestão	247.290,00	5,27%	2.274.820,00	8,05%
	Gestão Administrativa e Pedagógica	--	--	6.169.797,00	21,85%
	Subtotal – Convênio nº 73/2008	4.699.079,00	100%	28.252.386,00	100%
Total		5.575.631,06		29.293.228,00	

Apresenta-se, a seguir, as constatações relativas aos itens especificados nos três contratos e no convênio.

a) Remuneração dos instrutores

Em todos os instrumentos firmados constou cláusula estabelecendo a obrigação de o IMDC oferecer instrutores qualificados para capacitação de alfabetizadores e coordenadores sem qualquer custo para os treinandos.

Entretanto, nos Contratos nº 333 e 396/2006 e respectivas propostas apresentadas pelo IMDC constaram descrição genérica da atividade de capacitação dos alfabetizadores, não permitindo, com isso, assegurar que os gastos específicos com remuneração dos instrutores foram contemplados. Na proposta de serviços relativa ao Contrato nº 388/2006 há informação de que os monitores seriam os coordenadores e supervisores de cada núcleo, não sendo consignado custo para remuneração dos primeiros instrutores no valor contratado.

Ademais, não se identificou nos processos relativos aos Contratos nº 333, 388 e 396/2006 a realização de pagamentos a título de remuneração dos monitores. No Convênio nº 73/2008, o custo da remuneração foi previsto e mensurado da seguinte forma:



8 capacitações x 16 horas x 17 núcleos, ao custo unitário de R\$ 65,00, totalizando R\$ 141.440,00, no período de junho/09 a dezembro/09

No **Quadro 19** apresenta-se a distribuição do valor e percentual do custo com remuneração previsto no Plano de Trabalho original do Convênio nº 73/2008 e com capacitação inicial e continuada estipulado no Contrato nº 396/2006 em relação ao valor total do instrumento firmado. Nos demais contratos esta distribuição restou prejudicada em razão da falta de detalhamento desses custos.

Quadro 19
Distribuição do custo com remuneração de instrutores para capacitação por instrumento (Valor inicial)

			R\$
CT-333/06	CT-388/06	CT-396/06	CV-73/2008
Custos desse item não foram detalhados	Não foi previsto custos com remuneração	Capacitação inicial de 959 alfabetizadores 105.816,06 19,9% Capacitação continuada de 2.800 alfabetizadores 182.112,00 34,28%	Remuneração aos instrutores 141.440,00 3,07%

b) Hospedagem, alimentação e transporte dos alfabetizadores/coordenadores

Nos Contratos nº 333 e 396/2006 não há previsão de custos relativos a essas despesas. Apesar da proposta do IMDC relativa ao Contrato nº 396 apresentar a previsão genérica de gastos com “capacitação inicial e continuada de alfabetizadores”, não há detalhamento dos itens de despesas a serem realizadas com essa ação.

No Contrato nº 388/2006 foram contemplados os itens alimentação e hospedagem agrupados com material de consumo, ao custo de R\$ 37,68 x 3 dias de capacitação x 1.941 alfabetizadores, totalizando o valor contratado de R\$ 219.394,00. Na proposta do IMDC foi estipulado que o transporte ficaria por conta das Prefeituras e do Idene.

O Convênio nº 73/2008 fixou em seu plano de trabalho, de forma agrupada, a previsão das despesas com hospedagem, alimentação e transporte dos alfabetizadores, vinculadas à meta de formação inicial de 4.050 pessoas, ao custo de R\$ 254,40 por pessoa, totalizando R\$ 1.030.320,00. Porém, não se identificaram os critérios de fixação do número de 4.050 pessoas a serem atendidas nessa



capacitação, bem como justificativas sobre o fato desse número ser superior aos 2.730 alfabetizadores previstos no Plano de Trabalho.

Para a meta de capacitação continuada foi previsto o mesmo número de alfabetizadores previsto no plano de trabalho (2.730 pessoas). O custo dessa ação foi mensurado da seguinte forma:

8 capacitações x 2.730 pessoas, ao custo unitário de R\$ 53,19, totalizando R\$ 1.161.847,10, no período de junho/09 a dezembro/09

No **Quadro 20** está demonstrada a distribuição do valor e percentual do custo com hospedagem, alimentação e transporte de instrutores/alfabetizadores previsto no Convênio nº 73/2008 e hospedagem, alimentação e material de consumo estipulado no Contrato nº 388/2006 em relação ao valor total dos respectivos instrumentos. Nos demais contratos esta distribuição restou prejudicada em razão da falta de previsão expressa e detalhada desses custos.

Quadro 20
Distribuição do custo com hospedagem, alimentação e transporte de alfabetizadores por instrumento

<i>Itens</i>	<i>CT-333/06</i>	<i>CT-388/06</i>	<i>CT-396/06</i>	<i>CV-73/2008</i>
Hospedagem e Alimentação	Custos desses itens não foram previstos	219.394,00 (agrupado com material de consumo) 100%	Custos desses itens não foram detalhados	1.030.320,00 22,41%
Transporte	Custos desse item não foram previstos	Custos desse item não foram previstos	Custos desse item não foram detalhados	

c) Alimentação e transporte dos alfabetizados

Nos Contratos nº 333, 388 e 396 de 2006 e no Convênio nº 73/2008 não houve previsão expressa de custos relativos à alimentação e transporte dos alfabetizados. Saliente-se que essas despesas foram contempladas no Programa “Brasil Alfabetizado” a partir da Resolução CD/FNDE nº 33/2007.

O Convênio nº 73/2008 apresentou a previsão genérica e agrupada de gastos com hospedagem, alimentação e transporte dos “participantes”, mas não é possível afirmar a que participantes essa cláusula se refere, alfabetizados ou alfabetizadores.



d) Material de consumo

Em todos os instrumentos firmados constou cláusula estabelecendo a obrigação de o IMDC fornecer material de consumo sem custos para os treinandos. Porém, com exceção da proposta relativa ao Contrato nº 396/2006, a qual restringiu o termo “material de consumo” a papel (10 resmas de papel a R\$12,50) e cartucho para impressoras (10 cartuchos a R\$110,00) para cada um dos 17 Núcleos de Apoio à Alfabetização, os demais instrumentos não apresentaram detalhamento quanto à especificação, os quantitativos e os custos por material.

O material de consumo indicado na proposta do Contrato nº 388/2006 foi agrupado com itens distintos (alimentação e hospedagem). No Convênio nº 73/2008 não consta a descrição “material de consumo”, mas “material escolar e do alfabetizador” vinculado à meta “material didático”. O volume e valor do material escolar foram mensurados com base no quantitativo de alfabetizadores e alfabetizandos, totalizando R\$ 634.341,90 (52.730 pessoas X R\$ 12,03).

No **Quadro 21** está demonstrada a distribuição do valor e percentual do custo com material de consumo previsto no Convênio nº 73/2008 e no Contrato nº 396/2006 em relação ao valor total do instrumento firmado. Nos demais contratos esta distribuição restou prejudicada em razão da falta de detalhamento dos custos (CT-333/2006) e do agrupamento com outros itens (CT-388/2006).

Quadro 21
Distribuição do custo com material de consumo por instrumento

				R\$
CT-333/06	CT-388/06	CT-396/06	CV-73/2008	
Custos desse item não foram detalhados	Custo desse item não detalhado e agrupado com hospedagem e alimentação	20.825,00 (papel e cartucho para impressora) 3,92%	634.341,90 (material escolar) 13,79%	

e) Material didático

Em todos os instrumentos firmados constou cláusula estabelecendo fornecimento de material didático sem custos para os treinandos.



Na proposta do Contrato nº 388/2006 consta que o material didático das capacitações integra o conjunto didático “Saber, Viver e Lutar”, elaborado, diagramado e reproduzido pelo Movimento de Educação de Base. Portanto, o valor previsto nesse contrato não incluiu custos com esses materiais.

No Contrato nº 396/2006 o custo do material didático foi de R\$ 222.405,00 restringindo-se a impressão dos seguintes itens:

- 63.000 Cadernos do Alfabetizando por R\$2,89 a unidade;
- 750 Diários do Alfabetizador por R\$14,52 a unidade;
- 750 Planejamentos Curriculares por R\$3,54 a unidade;
- 750 Cadernos do Alfabetizador por R\$24,16 a unidade; e
- 750 Cartazes por R\$11,58 a unidade.

O Convênio nº 73/2008 previu custos com elaboração, diagramação e reprodução de material didático, totalizando R\$1.072.640,00.

No **Quadro 22** está demonstrada a distribuição do valor e percentual do custo com material didático previsto no Convênio nº 73/2008 e no Contrato nº 396/2006 em relação ao valor total do instrumento firmado. Nos demais contratos esta distribuição restou prejudicada em razão da falta de detalhamento dos custos ou não previsão desse item.

Quadro 22
Distribuição do custo com material didático por instrumento

R\$			
CT-333/06	CT-388/06	CT-396/06	CV-73/2008
Custos desse item não foram detalhados	Não previsto no contrato	222.405,00 41,49%	1.072.640,00 23,33%

f) Outras despesas contempladas no Convênio nº 73/2008

As resoluções do FNDE estabeleceram a responsabilidade do Estado encaminhar ao MEC, via sistema eletrônico (Sistema Brasil Alfabetizado), as informações cadastrais e sobre a execução das atividades. A alimentação/digitação de informações no “Sistema Cidadão Nota Dez”, bem como a reestruturação/manutenção de sistemas gerenciais, foram transferidas ao IMDC por meio do



Convênio nº 73/2008 ao custo de R\$ 121.290,00 e R\$ 126.000,00, respectivamente. Além disso, foram contempladas no instrumento despesas não explicitadas nas resoluções do FNDE como locação de espaço e de equipamentos.

Verifica-se, portanto, que, no caso do Convênio nº 73/2008, o Idene transferiu toda a execução das atividades previstas no Programa Brasil Alfabetizado, especialmente para a formação de alfabetizadores, com exceção do fornecimento de alimentação e transporte aos alfabetizandos.

Foram identificadas, ainda, as seguintes situações relativas à especificação e definição de custos dos itens do convênio:

- ausência das cotações de preços por item, de modo comprovar que o seu custo unitário estava de acordo com os preços de mercado praticados à época;
- agrupamento de despesas diversas no mesmo item sem discriminar a composição dos custos e quantitativos por material ou serviço, sem justificar a vantajosidade desse procedimento;
- ausência de justificativa ou memória de cálculo utilizada para a fixação dos quantitativos de alfabetizadores e de despesas contidas nas propostas e no plano de trabalho. Para exemplificar, cita-se que o item transporte não está acompanhado de dados e informações acerca do seu dimensionamento, como a modalidade de locomoção, forma de contratação do transporte (aquisição de passagens, tarifas, locação de serviços), localidades, trajetos e distâncias.

Outras despesas previstas no convênio foram orçadas de forma genérica e global, inviabilizando a análise da composição dos custos:

- Realização de 4 eventos, denominados “Encontros de formação pedagógica e acompanhamento das capacitações”, ao custo unitário de R\$ 24.300,00, totalizando R\$ 97.200,00, sem detalhamentos como: datas, participantes e custos unitários de cada despesa para a realização dos eventos;
- “Remuneração de serviços técnicos” sem especificações quanto ao tipo de serviço, custos unitários e produtos, no valor total de R\$ 158.000,00;



- *“Repasse de bolsas aos técnicos do Cidadão Nota Dez”*, no valor total de R\$ 156.000,00 cuja mensuração apresenta divergência em relação à unidade de medida “meses” (10 meses no indicador e 12 meses na especificação). Ademais, não foi detalhado o número de técnicos e justificada a natureza de vínculo desses em relação ao IDENE (órgão gestor do programa) ou ao IMDC (entidade terceirizada para a sua execução);
- *“Locação de espaço e de equipamentos”*, cujos custos foram agrupados com outros serviços (hospedagem, transporte, alimentação, contratações pessoas físicas e jurídicas), sem detalhamento dos quantitativos, localidades, custos específicos, tipos de equipamentos e o nexo com as ações do programa.

No tocante a análise e aprovação de planos de trabalho elaborados de forma imprecisa e insuficiente o Tribunal de Contas da União firmou o seguinte entendimento³⁵:

“A aceitação de planos de trabalho mal elaborados, com descrição imprecisa de objeto, sem metas detalhadas quantitativas e qualitativas, e sem conformidade com desembolsos constituem descumprimento do controle preventivo por parte do órgão repassador, e ensejam sua responsabilização”

“É irregular a celebração de convênio com Planos de Trabalhos mal elaborados com objetos imprecisos, metas genéricas e insuficientemente descritas.”

4.2.5.2 - Inconformidade

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.5.1, verificou-se a caracterização insuficiente dos objetos e dos custos relativos aos serviços e aquisições previstos nos Contratos nº 333, 388 e 396/2006, bem como nos planos de trabalho anexos ao Convênio nº 73/2008, tendo em vista:

- A descrição genérica e insuficiente dos objetos pactuados;
- O agrupamento de itens diversos na mesma especificação; e
- A falta de detalhamento de quantitativos, especificações e custos unitários com base em cotações prévias de preços de mercado por produto e serviço.

³⁵ Acórdão 2093/2004 - Plenário TCU.



4.2.6 - Inconsistências nos aditamentos de metas e valores promovidos nos contratos e no convênio

4.2.6.1 - Situação encontrada

Dos quatro instrumentos firmados, houve acréscimo de valores por meio de aditamento aos Contratos nº 333 e 396, ambos correspondentes a 25% do valor inicial, bem como no Convênio nº 73/2008, da ordem de 501%, sob a justificativa de expansão das metas físicas, conforme demonstrado no **Quadro 23**.

Quadro 23 – Custo por segmento de despesa em relação ao valor total previsto nos instrumentos

Termo Nº	Meta	Financeiro (R\$)			Físico (nº de alfabetizadores)		
		Valor Inicial Previsto	Valor Final Previsto	Δ % Valor final/ Valor inicial	Quant. Inicial Prevista	Quant. Final Prevista	Δ % Quant. final/ inicial
CT-333/06	Alfabetizadores a serem capacitados	126.000,00	157.500,00	125%	1.880	2.350	125%
CT-388/06	Alfabetizadores a serem capacitados	219.394,00	219.394,00	--	1.941	1.941	--
CT-396/06	Alfabetizadores a serem capacitados	531.158,06	663.948,06	125%	2.800	2.800	--
Convênio 073/2008	Alfabetizadores a serem capacitados	4.699.079,00	28.252.386,00	601%	2.730 inicial	17.552 Inicial	643% inicial
					2.730 continuada	15.431 continuada	565% continuada
Total		5.575.631,06	29.293.228,00				

No acréscimo financeiro e físico do Contrato nº 333/2006 foi alegado, em síntese, a necessidade de acobertar gastos com o número de 470 alfabetizadores cadastrados acima da meta física inicial, passando de 1.880 para 2.350 pessoas.

Com relação ao Contrato nº 396/2006, argumentou-se na justificativa do acréscimo financeiro o fato de que o número de alfabetizadores caiu de 2.800 para 2.015 em virtude de evasões decorrentes do período de chuvas no final de 2006, o que dificultou o acesso dos alfabetizandos residentes na zona rural, bem como festas e férias escolares.

Alegou-se, ainda, que seriam mantidos os alfabetizadores atualizados sobre o material didático, o qual foi totalmente reformulado, e seriam realizadas retrospectivas e avaliações do conteúdo do programa.



Verifica-se, portanto, que houve acréscimo de 25% no valor inicial do Contrato 396/2006, porém a justificativa apresentada não demonstrou a necessidade do acréscimo de R\$ 132.790,00, seja por motivo de expansão da meta física ou pelo aumento de custos de itens devidamente detalhados e fundamentados.

Nos **Quadros 24 e 25** apresenta-se o resumo dos aditamentos relativos aos Contratos nº 333 e 396.

Quadro 24 – Termo Aditivo ao Contrato nº 333/2006

Nº TA	Data Assinatura	OBJETO	Signatários
1º	19/9/2006	Acréscimo de 25% no valor total do Contrato	W.A.A. – (Masp 1.100.6**.*) L. V. F. (Idene)

Quadro 25 – Termo Aditivo ao Contrato nº 396/2006

Nº TA	Data Assinatura	OBJETO	Signatários
1º	8/3/2007	Prorrogação da vigência do Contrato por mais 4 meses	W.A.A. – (Masp 1.100.6**.*) (Diretor Geral Idene) M. B. A. G. V. (Representante Legal IMDC)

No tocante ao Convênio nº 73/2008 constatou-se que, além da dilação do prazo de execução e de retificações, houve alteração dos valores e metas por meio do 2º, 3º, 5º e 6º aditivos, conforme demonstrado no **Quadro 26**, passando de R\$ 4.699.079,00³⁶ para R\$ 28.252.386,00, perfazendo um acréscimo total de 501,23%.

Quadro 26 – Termos Aditivos (TA) ao Convênio nº 73/2008

Nº TA	Data Assinatura	OBJETO	Signatários
1º	26/5/2009	Retificação do valor descrito na Cláusula Segunda: "Onde se lê: (...) R\$ 4.597.345,00 (...) leia-se: R\$ 4.699.079,00."	W.A.A. – (Masp 1.100.600-4) (Diretor Geral Idene) M. B. A. G. V. (Representante Legal IMDC)
2º	9/12/2009	Prorrogação da vigência por 12 meses, com término previsto para 19/12/2009 Acréscimo de valor: + R\$ 11.959.640,00, passando o valor total para R\$ 16.658.719,00.	
3º	8/4/2010	Acréscimo de valor: + R\$ 160.000,00	

³⁶ Valor após retificação formalizada no 1º Termo Aditivo ao Convênio nº 73/2008.



Nº TA	Data Assinatura	OBJETO	Signatários
4º	17/6/2010	Alteração do cronograma de repasse da 2ª parcela (Cláusula Segunda do 2º TA): "Onde se lê (...) 2ª parcela: 30 % do valor total Leia-se (...) dividir em 14% e 16%"	W. A. A. – (Masp 1.100.6**-*) (Diretor Geral Idene)
5º	24/11/2010	Supressão do valor do convênio em 9,3%, sob a justificativa de que não houve cumprimento da meta anteriormente pactuada, passando o valor total de R\$ 16.818.719,00 para R\$ 15.253.235,00, perfazendo uma diferença de R\$ 1.565.484,00. (Com a supressão de 9,3% do valor de R\$ 16.818.719,00 o valor total do convênio passou para R\$ 15.254.578,13 e não para R\$ 15.253.235 informado na Cláusula Segunda do TA, resultando na supressão de R\$ 1.565.484,00).	D. O. V. (Presidente IMDC)
6º		- Acréscimo de valor: + R\$ 12.999.151,00, passando o valor de R\$ 15.253.235,00 para R\$ 28.252.386,00; - Prorrogação da vigência por mais 12 meses, com término previsto para 19/12/2011.	

O **Quadro 27** apresenta os valores acrescidos e suprimidos ao convênio original com base no plano de aplicação:

Quadro 27 – Acréscimos e supressões de valores ao convênio original por termo aditivo

	Original com retificação 1º TA	2º TA	3º TA	5º TA	6º TA	TOTAL
Capacitação (transporte, hospedagem, alimentação, contratação pessoa física, contratação pessoa jurídica, locação de espaço, locação de equipamentos)	2.744.807,10	6.039.220,00		-756.000,00	6.749.220,00	14.777.247,10
Material Didático/Pedagógico	1.706.981,90	2.194.620,00	60.000,00	-60.000,00	1.128.920,00	5.030.521,90
Sistema Informatizado Gestão	247.290,00	1.446.000,00		-1.099.684,00	1.681.214,00	2.274.820,00
Gestão Administrativa e Pedagógica	--	2.279.800,00	100.000,00	350.200,00	3.439.797,00	6.169.797,00
Total	4.699.079,00	11.959.640,00	160.000,00	-1.565.484,00	12.999.151,00	28.252.386,00
Meta física: quantidade de alfabetizadores	2.730 inicial 2.730 continuada Total: 5.460	8.221 inicial 8.221 continuada Total: 16.442	--	-1.620 inicial -3.741 continuada Total: -5.361	8.221 inicial 8.221 continuada Total: 16.442	17.552 inicial 15.431 continuada 32.983
Meta física: quantidade de alfabetizandos	50.000	120.000	Não informado	Não informado	Não informado	170.000

A descrição das especificações dos serviços e aquisições nos planos de trabalho integrantes dos aditivos foi modificada em relação ao plano do convênio original, dificultando a comparação entre os itens iniciais e os alterados. Diante disso, procedeu-se à comparação com base nos grupos de itens descritos no plano de aplicação.



A partir do 2º termo aditivo foram especificados os itens de despesas sob o título de “Gestão administrativa e pedagógica”. No entanto, não há detalhamento dos tipos de serviços e custos que integram esses itens.

Após os acréscimos de valores consignados no 2º e 3º aditivos, foram firmados outros dois aditivos na mesma data, 24/11/2010, sendo: 5º TA para supressão de valores relativos aos itens capacitação, material didático/pedagógico e sistema informatizado de gestão e o acréscimo no item gestão administrativa/pedagógica; e 6º TA para acréscimo dos valores desses itens, no montante de R\$ 12.999.151,00.

Na justificativa³⁷ emitida em 24/11/2010, ou seja, mesma data da assinatura do aditivo para supressão de valores (5º TA), o coordenador do programa no Idene, S.R.R. (Masp 645.9**-*), alegou a necessidade de readequação do valor do 3º TA, uma vez que não houve cumprimento de meta anteriormente estipulada de 120.000 alfabetizandos. Não foi informado, porém, o montante da meta não alcançado até aquele momento, assim como as causas, os responsáveis e as medidas adotadas diante do não cumprimento da meta anterior.

Apesar da alegação de não cumprimento de meta do programa, em 29/11/2010 o referido coordenador solicitou³⁸ a celebração do 6º TA para acréscimo de valor sob a justificativa da assinatura de Termo de Adesão em 23/10/2010 entre a SEDVAN e o FNDE (R\$ 11.289.154,00), da Portaria nº 584, de 26/11/2010, no valor de R\$ 1.709.997,00, bem como da prorrogação de prazo por mais 12 meses para executar a fase VII do programa. Por fim o coordenador informou que:

“Os recursos dispostos na Portaria nº 584, de 26/11/2010, inicialmente para contingenciar despesas da fase VII, devido a falta de contrapartida do Governo Estadual com relação ao programa, passam agora a integrar o orçamento da fase VIII do mesmo.

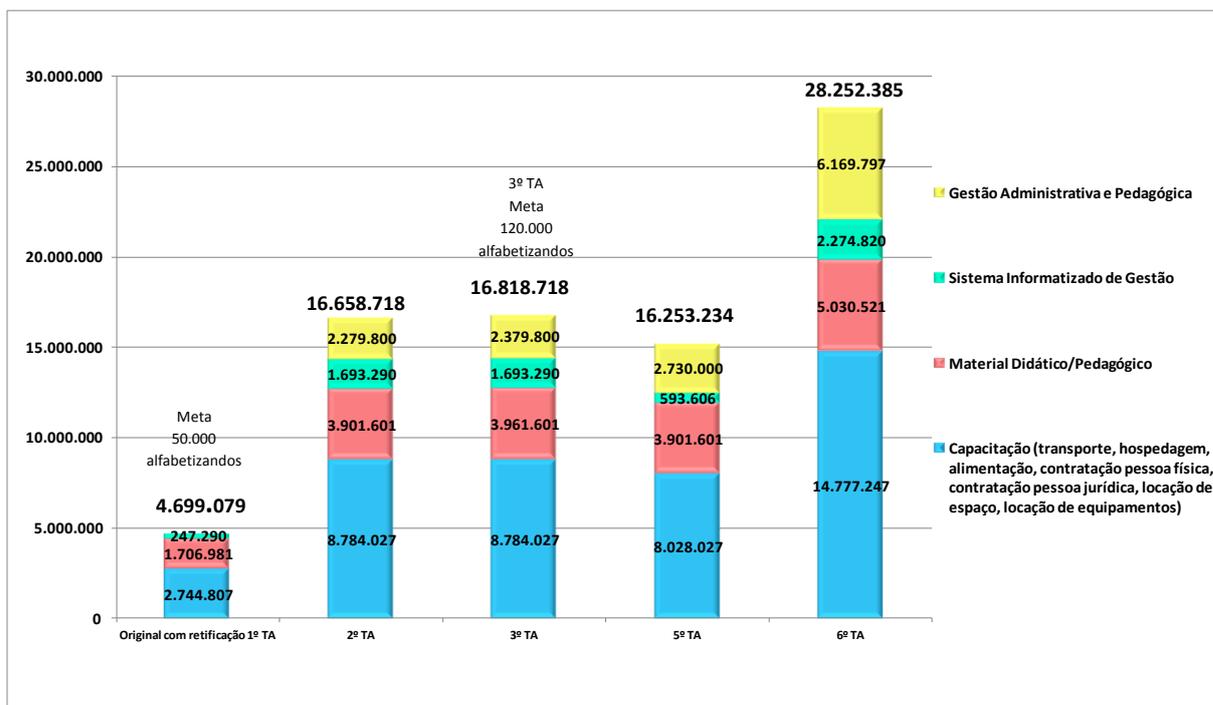
Observação: A meta prevista para a fase VIII é de 127.588 alfabetizandos ativados no sistema SBA (Sistema Brasileiro de Alfabetização-MEC), caso esta meta não seja atingida, o repasse será proporcional ao número de alfabetizandos cadastrados e ativados no sistema.”

³⁷ OF. 529/2010 – Coord. Programa Cidadão Nota Dez, de 24/11/10.

³⁸ OF. 591/2010 – Coord. Programa Cidadão Nota Dez, de 29/11/10.



O **Gráfico 1** demonstra a variação do valor do convênio por grupos de itens definidos no plano de aplicação³⁹ decorrente dos acréscimos e supressões de valores e metas.



Observa-se que os termos aditivos acresceram 501,23% ao valor do convênio original, sendo que a meta de alfabetizando foi ampliada em 140% em relação à prevista inicialmente no instrumento.

4.2.6.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no tópico 4.2.6.1, verificou-se as seguintes inconformidades:

- I. Aditamento do valor inicial do Contrato nº 396/2006 em 25%, passando de R\$ 531.158,06 para R\$ 663.948,06, cuja justificativa não demonstrou a necessidade do acréscimo de R\$ 132.790,00, seja por motivo de expansão da meta física ou pelo aumento de custos de itens;
- II. Alteração da forma de descrição das especificações dos itens nos planos de trabalhos anexos aos aditivos firmados em relação ao plano de trabalho inicial do Convênio nº 73/2008, dificultando a comparação entre os itens originais e os alterados, bem como inclusão de itens

³⁹ Plano de Aplicação dos recursos constante dos planos de trabalho integrantes do convênio e seus aditivos.



como “Gestão Administrativa” e “Gestão Pedagógica” sem detalhamento da composição dos tipos de serviços e custos unitários correspondentes;

- III. Celebração de dois termos aditivos na mesma data, 24/9/2010, com objetos contrapostos, pois enquanto o 5º T.A. suprimiu o valor de R\$ 1.565.484,00 e reduziu a meta física sob a alegação de não cumprimento de meta anteriormente estipulada, o 6º T.A. acresceu o valor de R\$ 12.999.151,00 sem que fossem apresentadas explicações claras e suficientes quanto à expansão de metas financeiras e físicas.

Os termos aditivos em questão representaram um decréscimo de valor em 9,3% (5º TA) seguido de um aumento de mais de 85% (6º TA), na mesma data, no mesmo convênio, demonstrando deficiência no planejamento e no controle da execução do convênio. Ademais, não foram apresentadas informações sobre as causas, os responsáveis e as medidas adotadas diante do não cumprimento da meta anterior.

4.3 - Irregularidades na execução físico-financeira das despesas relativas aos contratos e ao convênio

4.3.1 - Irregularidades na comprovação das despesas relativas aos contratos aos Contratos nº 333, 338 e 396/2006

4.3.1.1 - Situação Encontrada

Para comprovar a execução dos Contratos nº 333, 388 e 396 foram apresentados pelo IMDC os seguintes documentos:

- Impressos denominados “Fatura”, emitidos pelo IMDC, contendo a descrição resumida dos objetos dos contratos, dos valores das parcelas pagas pelo IDENE e declarações de que os serviços foram entregues em condições satisfatórias assinados e datados por dois funcionários do IDENE, conforme relação descrita no **Quadro 28**.



Quadro 28 – Valores das despesas apresentadas pelo IMDC e Pagamentos efetuados pelo Idene

Contrato nº	Valor das despesas apresentadas pelo IMDC			Valores pagos pelo Idene ao IMDC				
	Nº "Fatura" IMDC	Data	Valor	Nº/Ano empenho	Valor Pago	Fonte	Data Pgto.	Servidores responsáveis pelo recebimento dos serviços
333/2006	IMDC034/2006	10/8/2006	63.000,00	2326/2006	63.000,00	10	18/8/2006	Masp 645.934-1 Masp 344.860-2
	IMDC035/2006	21/8/2006	50.400,00	2326/2006	50.400,00	10	31/8/2006	
	IMDC036/2006	31/8/2006	12.600,00	2326/2006	12.600,00	10	28/9/2006	
	IMDC040/2006	25/9/2006	31.500,00	27792006	31.500,00	24	3/10/2006	
		Subtotal		157.500,00		157.500,00		
388/2006	IMDC041/2006	28/9/2006	109.697,00	2786/2006	109.697,00	24	9/10/2006	Masp 645.934-1
	IMDC044/2006	25/10/2006	87.757,60	2786/2006	87.757,60	24	27/10/2006	Masp 645.934-1
	IMDC051/2006	4/12/2006	21.939,40	2786/2006	21.939,40	24	22/12/2006	Masp 645.934-1
		Subtotal		219.394,00		219.394,00		
396/2006	IMDC048/2006	9/11/2006	265.579,03	3298/2006	141.113,03	10	20/11/2006	Masp 645.934-1 Masp 344.860-2
				3299/2006	124.466,00	24	16/11/2006	
	IMDC050/2006	23/11/2006	212.463,22	3298/2006	212.463,22	10	6/12/2006	
	IMDC058/2006	29/3/2007	41.000,00	249/2007	41.000,00	24	5/4/2007	
	IMDC064/2007	31/5/2007	132.790,00	1812/2007	132.790,00	24	1/6/2007	Masp 645.934-1
	IMDC065/2007	31/5/2007	12.115,81	249/2007	12.115,81	24	1/6/2007	Masp 364.922-5
	Subtotal		663.948,06		663.948,06			

No entanto, esses impressos não constituem documentos fiscais hábeis para pagamento dos serviços pela Administração, conforme estabelecido no Decreto nº 37.924/96, uma vez que não contêm os elementos indispensáveis como autorização da emissão pela prefeitura, informação quanto à retenção e recolhimento do Imposto sobre Serviços ou, se for o caso, comprovação quanto à situação de imunidade ou isenção tributária conferida pela prefeitura ao IMDC ou regime específico para emissão de nota fiscal. As "faturas" em questão apresentam descrições insuficientes e genéricas, fato considerado irregular pelo Tribunal de Contas da União, pois impossibilita a verificação individualizada de quantidade e preço eventualmente fornecidos, conforme Acórdão 4.000/2011 – 2ª Câmara.

Verificou-se, ainda, que o endereço do IMDC registrado nas "faturas" emitidas em 2006 (Rua Grécia nº 415/202, Bairro Eldorado em Contagem-MG) não corresponde ao endereço da entidade descrito nos Contratos nº 333, 388 e 396/2006 (Av. Getúlio Vargas, nº 254, sala 808, em Belo Horizonte-MG).

- Relatórios parciais e final de execução do Programa Cidadão Nota Dez emitidos pelo IMDC relativos aos Contratos nº 388 e 396 com conteúdo genérico, limitando-se a informar o número de capacitados por município, período, nome do coordenador e "fundamentação do plano pedagógico". Estes relatórios não apresentaram informações detalhadas sobre as ações desenvolvidas em cada município, relação dos profissionais contratados e das despesas com



serviços e produtos adquiridos. Não foi identificado relatório parcial e final de execução do Contrato nº 333/2006, porém consta na justificativa do 1º aditivo de acréscimo de valor a informação de 2.350 alfabetizadores cadastrados, ou seja, 470 acima da meta inicial de 1.880.

Verificou-se que o quantitativo de alfabetizadores capacitados (1.922) informado pelo IMDC no relatório final do Contrato nº 388/2006 foi inferior ao número previsto (1.941), perfazendo a diferença de 19 alfabetizadores. Além disso, constatou-se a previsão de capacitações relativas aos municípios de Bocaiúva e Capelinha que não foram realizadas.

No Contrato nº 396/2006 não foi detalhado o quantitativo de pessoas a serem capacitadas por localidade, sendo informado somente o número total, impossibilitando a confrontação com o quantitativo de pessoas capacitadas por município informado no relatório final de execução.

De acordo com este relatório final, o volume total de pessoas capacitadas na formação inicial e continuada foi superior ao previsto. Não consta detalhamento do número de alfabetizadores por localidade na proposta do IMDC relativa ao Contrato nº 396/2006. No **Quadro 29** estão relacionados os números de alfabetizadores previstos e realizados conforme relatórios finais de execução dos Contratos nº 388 e 396.

Quadro 29 – Quantidade de alfabetizadores previstos X capacitados

Localidade "15 Mesas"	Quantidade alfabetizadores Contrato nº 388/2006			Quantidade alfabetizadores Contrato nº 396/2006		
	Prevista	Relatório final	Relatório parcial	Prevista ⁴⁰	Relatório final (capacitação inicial/continuada)	Relatório Parcial
Águas Formosas	60	67	--		64/186	--
Almenara	111	69	23		95/235	--
Araçuaí	126	53	114		60/243	--
Bocaiúva	34	--	--		68/153	--
Brasília de Minas	120	218	180		--/812	--
Capelinha	67	--	--		78/--	51
Corinto	104	143	--		--/--	100
Diamantina	73	89	--		71/66	59
Grão Mogol	94	72	--		--/--	--
Janaúba	183	196	60		13/277	--
Januária	201	61	--		319/172	135
Mantena	14	34	--		29/69	50
Montes Claros	132	106	--		105/222	80
Salinas	420	530	392		23/302	--
Teófilo Otoni	202	284	--		44/218	216
Total	1.941	1.922	769	959 / 2.800	969 / 2.955	691

Nota 1: Relatórios parcial e final emitidos pelo IMDC.

⁴⁰ Não há informação no processo relativo ao Contrato nº 396/2006 acerca da quantidade de alfabetizadores por localidade.



Comparando-se o relatório parcial emitido em setembro/2006 com o relatório final de execução datado de dezembro/2006 referente ao Contrato nº 388/2006, constatou-se as seguintes inconsistências:

- Indicação da emissão do relatório parcial em setembro, porém, com informações de capacitações realizadas no mês de outubro/2006;
- Divergência entre o quantitativo de alfabetizadores capacitados no município de Araçuaí informados no relatório parcial de setembro (114 alfabetizadores) e no relatório final de dezembro (53 alfabetizadores), indicando que o relatório final não demonstrou o número consolidado de pessoas capacitadas no período de setembro a dezembro/2006;
- Falta de informações no relatório parcial acerca das capacitações realizadas no município de Brasília de Minas no período de 14 a 21/10/2006, as quais constaram somente no relatório final;
- Divergência entre o quantitativo de 60 pessoas capacitadas no período de 23/10 a 25/10/2006 informado no relatório parcial e o número de 55 pessoas indicado para o mesmo período no relatório final;
- Informação em campos distintos do quantitativo de pessoas capacitadas para o mesmo período (06/11 a 08/11/2006) referente ao município de Janaúba registrado no relatório final;
- Ocorrência de parte de capacitações diversas no mesmo dia registrada nos municípios de Brasília de Minas e Teófilo Otoni, sem justificativas acerca destas situações;

Ademais, a forma de apresentação do conteúdo dos relatórios parcial e final não permitem identificar com exatidão se os quantitativos listados são complementares ou cumulativos.

- Encadernações contendo formulários de registros, por localidade, dos dados e assinaturas dos capacitadores e alfabetizadores, listas de frequência dos alfabetizadores, fichas de inscrição e avaliação dos coordenadores, lista do material didático utilizado bem como das fichas de avaliações efetuadas pelos treinandos.



Constatou-se, no entanto, a ausência de comprovantes de controles do recebimento dos materiais escolares e didáticos pelo Idene e de sua distribuição aos alunos, por localidades, núcleos e turmas destinatárias dos cursos, contendo o nome do beneficiário, especificações dos produtos e quantidades de itens recebidos.

As avaliações dos capacitados abrangendo os itens Evento (Instalações, Lanches), Conteúdo e Desenvolvimento do Curso foram dos conceitos Bom para Ótimo em sua totalidade.

4.3.1.2 - Inconformidades

- I. Pagamentos de serviços ao IMDC relativos aos Contratos nº 333, 388 e 396 com base em documentos inábeis e com especificações insuficientes ou genéricas, fato considerado irregular pelo Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão 4.000/2011 – 2ª Câmara, pois impossibilita a verificação individualizada de quantidade e preço eventualmente fornecidos;
- II. Divergência entre o endereço do IMDC registrado nas “faturas” emitidas em 2006 (Rua Grécia nº 415/202, Bairro Eldorado em Contagem-MG) e o endereço da entidade descrito nos Contratos nº 333, 388 e 396/2006 (Av. Getúlio Vargas, nº 254, sala 808, em Belo Horizonte-MG);
- III. Apresentação pelo IMDC de relatórios parcial e final de execução dos Contratos nº 388 e 396/2006 com conteúdo genérico, não havendo informações detalhadas acerca dos profissionais contratados e das despesas com serviços e produtos adquiridos, bem como inconsistências em relação ao quantitativo de pessoas capacitadas nos relatórios;
- IV. Ausência de relatórios parcial e final de execução referente ao Contrato nº 333/2006;
- V. Quantitativo de pessoas capacitadas (1.922) inferior ao previsto (1.941) no Contrato nº 388/2006, bem como ausência de capacitações referentes aos municípios de Bocaiúva e Capelinha previstas no referido contrato.



4.3.2 - Irregularidades na comprovação das despesas relativas ao Convênio nº 73/2008

4.3.2.1 - Situação encontrada

a) Prestação de contas da aplicação dos recursos

A Cláusula Terceira, inciso I, letra h do convênio estabeleceu a obrigação do IMDC “apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestar contas dos recursos recebidos parcialmente a cada bimestre durante a sua execução”. Por meio do 2º termo aditivo, o valor inicial foi aditado em R\$ 11.959.640,00 e o cronograma de desembolso dos recursos ao convenente foi redefinido, ficando os repasses desses valores condicionados à comprovação e aprovação da prestação de contas de parcelas liberadas anteriormente.

De acordo com os “Relatórios Analíticos das Despesas Pagas pelo IMDC”, as despesas mensais apresentadas pelo convenente ao Idene compreenderam o período de março/2009 a junho/2011, conforme valores demonstrados no **Quadro 30**:

Quadro 30 – Valores das despesas apresentadas pelo IMDC por mês e ano – Convênio nº 73/2008 (R\$)

Mês/Ano	2009	2010	2011	
Janeiro	-	9.800,00	309.448,92	
Fevereiro	-	209.379,16	222.129,94	
Março	690.762,35	711.926,10	199.864,59	
Abril	914.700,24	789.730,87	260.318,25	
Mai	400.972,90	996.698,53	299.422,26	
Junho	467.019,70	2.625.934,71	1.203.296,82	
Julho	210.845,85	1.273.387,85	--	
Agosto	39.607,50	379.904,23	--	
Setembro	89.318,77	552.014,37	--	
Outubro	568.385,67	608.188,20	--	
Novembro	1.028.131,99	1.080.222,03	--	
Dezembro	271.821,77	602.824,58	--	TOTAL GERAL
TOTAL	4.681.566,74	9.840.010,63	2.494.480,78	17.016.058,15

O somatório das despesas apresentadas pelo IMDC relativas aos exercícios de 2009 a 2011 (até junho) foi de R\$ 17.016.058,15, enquanto o valor total dos recursos repassados pelo Idene foi



R\$ 16.753.255,00, os rendimentos líquidos auferidos no período de janeiro/2009 a maio/2011 foi R\$ 252.872,18 e o saldo em conta corrente e aplicação em 24/6/2011 era de R\$ R\$ 47.432,28, conforme demonstrado no **Quadro 31**.

Quadro 31 – Demonstrativo de valores da receita e despesa – Convênio nº 73/2008

Ano	Valor dos recursos repassados/rendimentos		Valor das despesas apresentadas pelo IMDC	Saldo em conta (corrente + aplicação) em 24/6/2011
	Valor repassado pelo Idene ao IMDC	Rendimentos aplicação financeira		
2009	4.699.079,00	75.411,43	4.681.566,74	
2010	11.528.868,52	118.036,68	9.840.010,63	
2011	525.307,48	59.424,07 (até maio/2011)	2.494.480,78	Saldo conta corrente: 14.049,53 Saldo aplicação (FIC executivo): 33.382,75
Total	16.753.255,00	252.872,18	17.016.058,15	47.432,28

Verificou-se a existência do saldo de R\$ 47.432,28 em conta corrente e aplicação na data de 24/6/2011, conforme extratos bancários do mês de junho/2011 (conta 2381 / 003 / 00000874-8 – Caixa Econômica Federal), do qual não foi identificado comprovante da sua devolução ou da apresentação de despesas analisadas e aprovadas pelo Idene. Após análises das prestações de contas apresentadas pelo IMDC ao Idene, foram expedidas notificações ao conveniente para regularização das pendências ou inconsistências detectadas. As documentações e informações complementares enviadas pelo IMDC foram analisadas e os pontos não sanados foram objeto de reiteração para regularização.

Por meio do Ofício GAB/DG/IDENE Nº. 045/2011, de 19/4/2011, o Idene comunicou ao IMDC sobre o não atendimento das pendências apontadas referentes à prestação de contas parcial das 2ª e 3ª parcelas, concedendo-lhe prazo de 10 dias úteis para manifestação e saneamento. Em 27/4/2011 a Diretoria-Geral do Idene comunicou⁴¹ ao IMDC da rescisão unilateral do Convênio nº 073/2008, publicada no Diário Oficial do Estado em 28/4/2011, sob alegação de descumprimento de cláusula contratual.

Em 27/6/2011 o IMDC encaminhou ao Idene, por meio do OF.PRE/IMDC/050/2011, a prestação de contas consolidada de todas as pendências até então apontadas. Encerrada a vigência do convênio

⁴¹ Rescisão comunicada pela Diretoria-Geral por meio do Ofício nº 20/2011.



em 19/12/2011, o Idene enviou⁴² em 29/12/2011 ao IMDC o Relatório de Prestação de Contas elaborado pela Gerência de Prestação de Contas solicitando providências para sanar as inconsistências ainda não regularizadas, sob pena de devolução dos recursos utilizados indevidamente, no total de R\$ 12.270.598,61, concedendo o prazo de 45 dias corridos para saneamento das pendências.

Em resposta, o IMDC encaminhou ao Diretor-Geral do Idene a correspondência OP/IMDC/066, de 9/2/12, acompanhada por documentos e esclarecimentos relativos aos apontamentos constantes no relatório acima mencionado. Após análise das justificativas e dos documentos a Gerência de Prestação de Contas do Idene aceitou parcialmente as justificativas relacionadas às irregularidades no montante de R\$ 547.121,29, emitindo novo Relatório enviado⁴³ ao IMDC com os apontamentos não acatados, restando pendente o montante de R\$ 11.723.477,32.

Em 6/6/2012 o IMDC encaminhou ao Idene a correspondência PRE/IMDC/052 anexando novos documentos e justificativas sobre as pendências não solucionadas que, após análise da Gerência de Prestação de Contas do Idene, foram acatadas parcialmente as justificativas de despesas no montante de R\$ 4.438.312,68. Diante disso, a Gerência de Prestação de Contas concluiu pela permanência das irregularidades na documentação apresentada pelo IMDC correspondente ao valor de R\$ 7.285.164.64.

b) Tomada de Contas Especial

Tendo em vista que as inconsistências na prestação de contas não foram regularizadas pelo IMDC, o Idene instaurou tomada de contas especial por meio da Portaria nº 006/2012, de 19/7/2012, objetivando a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano na execução do convênio, em cumprimento à Instrução Normativa nº 01/2002, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Na análise dos documentos da prestação de contas, a Comissão de Tomada de Contas Especial constatou a existência de irregularidades na gestão dos recursos, das quais o IMDC, em que pese

⁴² OF.GAB.DG.IDENE Nº 219/2011.

⁴³ OF.GAB.DG.IDENE nº. 072/2012, de 28/05/2012



notificado, não apresentou justificativas e comprovações regulares para a execução da despesa. As principais irregularidades constantes no Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial estão descritas no **Quadro 32**:

Quadro 32 – Principais irregularidades relatadas pela Comissão de Tomada de Contas Especial

Irregularidade	Bens e serviços prestados na execução do Convênio	Fornecedor	Valor R\$
Emissão de cheques não nominativos	Pagamento de despesas diversas	Diversos	430.821,89
Participação societária do Sr. D. O. V. (Presidente do IMDC) e a Sócia A. L. M., (funcionária do IMDC) em empresas contratadas pelo próprio IMDC para prestação de serviços.	Serviços de Consultoria em serviços Técnicos especializados	Conquistar Consultoria Empresarial	158.000,00
	Realização de Encontros Pedagógicos	Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico – Lote 1	25.000,00
	Formação de Redes Sociais – Formações Iniciais	Educcere – Consultoria e Treinamento – Lote 2	72.200,00
	Formação de Redes Sociais – Formações Continuadas	Educcere – Consultoria e Treinamento – Lote 3	141.440,00
	Alimentação e digitação do sistema Cidadão Nota Dez	Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico	111.118,75
Pagamento de despesas com documentos fiscais inidôneos	Serviços Gráficos	Gráfica Indianara Ltda.	1.114.620,00
	Fornecimento de Alimentação	Arte do Sabor	19.040,00
Falta de Cobertura Contratual para Execução de Despesas	Reestruturação do portal do Projeto	Avançar Soluções em Informática Ltda.	252.700,00
Aquisição de bens e serviços acobertados com documentos fiscais irregulares	Prestação de serviços de transportes	PRT – Transportes e Logística Ltda.	2.280.020,01
	Aquisição de material escolar	Global Representação Ltda.	558.761,00
		Comercial Kefercol Ltda.	1.080.000,00
	Pagamento de Pessoal	I. A. de S.	100,00
	Pagamento de hospedagem	E. F. B. - Pousada Central	924,00
		D. G. F. ME	600,00
Fornecimento de Alimentação	M. P. L. - Varandão Bar e Lanchonete	8.104,00	
Comprovação de despesas com notas fiscais do próprio IMDC	Capacitação de formadores Coordenadores	Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania	1.031.708,00
TOTAL			7.285.164,64

Do montante de R\$ 7.285.164,64 relativos às irregularidades detectadas, a Comissão identificou 72 cheques não nominativos correspondentes ao valor total de R\$ 430.821,89, contrariando o disposto art. 25 do Decreto nº 43.635/2003 c/c o Parágrafo Oitavo da Cláusula Quinta do Convênio, os quais dispõem que os saques ou pagamentos previstos no Plano de Trabalho somente podem ser realizados mediante ordem de pagamento ou cheque nominativo ao credor.

Entretanto, a Comissão, após análise da documentação encaminhada pelo IMDC demonstrando que os cheques não nominativos referem-se a pagamento de tributos, classificou o fato como irregularidade formal. Diante disso, a Comissão concluiu que o valor das irregularidades detectadas totalizou R\$ 6.854.342,75, correspondente a 40,28% do valor total de R\$ 17.016.058,15 relativo às despesas apresentadas pelo IMDC.



c) Análise da execução do Convênio nº 73/2008 pela auditoria

Após o exame da prestação de contas apresentada pelo IMDC e das irregularidades detectadas pela Comissão de Tomada de Contas Especiais, apresentam-se as seguintes constatações:

c.1) Emissão de cheques não nominativos

No tocante a emissão de 72 cheques não nominativos correspondentes ao valor total de R\$ 430.821,89, ratifica-se a constatação da Comissão de Tomada de Contas Especial e conclui-se que não restou caracterizado dano ao erário.

c.2) Existência de sócios ou representantes em comum entre o IMDC e empresas participantes de cotações de preços e contratadas

Assim como ocorreu nas cotações de preços realizadas pelo Idene no âmbito das dispensas de licitação nº 03-8 e 05-9/2006, verificou-se a participação de sócios ou representantes do IMDC em empresas que apresentaram propostas nos procedimentos análogos à licitação – modalidade convite - promovidos pelo IMDC, conforme apontado no Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial:

“Na análise dos processos de despesa dos serviços técnicos especializados e serviços de consultoria constatamos que a empresas contratadas: Educere – Consultoria, Gestão e Treinamento Educacional Ltda⁴⁴, Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico Ltda⁴⁵ e Conquistar Consultoria Empresarial, todas participantes de suposto processo de Carta Consulta s/nº datado de 22/12/2008, possuem em seu quadro societário o Sr. D. O. V. (Presidente do IMDC) e a Srª A. L. M., (gestora de projetos do IMDC). Nesse mesmo sentido, a empresa Coopernat participou e venceu o processo – Carta Consulta s/nº datada de 23/03/2009, tendo como Diretor Presidente o também Presidente do IMDC, qual seja, Sr. D. O. V., o que implica na violação dos artigos 3º c/c 9º e 116 da Lei 8.666/93, como demonstramos:

Empresa contratada	Sócios das empresas vencedoras		Valor R\$
	D. O. V.	A. L. M.	
Conquistar Consultoria Empresarial	Diretor	-	158.000,00
Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico	Presidente	-	25.000,00
Educcere – Consultoria e Treinamento	-	Sócia	72.200,00
Educcere Consultoria e Treinamento	-	Sócia	141.440,00
Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico	Presidente	-	111.118,75
TOTAL			507.758,75

⁴⁴ Sócia: Andrea Lagrotta Magnavacca (funcionária do IMDC)

⁴⁵ Presidente: Deivson Oliveira Vidal



Cabe acrescentar que o Presidente do IMDC, Sr. D. O. V., participou dos processos de Carta Consulta como Presidente da Comissão de Licitação, julgando as propostas das empresas das quais participava como sócio, ferindo os princípios da impessoalidade, sugerindo inegável favorecimento.”

Verificou-se, também, a existência de procedimento análogo à licitação na modalidade convite, destinado à contratação de serviços de informática, no qual duas empresas participantes possuíam sócios em comum, de acordo com o relato da Comissão:

“Para a contratação dos serviços de informática o IMDC elaborou o processo de Carta consulta nº 25/2010, cujos participantes apresentaram as seguintes propostas:

Empresas participantes do Processo de Carta Consulta	Proposta apresentada	Sócios Comuns	
		Bruno França Ribeiro	Tiago Magalhães Frederighi Carneiro
<i>Imaginations Soluções em Tecnologia Ltda.</i>	<i>275.000,00</i>	<i>-</i>	<i>Sócio</i>
<i>Grupo TMT Soluções em Tecnologia Ltda</i>	<i>252.600,00</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Avançar Soluções em Informática Ltda</i>	<i>100.000,00</i>	<i>Sócio</i>	<i>Sócio</i>

(...)

No quadro societário da Empresa Avançar Soluções em Informática Ltda. figuram como sócios os Srs. B. F. R., responsável pela assinatura da proposta e T. M. F. C.. Já na Empresa Imaginations Soluções em Tecnologia Ltda. o signatário da Proposta é o mesmo sócio da Avançar, ou seja, o Sócio Diretor, Sr. T. M. F. C.. Assim fica configurada restrição à competitividade na contratação dos serviços por contrariar o art. 3º da Lei 8.666/93.”

A participação de empresas com sócios comuns é apontada como irregular pelo Tribunal de Contas da União nos casos de realização de licitação na modalidade convite, procedimento análogo promovido pelo IMDC, bem como em contratação por dispensa de licitação.

Adiciona-se a isto o fato de que não restou comprovado pelo IMDC o nexos material dos pagamentos das despesas com a realização dos serviços *prestados pelas empresas Conquistar Consultoria Empresarial, Educere Consultoria e Treinamento e Coopernat– Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico*, tendo em vista a não demonstração dos produtos e relatórios gerados referentes à execução de consultorias, digitação e acompanhamentos das capacitação e controles. O conjunto destes fatos configura indícios de fraude na contratação e pagamento dos serviços de consultoria para a empresa Conquistar, de digitação para a empresa Coopernat e acompanhamento de capacitações para a empresa Educere.



c.3) Pagamento de despesas com documentos fiscais inidôneos ou inábeis

O Relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial apontou que:

“Foi firmado contrato entre a Empresa Gráfica Indianara Ltda e o IMDC no valor de R\$ 1.114.620,00 (um milhão, cento e quatorze mil e seiscentos e vinte reais) para prestação de serviços gráficos para o programa Cidadão Nota Dez. Na análise do processo de pagamento constatou-se que as notas fiscais de n.ºs 000.059 e 000.063, emitidas pela Gráfica Indianara Ltda., fazem parte de um bloco de notas fiscais extraviado.”

“Sobre este fato foi citado no Relatório elaborado pela Comissão Processante designada pela Portaria 012 de 17/04/11, do Diretor Geral do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - Idene, com o objetivo de apurar supostas irregularidades na execução dos Contratos nº. 018/2009 e 03/2010, celebrados entre o IDENE e o IMDC. No Relatório apresentado pela Comissão Processante que apurou irregularidades no PROJOVEM, constou o seguinte:

‘.. o contribuinte Gráfica Indianara encontra-se suspenso, desde 15/12/2008, junto ao Sistema de Informação e Controle de Arrecadação e Fiscalização – SICAF/SEF-MG, tendo como motivo o Desaparecimento do Contribuinte.’...

“Não obstante, foi constatada a publicação (...) no Jornal Correio Cidade, com distribuição no Município de Conselheiro Lafaiete/MG, em 24/10/2009, de Comunicado de Extravio de Talonário de Nota Fiscal pela Gráfica Indianara”...

“Verifica-se que a Gráfica Indianara comunicou, em outubro de 2009, o extravio do bloco de Nota Fiscal de numeração 051 a 100’.

Contudo, em decorrência do Contrato nº 032/2010 celebrado entre o IMDC e a Gráfica Indianara Ltda., em 19/03/2010, foram emitidas as notas fiscais cuja numeração se enquadra justamente no bloco de notas extraviado, conforme demonstrado no quadro a seguir.

<i>Empresa contratada</i>	<i>Nota Fiscal</i>	<i>Data de Emissão</i>	<i>Valor R\$</i>
<i>GRÁFICA INDIANARA LTDA.</i>	<i>000.059</i>	<i>19/03/2010</i>	<i>557.310,00</i>
	<i>000.063</i>	<i>14/04/2010</i>	<i>557.310,00</i>
<i>TOTAL</i>			<i>1.114.620,00”</i>

Verificou-se que o IMDC firmou contrato com a empresa PRT - Transporte & Logística Ltda. para prestação dos serviços de transporte dos alunos do Programa Cidadão Nota Dez no período de 3/5/2010 a 19/12/2010.

Corroborando a análise da Comissão de Tomada de Contas Especial, foram apresentados pela empresa PRT Transportes & Logística Ltda. os Conhecimentos de Transportes Rodoviários de Cargas listados no **Quadro 33** a seguir, para acobertar as despesas de transporte de passageiros, os quais



não corresponderam aos documentos hábeis para esta operação, conforme art. 71, Parte 1 do Anexo V do Decreto nº 43.080/2002 que prevê a emissão de Nota Fiscal de Serviço de Transporte para o caso em tela.

Quadro 33 – Conhecimentos de Transporte de Carga apresentados pela PRT Transportes e Logística Ltda.

Nº Conhecimento Transp. Carga	Data emissão	Valor
000.493	07/06/2010	760.000,00
000.494	11/06/2010	506.666,66
000.495	15/06/2010	506.666,66
000.504	16/07/2010	253.333,33
000.535	06/10/2010	253.353,36
Total		2.280.020,01

No Acórdão nº 2175/2012 – Plenário, exarado pelo Tribunal de Contas da União, o qual tratou de auditoria realizada na aplicação de recursos transferidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego ao Idene no âmbito do Programa Projovem Trabalhador, foi relatado que:

“Há que se mencionar, também, que a empresa PRT emitiu Conhecimento de Transporte Rodoviário de Cargos – Série U para registrar a prestação de serviços, documento inadequado para a operação de transporte de passageiros. Além disso, os documentos fiscais não detalham os serviços prestados, limitando-se a repetir, no campo ‘observações’, o objeto genérico previsto no contrato. (...) Além da inadequação do documento fiscal para a operação que registra, merece destaque a falta de número de telefone da empresa nesse documento. (...)”

Há, ainda, evidências de discrepância entre o porte da empresa e os vultosos valores por ela recebidos. Com base em sistemas de informação, verificou-se que, à época da contratação, o quadro societário da empresa era composto por dois irmãos, sendo que ambos constavam como empregados da empresa W. M. ME, com a função de motorista. Além disso, no ano de 2009 a PRT não possuía nenhum funcionário registrado, e apenas um no ano de 2010.”

O IMDC apresentou notas fiscais da empresa BV Operadora Turística Ltda., no montante de R\$ 1.179.897,19 para comprovar a realização de serviços de fornecimento de hospedagens, transporte e alimentação de 2.730 pessoas por mês por um período de sete meses.

Verificou-se, também, que as notas fiscais apresentadas pela referida empresa e listadas no **Quadro 34** a seguir se mostraram inábeis para a operação, uma vez que se tratam de notas fiscais de prestação de serviços – Série A, regulamentadas pela legislação tributária municipal, porém foram utilizadas para acobertar fornecimentos de alimentação e transporte de passageiros. Estas atividades



são tributadas pela legislação do ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação, Decreto 43.080/2002, o qual determina que o documento fiscal hábil a ser emitido é nota fiscal apropriada e autorizada pelo Fisco Estadual.

Quadro 34 – Notas fiscais de serviço apresentadas pela BV Operadora Turística Ltda.

Nº Nota Fiscal de Serviço	Data emissão	Valor
000060	27/10/2009	473.030,00
000063	12/11/2009	413.387,00
000073	11/12/2009	183.125,77
000095	19/02/2010	110.354,42
Total		1.179.897,19

A Comissão relatou, também, a existência de pagamento no valor de R\$ 19.040,00 pelo IMDC à empresa Arte do Sabor Ltda. para despesas com alimentação mediante apresentação de nota fiscal nº 00.005, emitida em 24/4/2010, após a data de validade do documento fiscal (19/6/2009), conforme descrito abaixo.

“A existência de pagamento de despesas cuja emissão da Nota Fiscal ocorreu em data posterior à data de validade do documento fiscal. Vale destacar que o IMDC apresentou documento de Denúncia Espontânea do contribuinte em resposta ao item questionado. Entretanto, em consulta ao referido documento emitido pela Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais/SEF verificou-se que o referido documento trata-se de autorização para prorrogação da obrigatoriedade do contribuinte na emissão da nota fiscal eletrônica. Não configurando assim documento válido.”

c.4) Inconsistências nas cotações de preços e pagamento de serviços e produtos acima dos preços praticados no mercado

Além do pagamento de serviços gráficos para a empresa Indianara, foram efetuados gastos e apresentados comprovantes de despesas destes itens relativos às empresas Rona Editora Ltda. e Ímpar Editora Gráfica Ltda., conforme valores, especificações e quantitativos listados nos **Quadros 35** e **36**.

Quadro 35 - Relação das despesas com serviços gráficos realizadas pelo IMDC

Empresa	Nota fiscal nº	Valor (R\$)	Data
Rona Editora	NF-e 3792	298.280,00	16/6/2011
	NF-e 3652	504.630,00	9/6/2011
	Subtotal – Rona	802.910,00	
Gráfica Indianara	000063	557.310,00	14/4/2010
	000059	557.310,00	19/3/2010
	Subtotal - Indianara	1.114.620,00	



Empresa	Nota fiscal nº	Valor (R\$)	Data
Gráfica Ímpar	000909	326.416,00	23/3/2009
	000912	137.610,00	25/3/2009
	000916	532.400,00	7/4/2009
	001012	67.434,00	15/12/2009
	001013	2.880,00	15/12/2009
	Subtotal - Ímpar		1.066.740,00
	Total Geral	2.984.270,00	

Quadro 36 – Quantitativos e preços unitários dos serviços gráficos pagos pelo IMDC

Item	Quantitativos e preços unitários				
	Previsto	Pago			
	Convênio original	Gráfica Ímpar	Gráfica Indianara	Rona Editora	Total Aquisições
	Quant./Vr. Unit.	Quant./Vr. Unit.	Quant./Vr. Unit.	Quant./Vr. Unit.	Quant.
Formulários de cadastro de turma, alfabetizador e alfabetizando	70.000 x 0,25	70.000 x 0,25	150.000 x 0,25	146.000 x 0,10	366.000
Formulário de cadastro de coordenador	300 x 0,92	500 x 0,92	2.000 x 0,92	1.500 x 0,10	4.000
Caderno de Alfabetizando I	50.000 x 3,33	50.000 x 3,33	--	--	50.000
Caderno do Alfabetizador I	3.800 x 25,14	3.800 x 25,14	--	--	3.800
Cartilha Cidadão Nota Dez	3.000 x 5,46	3.000 x 5,46	--	--	3.000
Diário do Alfabetizador	3.800 x 16,78	3.000 x 16,78 200 x 17,12	--	8.000 x 2,71	11.200
Cartaz Gerador I	3.800 x 21,30	3.800 x 21,30	--	--	3.800
Cartaz Gerador II	50.000 x 0,69	--	--	--	--
Planejamento curricular	3.800 x 3,47	3.000 x 3,47 750 x 3,67734	--	--	
Certificados	--	50.000 x 0,69	80.000 x 0,69	--	130.000
Manual do Aplicador entrada e saída	12.000 x 2,40	12.000 x 2,40	8.000 x 2,40	--	20.000
Testes cognitivos entrada e saída português	110.000 x 2,42	110.000 x 2,42	200.000 x 2,42	--	310.000
Testes cognitivos entrada e saída matemática	110.000 x 2,42	110.000 x 2,42	200.000 x 2,42	--	310.000
Gabarito português/matemática	1.200 x 2,40	1.200 x 2,40	1.200 x 2,40	28.000 x 1,70	30.400
Livro Matriz de referência	--	--	--	8.000 x 0,96	8.000
Livro Leitura escrita saída	--	--	--	128.000 x 1,32	128.000
Livro Leitura escrita entrada	--	--	--	138.000 x 1,32	138.000
Livro matemática saída	--	--	--	128.000 x 1,32	128.000
Livro matemática entrada	--	--	--	138.000 x 1,32 e 1,60	138.000
Reprodução de materiais diversos	100.000 x 0,20	não discriminados ⁴⁶	30.000,00	--	--

Da análise dos quadros 35 e 36, verifica-se:

⁴⁶ Constatou-se na nota fiscal 001012 da Gráfica Ímpar o valor total de R\$14.100,00 para este serviço, porém, o quantitativo e preço unitário não foram discriminados.



- Cotações de preços promovidas pelo IMDC em fevereiro/2009 e março/2010 para aquisição de produtos gráficos eivadas de vícios, uma vez que os preços unitários de todos os itens ofertados pelas empresas Ímpar Editora Gráfica Ltda. e Gráfica Indianara Ltda. foram exatamente os mesmos preços estimados no Plano de Trabalho anexo ao Convênio nº 73/2008 firmado em dezembro/2008;
- Pagamentos de serviços gráficos às referidas empresas por preços unitários superiores aos valores pagos posteriormente em junho/2011 à empresa Rona Editora relativos a itens idênticos, conforme demonstrado no **Quadro 37**:

Quadro 37 – Diferenças de valores pagos por serviços gráficos idênticos

Item	Valor pago ao preço unit. ofertado pela Gráfica Ímpar e Gráfica Indianara		Valores que seriam pagos ao preço unit. da Rona Editora		Diferença	
	Quant./Vr. Unit.	Valor total pago	Quant./Vr. Unit.	Valor total	Valor a maior	%
Formulários de cadastro de turma, alfabetizador e alfabetizando	220.000 x 0,25	55.000,00	220.000 x 0,10	22.000,00	33.000,00	150%
Formulário de cadastro de coordenador	2.500 x 0,92	2.300,00	2.500 x 0,10	250,00	2.050,00	820%
Diário do Alfabetizador (*)	3.000 x 16,78 200 x 17,12	50.340,00 3.424,00	3.200 x 2,71	8.672,00	45.092,00	520%
Gabarito português/matемática	2.400 x 2,40	5.760,00	2.400 x 1,70	4.080,00	1.680,00	41,17%
	Total	116.824,00	Total	35.002,00	81.822,00	233,76%

(*) Item ofertado apenas pela Gráfica Ímpar.

Observa-se que, do montante de R\$ 81.822,00, o valor referente ao pagamento à Gráfica Indianara (R\$ 24.980,00) está contemplado no total das despesas apontadas anteriormente como irregular em virtude da apresentação de documentos fiscais inidôneos, restando o valor de R\$ 56.842,00 relativo à Gráfica Ímpar a ser restituído ao erário estadual.

Outra constatação refere-se ao item “reestruturação e manutenção do Sistema Gerenciador” previsto no Plano de Trabalho anexo ao convênio, no custo estimado de R\$ 126.000,00. Verificou-se a realização pelo IMDC de processo de cotação de preços, denominado “Carta Consulta”, para a execução de serviços de reestruturação do portal “Projeto Cidadão Nota Dez”, cujas propostas apresentadas estão descritas no **Quadro 38**.



Quadro 38 – Propostas de preços para execução dos serviços de informática

Fornecedores	Valor ofertado (R\$)
Imaginations Soluções em Tecnológica Ltda.	275.000,00
Grupo TMT Soluções em Tecnologia Ltda	252.600,00
Avançar Soluções em Informática Ltda	100.000,00

O preço ofertado pela empresa vencedora (Avançar Soluções em Informática Ltda.) ficou 152,6% abaixo da proposta apresentada pela segunda colocada na cotação. A variabilidade das cotações denota, no mínimo, imprecisão do objeto pretendido, ensejando risco de dano ao erário ou de propostas inexequíveis. Com efeito, após a contratação da empresa Avançar foram celebrados aditamentos para acréscimo do valor inicial, passando de R\$ 100.000,00 para R\$ 300.000,00, conforme demonstrado no **Quadro 39**:

Quadro 39 – Valores de aditamentos contratuais e despesas relativas aos serviços de informática – Empresa Avançar

Instrumento	Data	Valor	Despesas	
			Nº nota fiscal eletrônica	Valor Pago (R\$)
"Termo de Adesão"	10/8/2010	100.000,00	2010/10	65.200,00
			2010/13	37.500,00
1º TA	31/12/2010	50.000,00		
2º TA	5/1/2011	150.000,00	2011/7	150.000,00
TOTAL		300.000,00		252.700,00

O valor total das despesas apresentadas ao IMDC foi de R\$ 252.700,00, perfazendo uma diferença de R\$ 100,00 em relação ao valor oferecido pela segunda colocada na cotação. Não se identificou, porém, justificativas do IMDC quanto à disparidade entre o preço ofertado pela empresa vencedora (R\$100.000,00) e as demais ofertantes, bem como entre o valor pago (R\$ 252.700,00) e o preço estimado no Plano de Trabalho anexo ao convênio (R\$ 126.000,00).

A Comissão de Tomada de Contas Especial incluiu o valor total de R\$ 252.700,00 no montante das despesas apontadas como irregulares pelos seguintes motivos:

"Quando da análise da Prestação de Contas foi constatado pela Gerência competente pagamentos acobertados por notas fiscais no montante de R\$ 252.700,00, ao passo que os termos celebrados previam o valor de R\$ 150.000,00, restando, descoberta de contratualização a quantia de R\$102.700,00, razão pela qual o IDENE solicitou devolução deste recurso através do OF.GAB.DG.IDENE Nº 219/2011.

Posteriormente, em resposta ao ofício supracitado, o IMDC enviou cópia de 2º TA celebrado em 05/01/2011, até então desconhecido, acrescendo o valor de R\$150.000,00 ao Termo de adesão, para



justificar o valor pago de R\$ 252.700,00. Observamos ainda que, o referido TA apresentava, incoerentemente, um valor global de R\$ 250.000,00, ficando pendente ainda o valor de R\$ 2.700,00. Considerando a existência do 1º e 2º TA e do Termo de Adesão verificamos que a pactuação totalizou R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), ao passo que o valor executado é de R\$ 252.700,00 (duzentos e cinquenta e dois mil e setecentos reais).

Desta forma, ante as contradições apontadas, pairam dúvidas acerca da necessidade de ressarcimento do valor de R\$2.700,00 (dois mil e setecentos reais) ou da razão da não apresentação de cobrança da diferença equivalente a R\$ 47.300,00 (quarenta e sete mil e trezentos reais). Ressaltamos ainda a ocorrência de acréscimo contratual superior ao limite legal de 25%, ou seja, na ordem de 150%, sem as devidas justificativas, contrariando o art.65, inciso II, § 1º da Lei 8666/93.

Ademais, após tal acréscimo, restou prejudicado o suposto processo análogo à licitação, em razão da expressiva alteração do valor, o que ensejaria nova concorrência, além do que, não foi apresentada qualquer justificativa acerca da necessidade de crescer 150% ou 200% ao valor inicial contratado.”

Constatou-se, ainda, ausência de comprovação da elaboração dos produtos e dos serviços contratados junto à referida empresa.

c.5) Pagamentos de despesas acima dos valores faturados

A Comissão de Tomada de Contas Especial relatou que:

“Verificamos a existência de pagamentos de despesas cujos valores faturados são inferiores aos valores pagos. Após solicitação de devolução dos recursos em razão da irregularidade o Conveniente apresentou cartas de correção relativas às Notas Fiscais, as quais não foram acatadas tendo em vista que a legislação não permite modificações de dados que impliquem em alteração da quantidade e valor da operação ou prestação, conforme disposto na letra “c” do inciso XI do artigo 96 da Parte Geral do regulamento do ICMS/2002 quais sejam:

Empresa Contratada	Nº. Doc.	Valor Nota/RPA	Valor Pago	Valor a Restituir
M. P. L. - Varandão Bar e Lanchonete	00.233	680,00	2.640,00	1.960,00
	00.234	2.048,00	8.192,00	6.144,00
D. G. F. ME	01.624	600,00	1.200,00	600,00
E. F. B. - Pousada Central	00.127	490,00	1.414,00	924,00
I. A. de S.	RPA	900,00	1.000,00	100,00
Total		8.250,00	18.708,95	9.728,00”

c.6) Ausência de realização de procedimento licitatório análogo para aquisição de bens

Outro fato corroborado por esta auditoria no relato da Comissão de Tomada de Contas Especial foi a não comprovação da realização de procedimento licitatório análogo para aquisição de material



escolar da empresa Global Representação Ltda., relativa à Nota Fiscal nº 000.415, emitida em 27/11/2009, no valor de R\$ 558.761,00, bem como da não especificação das condições de fornecimento como prazos, locais de entrega e pagamento.

c.7) Pagamentos de despesas com cheques sacados diretamente no caixa bancário

Verificou-se a existência de emissão pelo IMDC de cheques nominais às empresas listadas no **Quadro 40**, no valor total de R\$ 6.213.298,17, sacados em espécie diretamente no caixa do banco, fatos verificados no exame dos débitos constantes do extrato da conta específica do convênio (Agência nº 2381, conta 03000874-8 da Caixa Econômica Federal), no qual consta no histórico a palavra “cheque”, diferente de outros cheques nos quais foram registrados a sua compensação bancária.

Quadro 40 – Relação de pagamentos efetuados por cheques sacados diretamente no caixa bancário

Fornecedor	Documento	Data emissão	Valor	Cheque nº	Objeto
Global Representação Ltda.	Nota fiscal nº 000.415	27/11/2009	558.761,00	000268	Material escolar
Comercial Kefercol Ltda.	Nota fiscal nº 000059	20/5/2010	540.000,00	900948	Material escolar
	Nota fiscal nº 000061	4/6/2010	540.000,00	300355	
PRT – Transporte e Logística Ltda.	Conhecimento de transporte carga nº 000493	7/6/2010	760.000,00	300441	Transporte de pessoas
	Conhecimento de transporte carga nº 000494	11/6/2010	506.666,66	300442	
	Conhecimento de transporte carga nº 000495	15/6/2010	506.666,66	300539	
	Conhecimento de transporte carga nº 000504	16/7/2010	253.333,33	300624	
	Conhecimento de transporte carga nº 000535	6/10/2010	253.353,33	301114	
Gráfica Indianara Ltda.	Nota Fiscal nº 000059	19/3/2010	557.310,00	900576	Serviços gráficos
	Nota Fiscal nº 000063	14/4/2010	557.310,00	900657	
BV Operadora Turística Ltda.	Nota Fiscal nº 000060	27/10/2009	473.030,00	900324	Hospedagem, alimentação e transporte
	Nota Fiscal nº 000063	12/11/2009	413.387,00	000265	
	Nota Fiscal nº 000073	4/12/2009	183.125,77	000270	
	Nota Fiscal nº 000095	19/2/2010	110.354,42	900432	
Total			6.213.298,17		

O montante de R\$ 6.213.298,17 sacado em espécie concentrou-se em cinco empresas e correspondeu a 37% do valor total de R\$ 16.753.255,00 repassado pelo Idene ao IMDC por meio do Convênio nº 073/2008.

Verificou-se que os campos dos valores, localidades e datas dos cheques nº 900948, datado de 27/5/2010, e 300.355, de 7/6/2010, foram preenchidos de forma eletrônica, porém no campo “beneficiário” constou o nome da Comercial Kefercol Ltda. preenchido manualmente. Com relação



aos pagamentos efetuados à empresa PRT Transportes & Logística Ltda., constatou-se que os 5 cheques foram emitidos e preenchidos manualmente, prática incomum na emissão de cheques efetuada pelo IMDC.

c.8) Descrição genérica e insuficiente nos documentos fiscais dos produtos e serviços pagos

Excetuando-se as notas fiscais relativas à Gráfica Indianara, constatou-se a falta de detalhamento quanto às especificações, preços unitários e quantitativos nos documentos fiscais relativos às despesas com material escolar, serviços, gráficos, fornecimento de hospedagem, alimentação e transporte pagas pelo IMDC às empresas listadas no Quadro 40.

A falta de discriminação de mercadorias em documento fiscal está em desacordo com a legislação tributária, nos termos do regulamento do ICMS (Decreto nº 43.080/2002, Anexo V – Parte I, art. 2º).

Ademais, de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas da União, a ausência ou insuficiência de especificações, com descrições genéricas ou agrupadas de serviços e materiais nas notas fiscais caracteriza irregularidade, pois impossibilita a verificação individualizada de quantidade e preço eventualmente fornecidos, conforme Acórdão 4.000/2011 – 2ª Câmara.

c.9) Ausência de comprovação pelo IMDC ou pelo Idene do recebimento e distribuição dos materiais e serviços

Não se identificou na documentação relativa às despesas listadas no Quadro 40 a existência de comprovantes de controles do recebimento, armazenagem e distribuição dos materiais escolares e serviços gráficos, bem como dos controles relativos a fornecimento de hospedagem, alimentação e transporte, por localidades, núcleos destinatários dos cursos e beneficiários, especificações dos produtos e quantidades de itens.

No tocante aos serviços de transportes de passageiros das empresas PRT Transportes e BV Operadora Turística, não consta documentação detalhando os trajetos realizados, dias e horários, e quantidade de pessoas transportadas. Ademais, as notas fiscais emitidas pela BV Operadora Turística



relativas a fornecimento de hospedagens e alimentação não foram acompanhadas das notas fiscais das empresas específicas que tenham efetivamente executado os serviços.

Diferente da documentação relativa às Gráficas Indianara e Ímpar, no processo de despesas com serviços gráficos pagos à Rona Editora Ltda. em junho/2011 constam informações sobre a distribuição dos materiais por localidade e termos de recebimento de materiais assinados por representantes das unidades regionais do Idene. Existem, ainda, autorizações emitidas pelo Coordenador do Programa Cidadão Nota Dez daquela autarquia autorizando o IMDC efetuar os pagamentos à Rona Editora.

Apesar da existência na nota fiscal nº 000415 (Global Representações Ltda.) da declaração de recebimento dos materiais escolares assinada por dois representantes do IMDC (B. L.– Gerente Operacional e A. M.– Gestora de Projetos) e da autorização de pagamento ao fornecedor emitida pelo servidor do Idene, S.R.R. – Masp 645.9**-*, Coordenador do Programa Cidadão Nota Dez, não houve preenchimento e destaque do canhoto da nota fiscal comprovando o recebimento da mercadoria.

Os pagamentos relativos aos Conhecimentos de Transporte de Carga da PRT Transportes e Logística Ltda. totalizaram R\$ 2.280.020,01, os quais foram efetuados em 5 parcelas nas datas de 7/6/10, 11/6/10, 15/6/10, 16/7/10 e 6/10/10, em desacordo com o cronograma de pagamento previsto em 9 parcelas no contrato firmado entre o IMDC e a referida empresa. Adiciona-se, ainda, o fato de que o Convênio nº 073/2008 estipulou as capacitações no período de março/2009 a dezembro/2010, enquanto os pagamentos dos serviços de transporte concentraram-se nos meses de junho, julho e outubro/2010.

c.10) Fornecimento de materiais e prestação de serviços incompatível com a estrutura físico-financeira do fornecedor

O IMDC realizou pagamento no valor de R\$ 558.761,00 à Global Representações Ltda. da Nota Fiscal nº 000.415, de 27/11/2009, relativo a material escolar. Constatou-se que esta empresa tinha como sede uma sala situada à Av. Londres nº 408, no Bairro Santa Cruz Industrial em Contagem, e estava cadastrada na Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais como Microempresa, Código



Nacional de Atividade Econômica principal nº 4619-2/00 – Representantes Comerciais e Agentes do Comércio de Mercadorias. Estas características denotam que a sua estrutura física e a capacidade econômico-financeira são incompatíveis para efetuar venda deste porte e valor. Ademais, sua inscrição estadual foi cancelada em 21/5/2010 e não foi efetuado o destaque do ICMS na nota fiscal apresentada.

Com relação à empresa BV Operadora Turística Ltda., a qual apresentou notas fiscais de fornecimento de hospedagem, alimentação e transporte no valor total de R\$ 1.179.897,19, verificou-se que o fornecedor foi contratado pelo IMDC em junho/2009. Conforme contrato social, esta empresa tem como objetivo social “*agência de viagens e operadores turísticos agência de turismo*”, com capital social de R\$ 10.000,00, e foi constituída em 19/1/2009⁴⁷, ou seja, um mês após a celebração do Convênio nº 73/2008, firmado em 19/12/2008, e seis meses antes da sua contratação pelo IMDC ocorrida em junho/2009.

Estas características denotam, também, que a sua capacidade econômico-financeira são incompatíveis para efetuar serviços deste porte e valor, bem como seu objetivo social não comporta o fornecimento dos serviços contratados.

c.11) Comprovação de Despesas com notas fiscais próprias do IMDC sem a comprovação dos serviços e produtos elaborados

Na prestação de contas do Convênio o IMDC apresentou notas fiscais de sua própria emissão listadas no **Quadro 41** para fins de comprovação de serviços prestados.

Quadro 41 – Relação de notas fiscais próprias do IMDC relativas a serviços de capacitação de coordenadores de curso, revisão e registros de formulários e gestão de processos pedagógicos

Notas Fiscais	Data de Emissão	Valor R\$	Descrição do serviço
000.880	18/11/2010	64.000,00	<i>“Capacitação de formadores carga horária 40 horas / nº capacitados 121 pessoas (articuladores, coordenadores municipais e técnicos do Idene</i>
000.882	18/11/2010	466.000,00	<i>Capacitação continuada para coordenadores de turma 8 capacitações de 8 horas</i>
000.881	18/11/2010	202.400,00	<i>Capacitação inicial de coordenadores da turma realizada nos 24 núcleos. Interior</i>
NF-e 2011/25	1/4/2011	50.000,00	<i>1ª parcela dos serviços de análise, conferência, lançamento, correção e cadastramento dos formulários do Programa Cidadão Nota Dez, conforme Contrato 073/2008.</i>

⁴⁷ Informações constantes no contrato social da empresa.



Notas Fiscais	Data de Emissão	Valor R\$	Descrição do serviço
NF-e 2011/68	8/6/2011	149.308,00	<i>Gestão dos processos pedagógicos do programa Cidadão Nota Dez, fase 08.</i>
NF-e 2011/44	27/04/2011	100.000,00	<i>2ª parcela dos serviços de análise, conferência, lançamento, correção e cadastramento dos formulários do Programa Cidadão Nota Dez, conforme Contrato 073/2008.</i>
		1.031.708,00	

Estas notas fiscais não foram acompanhadas de documentos demonstrando:

- se os serviços foram prestados por pessoal próprio do IMDC ou por terceiros;
- a relação nominal dos capacitadores, a quantidade e o valor de horas/aula prevista e ministrada, o valor total pago por profissional, os recibos de pagamentos dos serviços, bem como a identificação das turmas por locais e o período de realização dos trabalhos;
- a relação nominal do pessoal responsável pela execução dos trabalhos de análise, conferência, lançamento e cadastramento dos formulários, a quantidade e o valor unitário previsto e pago, o valor total pago por profissional, os recibos de pagamento dos serviços, período e local da execução;
- o detalhamento das atividades e dos custos que integraram os serviços pagos de gestão pedagógica, fato verificado também no Plano de Trabalho anexo ao 2º Termo Aditivo ao Convênio nº 73/2008, no qual consta o custo global deste item.

Não obstante os pagamentos das três notas fiscais emitidas pelo IMDC, no total de R\$ 732.400,00, relativas a serviços de capacitação de formadores e coordenadores, foi constatada no relatório financeiro da autarquia, sobre a prestação de contas do conveniente, a quitação de “*folha de pagamento de salários, com cópia dos contratos dos prestadores dos serviços, juntamente com a relação de articuladores, coordenadores, assessores pedagógicos e mobilizadores*”, no montante de R\$ 1.687.601,43. Os pagamentos das folhas de salários foram efetuados diretamente pelo banco aos prestadores com recursos da conta conveniada.

Além disso, verifica-se que a despesa de R\$ 732.400,00 não foi devidamente comprovada com os respectivos recibos dos prestadores de serviços. Em relação ao montante, consta a Nota Fiscal nº 000.882, no valor de R\$ 466.000,00, relativa a “*capacitação continuada para coordenadores de*



turma 8 capacitações de 8 horas”, cujo “histórico” no documento de transferência bancária para quitação descreve como finalidade da operação “Transferência taxa administração Cidadão Nota Dez”.

Os pagamentos das notas fiscais listadas no Quadro 41 foram efetuados por meio de Transferência Eletrônica Disponível – TED ao próprio IMDC, excetuando-se a nota fiscal eletrônica nº 2011/44, no valor de R\$ 100.000,00, a qual foi paga mediante cheque nominal da conta-convênio e depositado em conta bancária própria do IMDC, Agência 5197, Banco 104 (Caixa Econômica Federal), conta 11613-9.

Assim, os serviços relativos às notas fiscais emitidas pelo IMDC e listadas no Quadro 41 não foram comprovados e não poderiam ser admitidos e pagos como taxa de administração ou similar diante da vedação prevista no art. 15, inciso I do Decreto nº 43.635/2003.

c.12) Avaliação das Metas Físicas

O **Quadro 42** demonstra as metas de alfabetizadores/coordenadores e alfabetizandos a serem capacitados previstas no convênio original e nos termos aditivos que acresceram os quantitativos e valores (2º, 3º, 5º e 6º T.A.):

Quadro 42 – Metas de alfabetizadores/coordenadores e alfabetizandos a serem capacitados previstas no Convênio nº 73/2008

Plano de Trabalho	Nº alfabetizadores/coordenadores			Nº Alfabetizandos
	Capacitação inicial	Capacitação continuada	Total	Total
Convênio Dez/2008	2.730	2.730	5.460	50.000
2º TA	+8.221	+8.221	+16.442	120.000
5º TA	-1.620	-3.741	- 5.361	--
6º TA	+8.221	+8.221	+16.442	--
Total	17.552	15.431	32.983	170.000

Analisando as previsões das metas físicas observou-se que o 5º T.A. objetivou a supressão do valor do convênio em 9,3%, sob a justificativa de que não houve cumprimento da meta anteriormente pactuada, passando o valor total de R\$ 16.818.719,00 para R\$ 15.253.235,00, perfazendo uma diferença de R\$ 1.565.484,00.



No entanto, o Plano de Trabalho anexo ao referido aditivo informou que o número de alfabetizadores/coordenadores a serem capacitados passaria para 6.601 (formação inicial) e 4.480 (formação continuada), caracterizando uma redução da ordem de 19,7% e 45,5%, respectivamente, em relação à meta de e 8.221 alfabetizadores prevista no 2º termo aditivo para cada tipo de formação. Além disso, não há informação sobre a alteração ou não do quantitativo de alfabetizandos;

Por meio dos documentos listados no **Quadro 43**, o Coordenador do Programa Cidadão Nota Dez, S.R.R. – Masp 645.9**-*-*, emitiu os demonstrativos do “número de capacitados” por mesa gestora e municípios:

Quadro 43 – Quantitativo de alfabetizadores, coordenadores e articuladores capacitados segundo o Idene

Ref. Demonstrativo	Data emissão	Número de capacitados				Período das capacitações
		Alfabetizadores		Coordenadores e articuladores	Total	
		Inicial	Continuada			
Of. 220/2009 – CND	30/9/2009	4.296	--	412	4.708	março-abril/2009
“Relatório de Cumprimento do Objeto”	30/12/2009		17.753	--	17.753	maio-dezembro/2009
“Relatório de Cumprimento Parcial do Objeto”	24/11/2010	7.159	--	--	7.159	abril-setembro/2010
	Total	11.455	17.753	412	29.620	março/2009 a setembro/2010

Com base nestas informações, apresenta-se no Quadro 44 o comparativo entre as metas físicas e financeiras previstas e realizadas relativas ao Convênio nº 73/2008.

Quadro 44 – Comparativo de metas físicas previstas e realizadas⁴⁸ conforme dados apresentados pelo Idene Convênio nº 73/2008

Fase Programa	Período	Meta	Execução Física			Execução Financeira	
			A Previsto	B Realizado	% B/A	Valor repassado ao IMDC	Valor despesas apresentadas pelo IMDC
VI Convênio Original	2009	Cap. Inicial	2.730	4.708	172%	4.699.079	4.681.566,74
		Cap. Continuada	2.730	17.753	650%		
		Alfabetizandos	50.000	94.498	189%		
VII 2º TA	2010	Cap. Inicial	8.221	7.159	87%	11.528.868,52	9.840.010,63
		Cap. Continuada	8.221	Não há registro	--		
		Alfabetizandos	120.000	Não há registro	--		

⁴⁸ Metas realizadas extraídas dos relatórios emitidos pelo coordenador do Programa Cidadão Nota Dez e de informações fornecidas pelo Idene a partir do Sistema Brasil Alfabetizado.



Fase Programa	Período	Meta	Execução Física			Execução Financeira	
			A Previsto	B Realizado	% B/A	Valor repassado ao IMDC	Valor despesas apresentadas pelo IMDC
VIII 6º TA	2011	Cap. Inicial	8.221	Não há registro	--	525.307,48	2.494.480,78
		Cap. Continuada	8.221	Não há registro	--		
		Alfabetizandos	Não informado	Não há registro	--		

Do dados demonstrados no quadro acima, verificou-se:

- A realização das metas físicas contidas no convênio original e 1º termo aditivo, relativas à Fase VI do programa para o ano de 2009, foi expressivamente superior às previstas no plano de trabalho, utilizando-se, contudo, o mesmo montante de recursos financeiros estabelecidos para as metas originais. Ressalta-se que, contrariamente ao percentual de 650% de realização da meta de capacitação continuada, o coordenador do programa atestou no *“Relatório de Cumprimento do Objeto – Programa Cidadão Nota Dez – Fase VI”*, datado em 30/12/2009, o alcance de *“81,2%”* da meta física estabelecida no objeto do convênio;
- No tocante às metas físicas contidas no 2º termo aditivo, relativas à Fase VII do programa (2010), há informações sobre o quantitativo de alfabetizadores capacitados somente na formação inicial, não sendo identificados dados sobre o montante relativo à formação continuada e aos alfabetizandos. Em que pese as despesas apresentadas pelo IMDC no exercício de 2010 serem de R\$ 9.840.010,63, o que corresponde a 85,35% do montante repassado neste período, a falta de dados sobre a execução física prejudicou a análise da sua compatibilidade com a execução financeira. O número de 7.159 alfabetizadores informados na etapa inicial pelo coordenador do programa ficou abaixo da meta estipulada de 8.221 alfabetizadores;
- Os acréscimos de quantitativos e valores relativos ao 6º TA se referem à Fase VIII do programa prevista para ser executada em 2011. Constou previsão de metas para capacitações inicial e continuada, porém, não há previsão do quantitativo de alfabetizandos. Nos demonstrativos do Idene constou a informação do registro de 8.385 alfabetizadores e 81.888 alfabetizandos. Entretanto, não há evidências quanto à realização destas metas pelo IMDC diante dos



seguintes fatos: i) não houve repasse de recursos previstos para a fase VIII do programa; ii) as despesas ocorridas em 2011 referem-se à fase VII do programa; e iii) o convênio firmado com o IMDC foi rescindido em 27/4/2011, de acordo com o comunicado do Diretor-Geral do Idene dirigido ao Presidente do IMDC mediante o Ofício nº 020/2011.

O Idene apresentou, ainda, um demonstrativo do montante de alfabetizandos e alfabetizadores registrados no Sistema Brasil Alfabetizado – SBA, relativo ao período de 2004 a 2009 e 2011, bem como do volume de alunos “alfabetizados e não matriculados na EJA”⁴⁹ dos exercícios de 2008, 2009 e 2011, conforme **Quadro 45**.

Quadro 45 – Quantitativo de alfabetizandos e alfabetizadores registrados no Sistema Brasil Alfabetizado (SBA)

Ano	Alfabetizadores	Alfabetizandos		
	Quant. registrada no SBA	Quant. registrada no SBA	Alfabetizados e não matriculados na EJA	Alfabetizado e matriculado na EJA
2004	2.429	42.703	Não informado	Não informado
2005	1.898	34.305	Não informado	Não informado
2006	3.723	58.997	Não informado	Não informado
2007	6.636	96.431	Não informado	Não informado
2008	4.963	42.099	4.990	Não informado
2009	9.367	94.498	13.871	113
2010	Não Informado	Não informado	Não informado	Não informado
2011	8.385	81.888	17.170	26
Total	37.401	450.921	36.031	139

Comparando-se o quantitativo de alfabetizadores e alfabetizandos informados no sistema SBA com o apresentado no livro institucional do programa fornecido pelo Idene, intitulado “Programa Cidadão Nota Dez – a transformação de sonhos em vivência”⁵⁰, sem data de edição, no qual há informação referentes à fase II a VI (2005 a 2009), verifica-se divergências nos números apresentados em todas as fases indicadas, conforme demonstrado no **Quadro 46**.

⁴⁹ Cursos de Educação de Jovens e Adultos – EJA: cursos para continuidade da alfabetização no qual o ente executor tem como responsabilidade encaminhar os alunos egressos do programa Brasil Alfabetizado, conforme art. 5º, inciso III, alínea i da Resolução FNDE nº 036/2008.

⁵⁰ Livro enviado pelo Idene por meio do OF. GAB.SEDINOR/IDENE nº 146/2014, de 25/6/2014;



**Quadro 46 – Comparativo do número de alfabetizadores e alfabetizandos registrados
Livro institucional X Sistema Brasil Alfabetizado (SBA)**

Categoria	Fonte registro	Fase/Ano						Diferença Sistema x Livro
		II 2005	III 2006	IV 2007	V 2008	VI 2009	Total	
Alfabetizandos	Sistema SBA	34.305	58.997	96.431	42.009	94.498	326.330	26.354
	Livro	109.399	48.987	69.148	69.665	55.485	352.684	
Alfabetizadores	Sistema SBA	1.898	3.723	6.636	4.963	9.367	26.587	1.500
	Livro	5.175	2.685	7.424	5.030	4.773	25.087	

Outro documento fornecido pelo Idene, denominado “Travessia Nota 10 – Por um Brasil Alfabetizado - Projeto Básico/Termo de Referência – Fase 2012/2013”⁵¹, consta a informação no tópico “3. Histórico do Programa”, fls. 8, que “de 2003 a 2011 as conquistas foram inúmeras 209 mil pessoas foram alfabetizadas ao longo de 08 anos.”

Em que pese a existência de informações sobre o número de pessoas capacitadas nos relatórios específicos de execução constantes dos contratos e do convênio, nos registros do Sistema Brasil Alfabetizado-SBA e nos documentos de divulgação do Idene, observa-se:

- Divergências de quantitativos e informações incompletas acerca das metas realizadas, dificultando a avaliação precisa e objetiva do seu grau de atendimento e, principalmente, da efetividade do projeto, bem como a correlação das metas previstas e realizadas nos instrumentos com: i) as metas fixadas/realizadas por fases do programa; ii) os quantitativos registrados no sistema SBA; e iii) os quantitativos divulgados pelo Idene;
- Falta de clareza e objetividade quanto aos parâmetros de medição (alunos cadastrados, frequentes, aprovados, etc) utilizados na quantificação apresentada, permitindo inclusive esclarecer se o número de pessoas capacitadas refere-se apenas ao quantitativo de indivíduos, não contabilizado se a pessoa realizou mais de uma capacitação, ou se foi considerada a quantidade de capacitações;
- Acentuada disparidade entre os quantitativos de alfabetizandos divulgados nos documentos fornecidos pelo Idene e os constantes nos registros do Sistema Brasil Alfabetizado – SBA do

⁵¹ Documento enviado por meio eletrônico pela assessora do Idene, R.T.U – Masp. 344.860-2;



Ministério da Educação, também informados pelo Idene, não acompanhadas por esclarecimentos das variações;

- O índice de alunos “alfabetizados” (36.031 + 139 alunos matriculados ou não nos cursos da EJA) correspondeu a 8% do total de 450.921 alunos registrados no sistema “SBA”.

De acordo com a Resolução FNDE nº 036/2008, que dispôs sobre a operacionalização do Programa Brasil Alfabetizado, o ente executor tem como responsabilidade *“orientar os alfabetizadores para que informem e encaminhem os egressos do Programa Brasil Alfabetizado, em continuidade à etapa da alfabetização, para cursos de Educação de Jovens e Adultos – EJA, por meio da articulação com a Equipe Coordenadora de EJA nos Estados”*. No entanto, com base nos dados apresentados sobre a execução do programa, verificou-se que, do total de alunos registrados no Sistema Brasil Alfabetizado, 0,03% foram alfabetizados e matriculados nos cursos da EJA.

4.3.2.2 - Inconformidades

Diante das constatações relatadas no item 4.3.2, verificaram-se as seguintes inconformidades:

- i. Ausência de devolução ao erário do saldo de R\$ 47.432,28 existente na conta específica do Convênio nº 73/2008 em 24/6/2011 ou da comprovação das despesas correspondentes analisadas e aprovadas pelo Idene;
- ii. Admissão de propostas e contratação de serviços realizados pelo IMDC junto a empresas que possuem sócios gestores do IMDC (empresas Educere – Consultoria, Gestão e Treinamento Educacional Ltda., Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico Ltda. e Conquistar Consultoria Empresarial Ltda.), e a empresas que possuem sócios em comum (Avançar Soluções em Informática Ltda. e Imaginations Soluções em Tecnologia Ltda.), fatos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União em licitação realizada por meio de convite, modalidade análoga aos procedimentos promovidos pelo IMDC;
- iii. Pagamentos de despesas pelo IMDC com documentos fiscais inidôneos ou inábeis relativos às empresas Gráfica Indianara Ltda., PRT Transportes e Logística Ltda., BV Operadora Turística Ltda. e Arte do Sabor Ltda.;



- iv. Inconsistências nos procedimentos análogos à licitação (convite) promovidos pelo IMDC em fevereiro/2009 e março/2010 para aquisição de produtos gráficos, uma vez que os preços unitários de todos os itens ofertados pelas empresas Ímpar Editora Gráfica Ltda. e Gráfica Indianara Ltda. foram exatamente os mesmos preços estimados no Plano de Trabalho anexo ao Convênio nº 73/2008 firmado em dezembro/2008. Estes fatos configuram indícios de simulação licitatória que, por conseguinte, frustraram o objetivo basilar do procedimento, qual seja, obter a proposta de preço mais vantajosa no mercado;
- v. Pagamentos de serviços gráficos às empresas Ímpar Editora Gráfica Ltda. e Gráfica Indianara Ltda. por preços unitários superiores aos praticados no mercado, configurando dano ao erário no montante de R\$ 81.822,00;
- vi. Aditamento indevido para acréscimo de valor contratual, cujo valor total pago correspondeu a 150% do valor inicialmente previsto no contrato firmado entre o IMDC e a empresa Avançar Soluções em Informática Ltda., face a inexistência de justificativa acerca da necessidade e de detalhamento dos serviços correspondentes aos valores acrescidos para reestruturação e manutenção do sistema gerenciador;
- vii. Pagamento de despesas acima dos valores faturados relativos às empresas M. P. L. - Varandão Bar e Lanchonete, D. G. F.-ME, E. F. B. – Pousada Central e I. A. de S., cujas justificativas apresentadas pelo IMDC não foram suficientes para regularizar a situação, perfazendo dano ao erário no valor total de R\$ 9.728,00;
- viii. Ausência de documentos comprobatórios da realização pelo IMDC de procedimento análogo à licitação para aquisição de material escolar pago à empresa Global Representação Ltda., por meio da Nota Fiscal nº 000.415, emitida em 27/11/2009, no valor de R\$ 558.761,00;
- ix. Pagamentos de despesas pelo IMDC com cheques sacados diretamente no caixa bancário, no valor total de R\$ 6.213.298,17, correspondente a 37% do valor repassado pelo Idene ao IMDC, relacionados às despesas pagas, porém, não comprovadas de forma suficiente e adequada pelo IMDC, às empresas Global Representação Ltda., Comercial Kefercol Ltda., PRT – Transporte e Logística Ltda., Gráfica Indianara Ltda. e BV Operadora Turística Ltda.;



- x. Descrição genérica e insuficiente nas notas fiscais apresentadas na prestação de contas quanto à discriminação, preços unitários e quantitativos referentes às despesas com material escolar, serviços gráficos, fornecimento de hospedagem, alimentação e transportes, consultoria e serviços técnicos especializados, impossibilitando a verificação individualizada de quantidade e preço eventualmente fornecidos;
- xi. Ausência de documentação comprobatória do recebimento, armazenagem e distribuição dos produtos e serviços pagos pelo IMDC, relativos aos materiais escolares e serviços gráficos, bem como dos controles relativos a fornecimento de hospedagem, alimentação e transporte, por localidades, núcleos destinatários dos cursos e beneficiários, especificações dos produtos e quantidades de itens;
- xii. Fornecimento de materiais e prestação de serviços incompatíveis com a estrutura física e/ou financeira relacionada às empresas Global Representações Ltda. e BV Operadora Turística Ltda.;
- xiii. Pagamento de notas fiscais emitidas pelo próprio IMDC, totalizando R\$ 1.031.708,00, não acompanhadas de comprovantes da execução dos serviços e com indícios de realização de despesas a título de taxa de administração, contrariando o art. 15, inciso I do Decreto nº 43.635/2003;
- xiv. Inconsistências na demonstração da eficácia das metas e quantitativos de alfabetizadores, coordenadores e alfabetizandos atendidos e capacitados, assim como da efetividade do programa, prejudicando a análise e comprovação da sua execução diante da disparidade de dados e informações.

Tendo em vista as inconformidades apontadas neste relatório de auditoria acerca da execução do Convênio nº 73/2008, restou caracterizado dano ao erário no montante descrito no **Quadro 46** a seguir, decorrente da impugnação de despesas pela Comissão de Tomada de Contas Especial e pela equipe de auditoria.



Quadro 46 – Resumo das despesas impugnadas pela Comissão de Tomada de Contas Especial e pela auditoria

Inconformidades	Objeto das despesas realizadas pelo IMDC	Fornecedor	Valor (R\$)
<ul style="list-style-type: none">- Participação societária de D. O. V. (Presidente do IMDC) e A. L. M., (gestora do IMDC) em empresas contratadas pelo próprio IMDC para prestação de serviços; e- Ausência de comprovação dos serviços e produtos elaborados pelas empresas;	Serviços de Consultoria em serviços Técnicos especializados	Conquistar Consultoria Empresarial	158.000,00
	Realização de Encontros Pedagógicos	Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico – Lote 1	25.000,00
	Formação de Redes Sociais – Formações Iniciais	Educcere – Consultoria e Treinamento – Lote 2	72.200,00
	Formação de Redes Sociais – Formações Continuadas	Educcere – Consultoria e Treinamento – Lote 3	141.440,00
	Alimentação e digitação do sistema Cidadão Nota Dez	Coopernat – Cooperativa de Núcleo Avançado e Tecnológico.	111.118,75
<ul style="list-style-type: none">- Falta de cobertura contratual para execução de despesas e aditamento de valor sem a devida comprovação da necessidade e detalhamento dos serviços acrescidos;- Ausência de comprovação dos serviços e produtos elaborados pela empresa;- Participação de duas empresas com sócios comuns em procedimento licitatório análogo -modalidade convite.	Reestruturação do portal do Projeto	Avançar Soluções em Informática Ltda.	252.700,00
Pagamento de despesas acima do valor de mercado	Serviços gráficos	Ímpar Editora Gráfica Ltda.	56.842,00
<ul style="list-style-type: none">- Pagamentos de despesas com documentos fiscais inidôneos ou inábeis;- Ausência de comprovação dos serviços prestados e produtos entregues.	Serviços gráficos	Gráfica Indianara Ltda.	1.114.620,00
	Fornecimento de alimentação	Arte do Sabor	19.040,00
	Prestação de serviços de transportes	PRT – Transportes e Logística Ltda.	2.280.020,01
	Hospedagem, alimentação, transporte	BV Operadora Turística Ltda	1.179.897,19
Pagamentos de despesas acima dos valores faturados	Alimentação	M. P. L.	8.104,00
		D. G. F. ME	600,00
	Hospedagem	E. F. B. - Pousada Central	924,00
	Despesas com pessoal	I. A. de S.	100,00
<ul style="list-style-type: none">- Ausência de comprovação do recebimento e distribuição dos materiais e serviços;- Descrição genérica e insuficiente nos documentos fiscais dos produtos/ serviços;- Ausência de realização do procedimento licitatório análogo prévio à contratação da empresa Global.	Material escolar	Global Representação Ltda.	558.761,00
		Comercial Kefercol Ltda.	1.080.000,00



Inconformidades	Objeto das despesas realizadas pelo IMDC	Fornecedor	Valor (R\$)
Comprovação de despesas com notas fiscais próprias do IMDC sem a comprovação dos serviços e produtos elaborados; - Pagamento a título de taxa de administração vedada pelo Decreto nº 43.635/2003.	Capacitação de formadores Coordenadores;	Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC)	1.031.708,00
Saldo do convênio não devolvido aos cofres públicos.	--	Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania (IMDC)	47.432,28
TOTAL			8.138.507,23

Nota: Valores apurados especificamente pela equipe de auditoria e não contemplados pelo relatório de tomada de contas especial.

5 - RECOMENDAÇÕES

Diante das inconformidades apontadas recomenda-se ao Idene adotar os seguintes procedimentos:

5.1 - Instaurar processo administrativo disciplinar para apuração de responsabilidades quanto às inconformidades apontadas neste relatório e, por conseguinte, pelo descumprimento de deveres funcionais por parte de servidores envolvidos na celebração e gestão dos contratos e convênio objetos desta auditoria no exercício de suas atividades, por conduta comissiva ou omissiva, relativamente às suas competências legais;

5.2 - Comunicar as inconformidades descritas neste relatório de auditoria à Advocacia-Geral do Estado para adoção de providências judiciais cabíveis, objetivando reaver os recursos públicos executados indevidamente, no montante de R\$ 8.138.507,23, tendo em vista que as medidas administrativas, inclusive a tomada de contas especial instaurada por meio da Portaria nº 006/2012, de 19/7/2012, durante a sua fase interna, não resultaram na regularização das impropriedades pelo IMDC;

5.3 – Dar ciência à Secretaria de Estado da Fazenda/MG das inconformidades contidas neste relatório que versaram sobre a apresentação de documentos fiscais inidôneos ou inábeis, para fins de adoção das providências pertinentes;



5.4 - Instaurar processo administrativo punitivo, nos termos do art. 45 do Decreto nº 45.902/2012, que instituiu o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP), em desfavor do Instituto Mineiro de Desenvolvimento da Cidadania – IMDC (CNPJ 21.145.289/0001-07), atualmente denominado Instituto Mundial de Desenvolvimento da Cidadania, tendo em vista as inconformidades detectadas na apresentação de orçamentos das dispensas de licitação nº 03-8/2006 e 05-9/2006, ambas promovidas pelo Idene;

5.5 – Implementar mecanismos de gestão de riscos, controle e aferição de resultados eficazes relativos aos ciclos de contratação e transferências de recursos destinados à execução de programas governamentais geridos pelo Idene, de modo a assegurar a observância às normas e princípios legais aplicáveis.

6 - CONCLUSÃO

A auditoria realizada objetivou avaliar a regularidade da contratação e da execução dos objetos previstos nos Contratos nº 333/2006, 388/2006 e 396/2006, bem como no Convênio nº 73/2008, celebrados entre o Idene e o IMDC para a realização das ações de combate ao analfabetismo definidas no programa estadual “*Cidadão Nota Dez*”.

Do trabalho realizado verificaram-se inconsistências e irregularidades na aplicação de recursos federais e estaduais, desde a utilização de dispensa de licitação e de convênio para a contratação e escolha do IMDC, execução e controle dos objetos pactuados, comprovação e prestação de contas dos recursos recebidos, até a fiscalização, monitoramento e apresentação dos resultados do programa no âmbito dos instrumentos firmados pelo Idene, que culminaram na execução irregular de recursos no montante de R\$ 8.138.507,23 relativa ao Convênio nº 73/2008. Deste valor, verifica-se que R\$ 828.500,03 corresponde a 10,18% da participação do Estado de Minas Gerais, proporcionalmente ao total dos recursos repassados ao IMDC.

Adiciona-se as constatações de inconsistências em documentos fiscais, em procedimentos de cotações de preços e de aquisições de bens e serviços pelo IMDC, em detrimento dos princípios da



legalidade, economicidade, moralidade e impessoalidade que norteiam a utilização de recursos públicos.

Por fim, deverá o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais – Idene adotar as medidas necessárias com vistas a sanar as impropriedades descritas neste Relatório de Auditoria, apurar as devidas responsabilidades e implantar mecanismos de controle que evitem a recorrência das inconformidades apontadas, informando à Controladoria-Geral do Estado, no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir do primeiro dia útil subsequente à entrega deste relatório, sobre as providências adotadas conforme estabelecido no § 1º, art. 2º da Resolução Conjunta AUGE/SEPLAG nº 001/2010, de 19/03/2010 c/c o art. 1º da Resolução AUGE nº 014/2010, de 22/10/2010.

Esclarecemos, ainda, que o atendimento aos pleitos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, submetidos à Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, fica condicionado à prévia consulta à Controladoria-Geral do Estado quanto ao cumprimento das recomendações constantes dos relatórios de auditoria, conforme disposto no art. 5º da Resolução Conjunta AUGE/SEPLAG nº 001/2010.

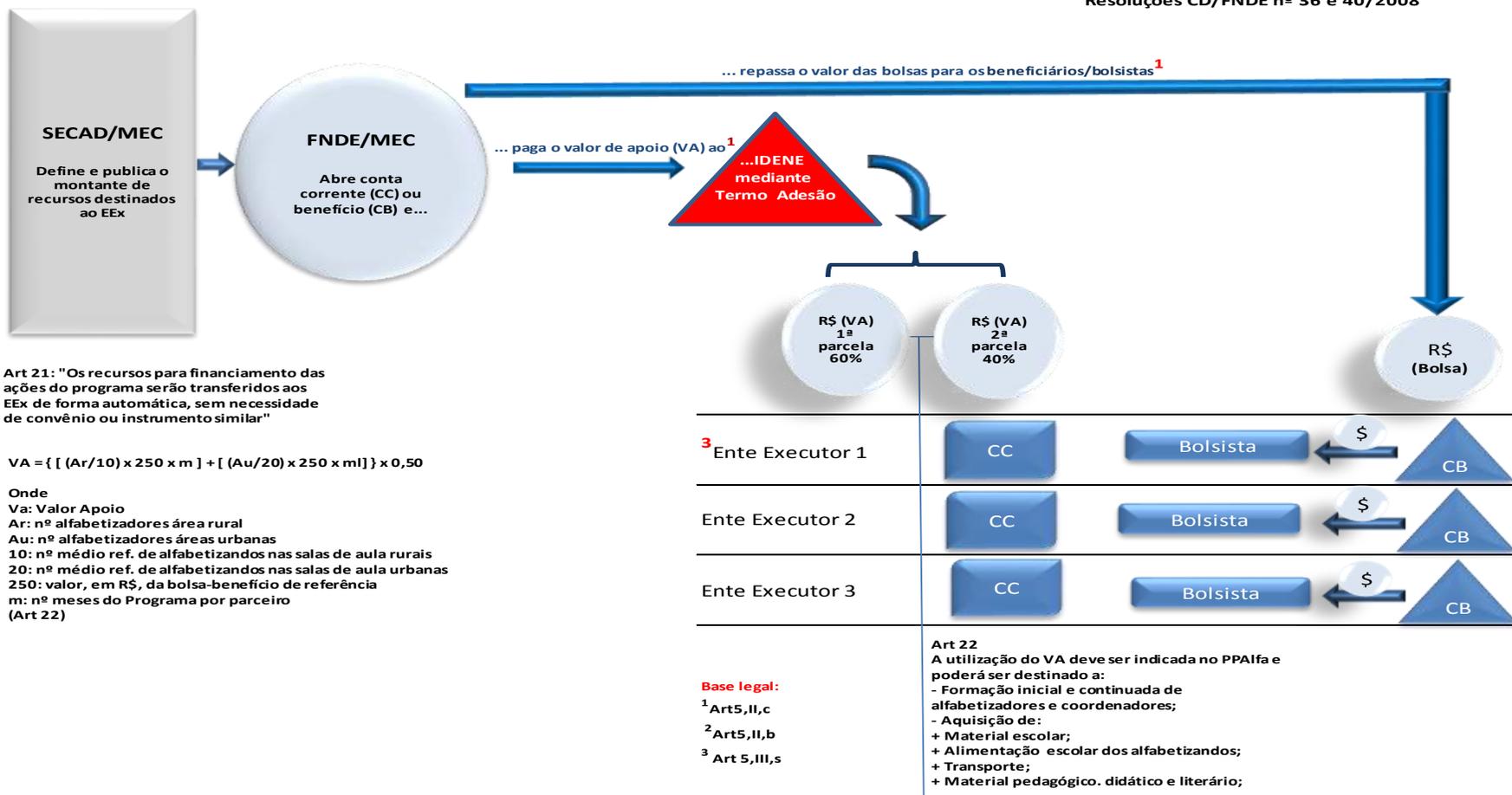
Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas, em 21 de outubro de 2014



ANEXOS DE 1 A 5

Anexo 1 - Fluxo transferência recursos financeiros - Programa Federal "Brasil Alfabetizado"

Resoluções CD/FNDE nº 36 e 40/2008

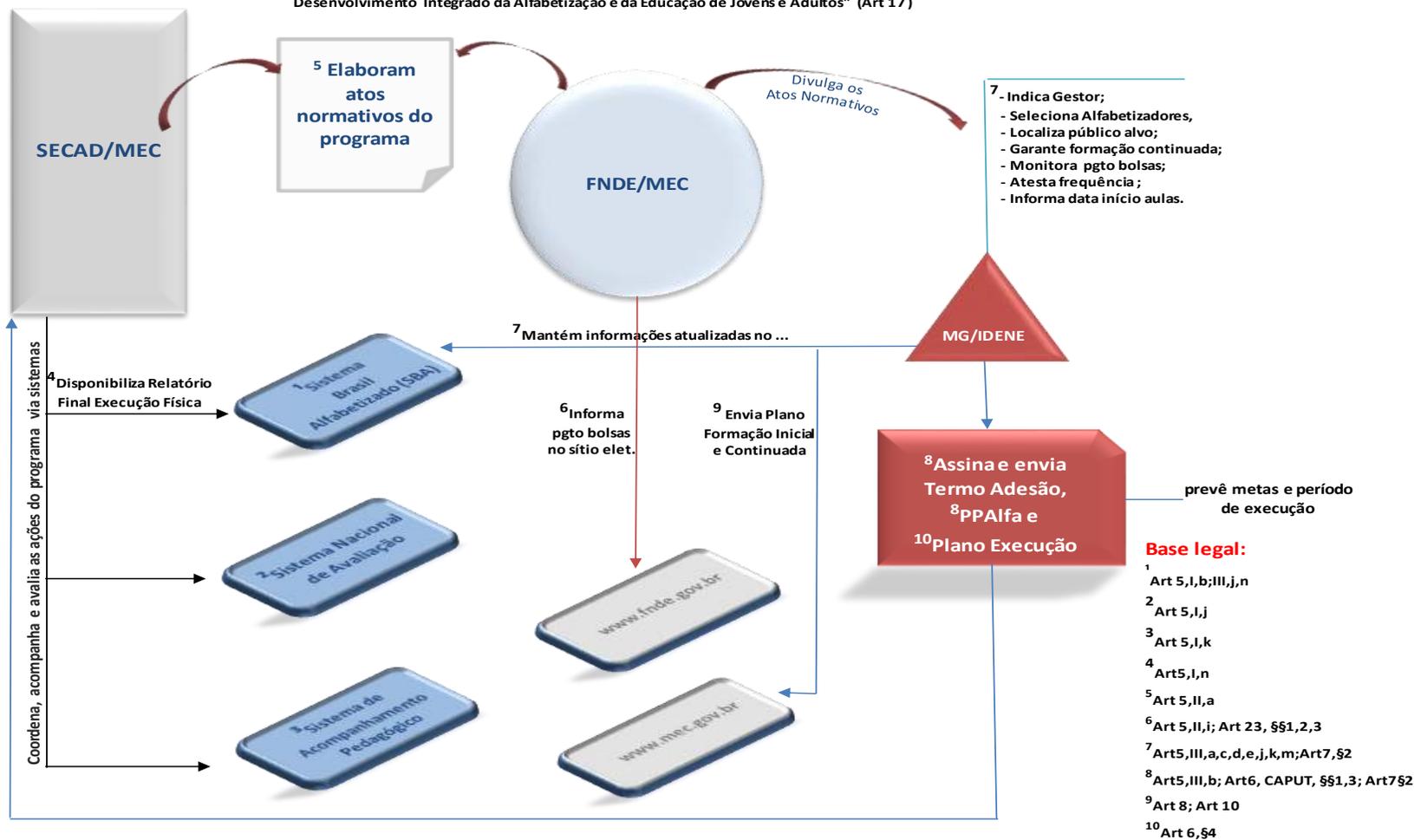




Anexo 2 - Fluxo Implementação - Programa Federal "Brasil Alfabetizado"

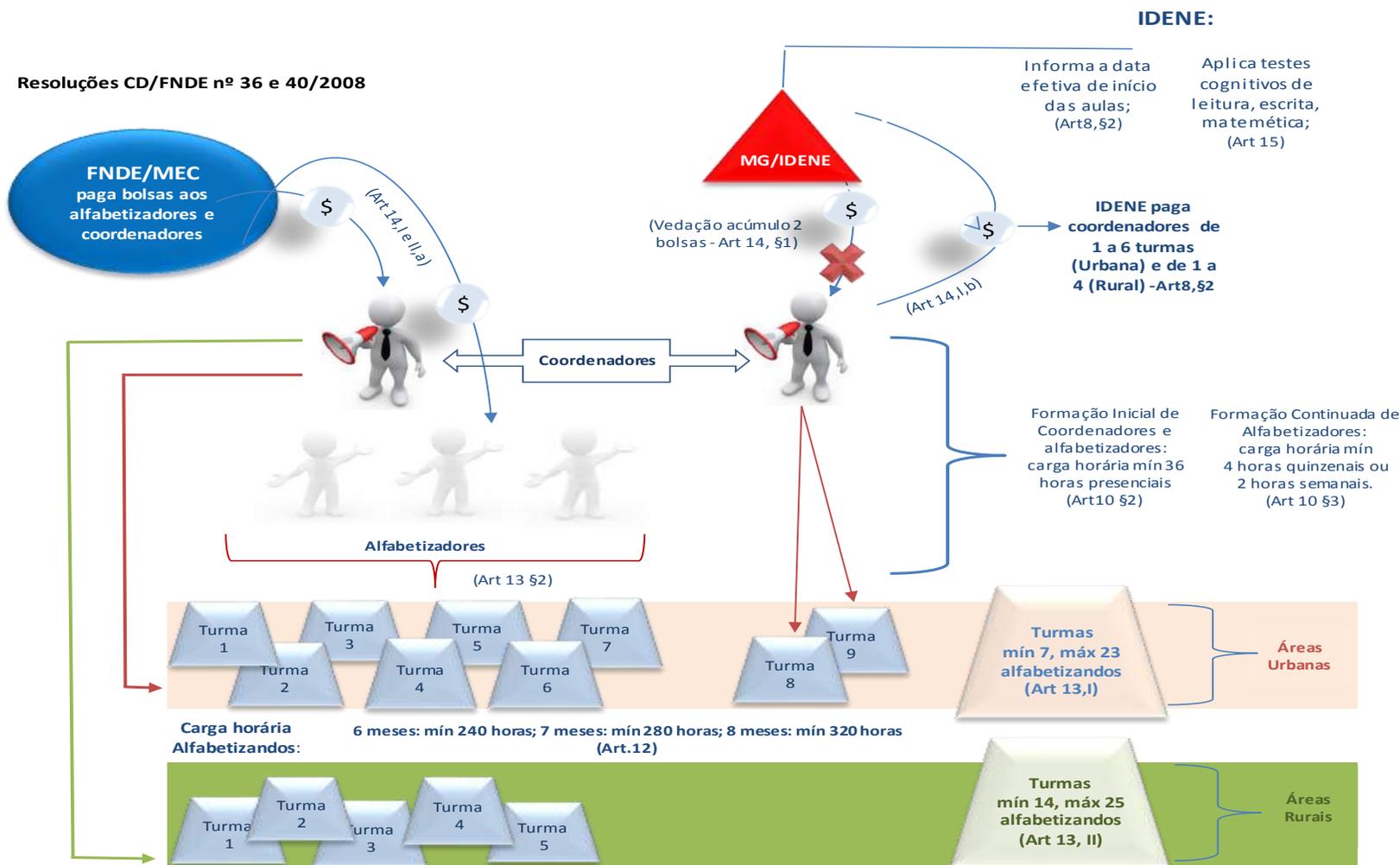
Resoluções CD/FNDE nº 36 e 40/2008

"As Secretarias Estaduais que aderirem ao Programa deverão estruturar uma Agenda Estadual de Desenvolvimento Integrado da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos" (Art 17)





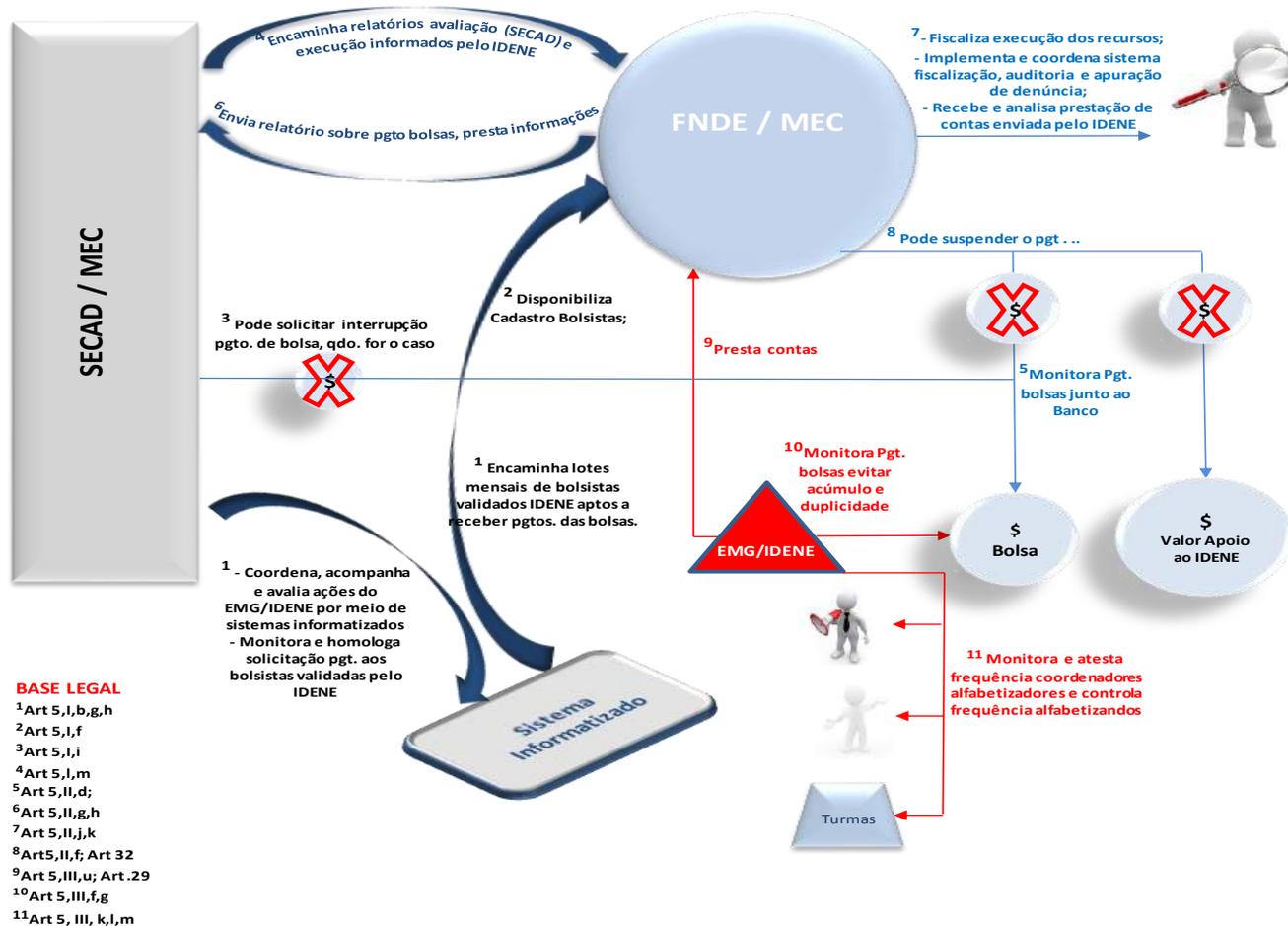
Anexo 3 - Fluxo Execução - Programa Federal "Brasil Alfabetizado"





Anexo 4 - Fluxo acompanhamento, controle e prestação de contas - Programa Federal "Brasil Alfabetizado"

Resolução CD/FNDE nº 36 de 2008





Anexo 5 - Tipos e Valores bolsas benefício Programa Federal "Brasil Alfabetizado"

Resoluções CD/FNDE nº 36 e 40/2008

As contas-benefícios são isentas de tarifas bancárias.

Para pagamento das bolsas é indispensável que o bolsista tenha assinado o Termo de Compromisso com o Programa. (Art 20, §§2,11)

Serão consideradas **Turmas Ativas** aquelas em que as aulas já tenham sido iniciadas e que apresentem, no SBA, número mínimo de alfabetizandos e alfabetizadores cadastrados. (Art 8, §§2,a)

