



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS  
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



**PROCESSO Nº:** 1058921  
**NATUREZA:** REPRESENTAÇÃO  
**ÓRGÃO:** PREFEITURAL MUNICIPAL DE RAPOSOS  
**REPRESENTANTE:** MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVÉCIO  
**ANO REF.** 2019

**COMPLEMENTAÇÃO à ANÁLISE DE DEFESA**

**I INTRODUÇÃO**

Trata-se de Representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (fls. 1-34) em face do Sr. Carlos Alberto Coelho Azevedo, Prefeito Municipal de Raposos no ano de 2014. O processo envolve possíveis irregularidades nas contas apresentadas ao TCEMG e à Câmara Legislativa, quais sejam: a) cômputo irregular das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; b) irregularidades na contratação do Instituto Ipoema e ausência de comprovação das atividades prestadas; c) contratações irregulares das empresas Margem, Imperial e MD; d) possíveis incompatibilidades de horários e valores nas diárias de viagem do Prefeito.

A Unidade Técnica realizou análise inicial às folhas 45-50v e, em seguida, foi realizada a citação dos Srs. Carlos Alberto Coelho Azevedo (prefeito), Carlos Alberto Martins Ribeiro (diretor do Instituto Ipoema) e Sra. Vilma Margarida Rocha dos Santos (secretária de educação), os quais apresentaram defesas individuais às folhas 60-73, 75-84, 85-118.

Em sequência, os autos foram remetidos, novamente, à Unidade Técnica que realizou a análise de defesa às folhas 120-132v e, depois, ao Ministério Público de Contas (MPC) para emissão de parecer (fls. 135-157).

Quando os autos foram remetidos ao Gabinete do Exmo. Conselheiro Relator, entendeu-se que seria necessário intimar o atual Prefeito de Raposos, Sr. Sérgio Silveira Soares para apresentar os documentos que o Prefeito anterior, e réu neste processo, revelou terem lhe sido negados<sup>1</sup> (fl. 158).

---

<sup>1</sup> Na defesa (fl. 63), foi argumentado que o Prefeito Municipal não detinha acesso aos documentos necessários para comprovar a vantajosidade, mas que esta havia sido demonstrada na fase interna da licitação. Além disso, como tais documentos não constavam da própria Representação, o defendente entendeu que seu direito à ampla defesa havia sido cerceado (fl. 64)

Os documentos foram, então, apresentados (fls. 162- 595) e os autos retornaram à Unidade Técnica para apreciação.

1. DOCUMENTOS APRESENTADOS:

- cópia integral do procedimento licitatório n. 47/2013
- processo de adesão n. 40/2014
- documentação relativa à contratação do Sr. Alexsandro Soares de Andrade, como vigia da Escola Municipal Dr. Francisco dos Santos Cabral
- procedimento licitatório correspondente a contratação do Instituto de Educação e Cultura Ipoema no exercício de 2014
- legislação municipal correspondente ao pagamento de diárias aos servidores, Prefeito e Vereadores Municipais.

II ANÁLISE

1. cômputo irregular das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

O representante informa que a Comissão de Finanças Orçamento e Tomada de Contas da Câmara dos Vereadores comprovou que foram computados como gastos com ensino, equivocadamente, o valor de R\$ 21.304,14, pagos ao Sr. Alexsandro Soares de Andrade, vigia da garagem da prefeitura.

A Unidade Técnica pontuou na análise inicial (fl. 45v):

“No bojo deste processo, verificou-se que o gestor não cumpriu o percentual mínimo de aplicação previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 212) e na Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 201), perfazendo o total de 24,89%. Não obstante, referido percentual somente foi alcançado em virtude da contabilização do importe repassado ao vigia de garagem da Prefeitura de Raposos, Sr. Alexsandro Soares de Andrade”.

De acordo com a defesa apresentada (fl. 62), o TCEMG ao emitir parecer prévio pela aprovação das contas, entendeu que o índice de 25% havia sido concretizado. No entanto, tal argumento não prosperou no entendimento da Unidade Técnica e do MPC, pois a

---



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



natureza do parecer e do julgamento são diferentes.

Dessa forma, a emissão do parecer do TCEMG pela aprovação das contas de governo, inclusive quanto ao percentual de 25% na educação, difere da análise feita pela Câmara, sendo possível que, após a análise prévia do órgão de controle externo, ainda seja detectado no julgamento pelo Legislativo problemas quanto à regularidade das contas, pois o Tribunal de Contas não esgota a pesquisa de todos os atos de despesa efetuados.

Ademais, apesar de o índice não ter sido atingido, careciam de análise as despesas municipais com o Sr. Alessandro, eis que não haviam sido apresentados comprovantes de pagamentos ou quaisquer outros documentos que comprovassem que o funcionário trabalhava para instituições de ensino.

Em outras palavras, não havia sido possível, até então, analisar documentalmente se as despesas com referido funcionário foram devidamente computadas como gastos com educação.

Após a intimação do atual Prefeito de Raposos, Sr. Sérgio Silveira Soares, documentos foram apresentados (fls. 162-595) permitindo a complementação da análise.

Na folha 164 foi acostada declaração da divisão de recursos humanos da Secretaria Municipal de Administração, segundo a qual o funcionário em questão seria lotado na Secretaria Municipal de Educação, mas trabalharia na garagem do município. Logo, a declaração por si só não comprova a atuação do servidor em escolas ou instituições de ensino.

De acordo com o art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as atividades-meio aceitas como destinatárias das despesas com educação são aquelas que se realizam para sistemas de ensino. Além disso, o mesmo artigo dispõe que apenas as remunerações e as despesas com aperfeiçoamento do pessoal docente e outros profissionais da educação é que serão consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino:

**Art. 70.** Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

**I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;**

**II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;**

**III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



**IV** - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

**V** - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

**VI** - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

**VII** - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

**VIII** - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Dessa forma, como não é possível afirmar que o Sr. Alexsandro realizava atividade meio em sistemas de ensino, entende-se irregular a contabilização de seus proventos para compor o percentual mínimo com educação.

É certo que as remunerações dos servidores da Secretaria Municipal de Educação não são contabilizadas como despesa destinada ao ensino e, na remota chance de que pudessem ser, de acordo com os registros de ponto, o vigia sequer esteve à disposição da Secretaria de Educação por todo o período computado na prestação de contas, eis que a partir de junho de 2014 passou a trabalhar para a secretaria do ministério da defesa (folhas 165- 187).

Portanto, os documentos trazidos em nada alteram a conclusão na análise de defesa anterior, concluindo-se pelo prosseguimento da representação quanto à irregularidade no cômputo das despesas com ensino.

2. Irregularidades na contratação do Instituto Ipoema e ausência de comprovação das atividades prestadas

Segundo o parecer da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara dos Vereadores, não foram apresentados relatórios, prestação de contas ou plano de trabalho que confirmassem a prestação e liquidação dos serviços prestados pelo Instituto Ipoema, no valor de R\$ 35.000,00, conforme nota de empenho n. 1550/2014 (fls. 15/16).

Na oportunidade de defesa foram apresentados documentos (fls. 95-118) para refutar o apontamento e, apesar do entendimento desta Unidade Técnica de que tais documentos não supririam a necessidade de prestar contas, o representante entendeu que houve comprovação acerca da prestação dos serviços e que, portanto, o único vício remanescente seria a escolha pelo modo de contratação: contratação direta (fl. 135v).

Segue excerto do parecer do MPC:

14. Lado outro, contrário senso do esposado no relatório técnico, este *Parquet* entende que houve comprovação da prestação de serviços pelo Instituto Ipoema, conforme a cópia do inteiro teor do “Relatório de Consultoria” juntado pela defesa do Sr. Carlos Alberto Martins Ribeiro - fls. 95/118. Tal documento trouxe estudo pormenorizado da área cultural e educativa do Município, emitindo sugestões para o aprimoramento da gestão pública da área, atendendo ao estabelecido no instrumento de contratação pública.

15. Contudo, não se vislumbra justificativa legal para a contratação da entidade sem prévio procedimento licitatório. A hipótese de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos, deve observar as hipóteses restritas do art. 25, inciso II da Lei federal n. 8.666/93; nesse sentir, não houve comprovação da notória especialização pelos profissionais ou do Instituto Ipoema na área de consultoria, objeto do contrato, a permitir a contratação direta realizada, operando-se em flagrante ilegalidade.

16. Pela contratação irregular do Instituto Ipoema - ausência de licitação e contratação direta -, o Sr. Carlos Alberto Coelho Azevedo, Prefeito de Raposos à época (exercício 2014) e a Sra. Vilma Margarida Rocha, Secretária de Educação de Raposos à época (exercício 2014), devem ser responsabilizados pelo ato ilegal.

17. Por fim, resta afastada a responsabilização do Sr. Carlos Alberto Ribeiro,

A partir da folha 415 foram acostados aos autos documentos relativos a contratação do instituto Ipoema, através de dispensa n. 6/2014 (art. 24, XIII, Lei n. 8.666/1993). Na folha 422, inclusive, encontra-se justificativa da opção pela dispensa e, nas folhas 423 e 424, a pregoeira lista as ações a serem tomadas pelo Instituto, nomeando o documento de “justificativa para a escolha da contratada”.

Na folha 425, a pregoeira assina a justificativa de preço alegando que os valores estão de acordo com o mercado e nas folhas 448-452 está presente o plano de trabalho do Instituto com o Município de Raposos.

Dessa forma, considerando que a justificativa se fundou no art. 24, XXIV da Lei n. 8.666/1993, e considerando que estão presentes os documentos necessários para justificar a dispensa, entende-se que não houve irregularidade.

Quando da elaboração do parecer pelo MPC, considerou-se que a forma de contratação direta havia se fundamentado no art.25, II e, por isso, faltaria demonstrar a notória especialização da contratada. No entanto, conforme demonstrado cabalmente nos últimos documentos juntados pela atuação gestão do município, a contratação foi por dispensa e não inexigibilidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS  
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Portanto, entende-se pela regularidade na contratação e, conseqüentemente, não prosseguimento da Representação quanto ao ponto analisado.

3. contratações irregulares das empresas Margem, Imperial, MD

De acordo com o representante, o termo de cooperação em adesão de registro de preços (vulgarmente conhecido como “carona”) advindo de um processo licitatório do Município de Conceição do Mato Dentro estaria irregular, eis que o Município de Raposos já possuía ata de registro de preços (ARP 51/2013). Ademais, os preços contratados com base na ata de Conceição do Mato Dentro foram superiores aos do registro do próprio município, sem que houvesse comprovação da vantagem das contratações, violando o disposto no art. 22 do Decreto Federal n. 7892/2013.

Ocorre que, com a juntada dos documentos após intimação do atual Prefeito do Município de Raposos, demonstrou-se que as empresas Imperial, MD e Horebe foram participantes do procedimento licitatório deflagrado pelo município para registrar preços. Portanto, quanto às três sociedades empresárias não mais se sustenta a representação. Essa conclusão, inclusive, foi registrada pelo MPC em seu último parecer.

Situação diversa paira sobre a contratação da empresa Margem Produções e Estrutura Ltda., esta sim oriunda da ata de registro de preços do Município de Conceição do Mato Dentro.

A partir da análise dos documentos acostados aos autos pela atual gestão do município, entendeu-se que ao final do procedimento licitatório para registro de preços, com participação das sociedades MD, Imperial e Horebe, firmou-se ata de registro de preços n. 51/2013 (fl. 181), com validade de 12 meses, ou seja, **até 3 de julho de 2014**. O objeto do procedimento foi a contratação de empresa para locação de estruturas, tais como: banheiros químicos, barracas, palcos, tendas, grades e gerador, iluminação, sonorização, para os eventos do município, organizados pelo departamento de cultura.

Em maio de 2014, com a ata n. 51/2013 ainda em vigor, o Município de Raposos solicitou participação como “carona” na ata de registro de preços do Município de Conceição do Mato Dentro (fl. 474), firmando contrato com a sociedade empresária Margem.

A partir da análise das atas dos dois municípios, percebeu-se que os preços, ofertados pela Margem Produção e Estrutura Ltda. na ata de Conceição do Mato Dentro (fls. 483-484), foram maiores do que os registrados por Raposos, conforme salientado pelo MPC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS  
3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL



Assim, em que pese o laudo de avaliação da pregoeira e membros da CPL de Raposos, informando que os preços da ata de Conceição do Mato Dentro estavam dentro do mercado (fl. 557), pelo princípio da economicidade não seria possível concluir pela regularidade da contratação, notadamente em virtude de já se possuir registro de preços para objeto similar.

O § 4º do art. 15 da Lei n. 8.666/93 dispõe que: “a existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, [...] **sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições**”. Tal preferência não foi respeitada, contudo.

Dessa forma, considerando que não houve comprovação, de fato, da vantajosidade a ser percebida pelo ente em “carona” na ata de registro de preços, a adesão à ata e a contratação com a empresa Margem foram irregulares, pois burlaram condição indispensável para a legalidade, em respeito aos princípios da economicidade e da isonomia.

Pelo exposto, entende-se pelo prosseguimento do processo no que tange à irregularidade oriunda da adesão à ata de registro de preços do Município de Conceição do Mato Dentro e posterior contratação com a empresa Margem.

4. Possível incompatibilidade de horário e valores nas diárias de viagem do Prefeito

Os parlamentares da Comissão apresentaram quadro de despesas alimentícias em sábados, ou em dias de semana, em horários supostamente incompatíveis com a prestação de serviços pelo então Prefeito de Raposos.

Segue abaixo os valores e estabelecimentos presentes nos comprovantes:

- 1- R\$ 196,46 no estabelecimento Hodelmo José Martins – ME, 04/10/2014 (sábado às 23:05:40)
- 2- R\$ 1.429,39 no estabelecimento Restaurante Santa Lucia (27/08/2014)
- 3- R\$ 996,95 no estabelecimento Restaurante Santa Lucia (30/06/2014)

O representante entendeu que, diante da inexistência de regulamento municipal que dispusesse sobre diárias de viagem, a referência seria os artigos 139 a 142 da Lei Estadual n. 869/52 c/c Anexo I do Decreto 47.045/2016, os quais delimitam o valor diário com despesa de viagem em R\$ 386,00.

Entretanto, após intimação, o gabinete da atual gestão do Município de Raposos enviou os decretos que regulamentam as diárias de viagem (fls. 188-XX).

Antes de analisar o decreto aplicável à época dos fatos, faz-se essencial distinguir as naturezas das despesas com viagens, segundo a Consulta n. 748370 do TCEMG. Existem três possibilidades: diárias de viagem, adiantamento e reembolso. As despesas de viagem formalizadas mediante diárias pressupõem que o regime de concessão esteja previsto em lei e seja regulamentado em ato normativo próprio do respectivo Poder, com a realização de empenho prévio ordinário.

No Processo Administrativo n. 677086, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, julgado em 06/10/2015, decidiu-se que: “independentemente da forma utilizada para custear as despesas de viagem **a sua regularidade pressupõe a comprovação do emprego do recurso para o fim proposto por meio de relatórios ou de documentos legais comprobatórios dos gastos realizados**”.

O Decreto Municipal n. 76 de 1º de março de 2013, prevê diárias por dia de afastamento da sede do serviço, destinadas a indenizar o servidor das despesas com passagens, alimentação e/ou hospedagem. As diárias são pagas antecipadamente e, de acordo com o art. 7º<sup>2</sup>, o excesso das diárias deverá ser restituído, dentro de 03 (três) dias.

Além disso, o art. 2º, §3º dispõe que a requisição ou concessão das diárias deverá ser acompanhada da descrição sintética do serviço a ser executado ou motivo do afastamento e da duração provável do afastamento<sup>3</sup>

No caso em análise a prestação de contas ocorreu apenas com a juntada dos recibos, sem demonstração, mesmo quando solicitado, do motivo da concessão das diárias. Também não houve comprovação do emprego do recurso para o fim proposto por meio de relatórios ou outros documentos legais comprobatórios.

Ademais, os valores são bastante elevados, considerando a estimativa prevista no Decreto Municipal n. 76. Mesmo que na defesa, o ex-prefeito tenha alegado que várias pessoas de seu

---

<sup>2</sup> Art 7º: serão restituídas, pelo servidor, no prazo máximo de 3 dias, contados da data do retorno à sede, as diárias excedentes

<sup>3</sup> Art. 2º, §3º: A requisição e/ou concessão de diárias deverá ser formal, contendo o nome do servidor, respectivo cargo, emprego ou função, a descrição sintética do serviço a ser executado/motivo do afastamento, a duração provável do afastamento e total a ser pago.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
**DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS**  
**3ª COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL**



gabinete jantaram juntas, nada foi juntado como prova.

Também, nada se sabe acerca do gasto ocorrido no sábado às 23:05:40.

Pelo exposto no Decreto, caso haja excesso, este deve ser devolvido. Portanto, infere-se que os gastos deveriam ter sido discriminados para que houvesse o devido controle.

Com o os valores são notoriamente elevados e não foram apresentados os documentos comprobatórios necessários, entende-se que as diárias foram irregulares e, portanto, o processo deve prosseguir quanto a este apontamento.

### III CONCLUSÃO

Pelo exposto, a Unidade Técnica conclui:

- a) pelo **prosseguimento da representação** quanto aos itens:
  - a.1) cômputo irregular das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino;
  - a.2) contratações irregulares das empresas Margem, Imperial e MD;
  - a.3) possíveis incompatibilidades de horários e valores nas diárias de viagem do Prefeito
  
- b) pelo **não prosseguimento da representação** no que tange ao item: irregularidades na contratação do Instituto Ipoema e ausência de comprovação das atividades prestadas;

À consideração superior.

3ª CFM, 20 de janeiro de 2021

**Gabriela de Moura e Castro Guerra**  
**Analista de Controle Externo**  
**TC 3247-3**