



PROCESSO Nº : 13096-6/2012

UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA GUARITA

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2012

GESTOR : ANTONIO JOSÉ ZANATTA

PARECER Nº 4462/2013

Contas Anuais de Gestão Municipal.
Exercício de 2012. Prefeitura
Municipal de Nova Guarita.
Manifestação pela regularidade com
recomendação.

1 - RELATÓRIO

Tratam os autos de **Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Nova Guarita**, referente ao **exercício de 2012**, de responsabilidade do gestor, **Sr. Antonio José Zanatta**, Prefeito Municipal, e dos responsáveis, **Sr. Cleomar Dalmolin** (Assessor Contábil), **Sr. Rodrigo de Faria Veiga Viotto** (Controlador Interno).

Os autos aportaram no Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, II e 188 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

Consta que a auditoria foi realizada no período de 22/10 a 10/11 na sede da Prefeitura Municipal, com observância às normas e procedimentos de



auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como os critérios contidos na legislação vigente.

A Secretaria de Controle Externo apresentou às fls. 315/346, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestada pelo gestor.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor e demais responsáveis foram citados, consoante ofício e docs. de fls. 353/365, para apresentar esclarecimentos acerca dos achados, ocasião em que apresentaram defesa instruída de documentos às fls. 370/535.

Ato contínuo, a SECEX emitiu o Relatório Conclusivo de Auditoria de fls. 537/546, no qual consignou pela manutenção 04 (quatro) irregularidades e pela conversão em recomendação de 02 (duas) irregularidades.

Por derradeiro, o gestor e os responsáveis foram notificados (fls. 548/553) para apresentar manifestação final, conforme dicção do artigo 141, § 2º da Resolução nº 14/2007, alterada pela Resolução Normativa nº 40/2012, ocasião em que apresentaram alegações finais às fls. 557/570 (cópia enviada por malote digital) e fls. 574/584 (docs. originais).

Vieram os autos para manifestação ministerial.

É o relatório.



2 – IRREGULARIDADES CONSTATADAS

O relatório técnico conclusivo elencou os seguintes apontamentos mantidos:

Responsável: Sr. ANTONIO JOSÉ ZANATTA – Prefeito Municipal – Período: 01/01/2012 a 31/12/2012

1. **GB 01 – Licitação Grave.** Não realização de processo licitatório, nos casos previstos da Lei de Licitações (art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993).

Constatação de realização de despesas sem o devido procedimento licitatório no montante de R\$ 12.270,00; item 3.3.

2. **HB 10 – Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades nas alterações de contratos do valor contratual (art. 65 c/c os arts. 40, IX, e 55, III da lei nº 8666/1993). - Alteração contratual, sem caracterizar continuidade. Não há identificação do valor pago em 2012; item 3.4.

3. **CB 02 – Contabilidade grave.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou lei nº 6.404/1976. Despesas empenhadas impropriamente em ações e serviços públicos da saúde. - Itens 3.9.

Responsável: Sr. CLEOMAR DALMOLIN – Assessor Contábil – Período: 01/01/2012 a 31/12/2012

1. **CB 02 – Contabilidade grave.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou lei nº 6.404/1976. Despesas empenhadas impropriamente em ações e serviços públicos da saúde. - Itens 3.9.

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Pública.



Para melhor didática, as irregularidades serão tratadas conforme rol geral das matérias estabelecido pelo Manual de Classificação de Irregularidades deste Tribunal de Contas, bem como na sua ordem de classificação.

3.1 – CONTABILIDADE

A irregularidade quanto à contabilidade foi imputada tanto ao gestor, Sr. Antônio José Zanatta, **item 3**, quanto ao Assessor Contábil, Sr. Cleomar Dalmolin, **item 1**. Portanto, como a defesa foi conjunta, serão analisadas em um mesmo tópico.

O apontamento da equipe técnica dispõe: **CB 02 – Contabilidade grave. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou lei nº 6.404/1976. Despesas empenhadas impropriamente em ações e serviços públicos da saúde. - Itens 3.9.**

A defesa alegou que as despesas mencionadas pela equipe técnica, além de somarem apenas R\$ 947,96 (novecentos e quarenta e sete reais e noventa e seis centavos), equivalendo a 0,053868...% da despesa total, foram empenhadas como saúde por ter sido utilizada na 1ª Caminhada da Saúde, evento projetado pela Secretaria de Estado de Saúde e executado no âmbito do município sob a orientação do Escritório Regional de Saúde em Colíder, conforme Ofício Circular anexado, portanto se tratando de despesas legítimas a serem contabilizadas nessa rubrica.

A Secex, no relatório conclusivo dispõe que a despesa foi assinalada com base no art. 4º, inciso IV da Lei nº 141 de 13/01/2012, não se enquadrando em despesas com saúde. Salaria que a despesa, mesmo considerada insignificante



pelo gestor, deveria ser com Desporto e Lazer e não propriamente na saúde, mesmo considerando o entendimento amplo do art. 3º, inciso II da mesma Lei citada.

Em que pese o entendimento da Secex, pode-se vislumbrar pelos dados apresentados no relatório inicial de auditoria que a arrecadação do município até outubro foi de R\$ 12.772.959,95 (doze milhões setecentos e setenta e dois mil novecentos e cinquenta e nove reais e noventa e cinco centavos) e que foram empenhados na saúde o valor de R\$ 2.219.994,91 (dois milhões duzentos e dezenove mil novecentos e noventa e quatro reais e noventa e um centavos) e já havia sido liquidado o montante de R\$ 1.936.933,04 (um milhão novecentos e trinta e seis mil novecentos e trinta e três reais e quatro centavos). Portanto, valor superior à determinação de aplicação mínima de 15% da arrecadação municipal em saúde, contida tanto no art. 77, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias quanto no art. 7º, da Lei Complementar nº 141/2012.

A Lei Complementar Federal nº 141 de 31/01/2012, que dispõe sobre os valores mínimos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, em seus arts. 2º e 3º, II disciplina que:

Art. 2º. Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

- I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
- III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser



financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

...

II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

O art. 7º, II, da Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências, disciplina que:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

...

II - integralidade de assistência, **entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos**, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;

Pelos dispositivos legais acima, apesar do posicionamento da Secex de que os registros contábeis deveriam ter sido realizados como Desporto e Lazer, entende-se que ficou demonstrado pelo relatório do evento, fls. 471/479, que os gêneros alimentícios adquiridos foram empregados em ação de prevenção e conscientização da população quanto à necessidade de melhorias na saúde.

Portanto, entendo não se tratar de um evento a ser considerado como desporto e lazer, mas sim, um evento voltado para uma ação da saúde, devidamente amparado por lei.

Pelo exposto, opina-se pelo saneamento da irregularidade apontada



pela equipe técnica. Contudo, necessária a recomendação ao gestor e assessor contábil para se atentarem às normas vigentes à contabilização das receitas e despesas, bem como, a realização de planos de trabalhos quando da realização de eventos, visando a justificar a aplicação dos recursos públicos nas rubricas corretas.

3.2 – LICITAÇÃO

A irregularidade do **item 1** aplicada ao gestor, se refere à constatação de realização de despesas sem o devido procedimento licitatório no montante de R\$ 12.270,00, com a empresa Serpra Serviços Projetos e Assessoria Ltda, que fora contratada para a prestação de serviços especializados de assessoria e consultoria ao município voltados a identificação de pleitos para captação de recursos federal e estadual relativos ao exercício de 2012.

A defesa alega que a contratação da empresa ocorreu no ano de 2011, através do procedimento licitatório – Convite nº 002/2011, conforme consta na cláusula segunda do Contrato Administrativo nº 009/11/SMA/PMNG, e que para o exercício de 2012 somente ocorreu a prorrogação da vigência contratual mediante Termo Aditivo.

A Secex, em análise da defesa, constatou que as informações constantes do Sistema Aplic 2011, referentes ao valor do Convite nº 02/11, citado na defesa, é de R\$ 31.500,00, e que foi empenhado, liquidado e pago o valor de R\$ 44.990,00 (NE nº 374/2011 de 09/02/2011). Dessa forma, concluiu que, em vista que no exercício de 2011 a despesa foi maior que o valor licitado, no exercício de 2012 seria necessário a realização de novo procedimento licitatório.

Em suas manifestações finais o gestor alega que a cláusula quarta do contrato reconhece a natureza continuada dos serviços, permitindo a sua



prorrogação e que a somatória do valor contratado em 2011 e aditado em 2012 é de R\$ 57.260,00, portanto, não superior ao limite de R\$ 80.000,00 estabelecidos para os contratos oriundos da modalidade Convite.

Analizando os documentos juntados pela defesa e as declarações da equipe técnica, em que pese não assistir razão às alegações finais do gestor, haja vista não estar discutindo o teto para a realização da modalidade licitatória, entende-se que a conclusão da Secex para manter a irregularidade também não são suficientes. Senão vejamos.

O valor de R\$ 31.500,00 demonstrado pelo sistema Aplic se trata de valor estimado, não constando o valor do vencedor do referido Convite 002/2011. Em outra planilha do sistema Aplic, consta como valor empenhado e liquidado a quantia de R\$ 44.990,00 e pago o valor de R\$ 42.740,50 pelo Município à empresa contratada, naquele exercício.

Compulsando os documentos referentes às Contas Anuais do exercício de 2011 desta Prefeitura, Processo nº 150827/2011, vê-se que não há qualquer apontamento da equipe técnica sobre o referido procedimento licitatório, haja vista que, por se tratar de fato referente ao exercício de 2011, seria, naqueles autos, o momento adequado para se questionar a divergência entre o valor estimado constante no sistema Aplic e o valor apresentado no Contrato Administrativo.

Dessa forma, os dados apresentados nos autos não são suficientes para subsidiar a análise do motivo pelo qual o valor empenhado é superior ao valor estimado.

Quanto à prorrogação do referido contrato para o exercício de 2012, na cláusula quarta do Contrato Administrativo nº 009/11, fls. 392/395, há autorização



expressa da possibilidade de prorrogação nos termos do inciso II, do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

O objeto do Termo Aditivo, fls. 397/398, trata da prorrogação do contrato de origem para o exercício financeiro de 2012, a vigor até o dia 31 de março de 2012, portanto, por mais 03 (três) meses.

Além disso, no sistema Aplic consta, no exercício de 2011, o valor total mensal pago no importe de R\$ 4.090,00. Dessa forma, tem-se que o valor de R\$ 12.270,00 citado pela equipe técnica, pago à empresa contratada pelo município, é devido aos serviços prestados por essa no exercício de 2012, correspondendo aos valores constantes no contrato original. Portanto, não se vislumbra qualquer ilegalidade no respectivo pagamento.

Assim, não há o que se falar em realização de despesa sem o devido procedimento licitatório.

Dessa forma, manifesto-me pelo saneamento da irregularidade apontada pela equipe técnica.

3.3 – CONTRATO

A irregularidade do **item 2**, imputada ao gestor, dispõe: **HB 10 – Contrato_Grave. Ocorrência de irregularidades nas alterações de contratos do valor contratual (art. 65 c/c os arts. 40, IX, e 55, III da Lei nº 8666/1993). - Alteração contratual, sem caracterizar continuidade. Não há identificação do valor pago em 2012; item 3.4.**

Em sua defesa o gestor alega que a prestação de serviços de lavagem



e lubrificação da frota de veículos é considerado de caráter continuado, pois, destina-se a atender necessidade pública permanente e que não houve alteração de valores de um exercício para o outro, implicando em vantagem para a Administração.

A Secex concluiu por não acatar a tese defensiva por entender que o serviço prestado é de ampla competitividade.

Nas alegações finais o gestor ratifica o seu entendimento, bem como colaciona entendimento doutrinário e jurisprudencial desta Corte de Contas no sentido de amparar a prorrogação do contrato discutido.

Razões não assistem à Secex para a manutenção da irregularidade.

A Lei nº 8666/93 em nenhum momento proíbe, em relação ao mesmo contrato, mais de uma prorrogação. Destarte, surgida a necessidade dessas prorrogações, a Administração Pública, atendidas as exigências pertinentes e respaldada no respectivo fundamento legal, está autorizada a celebrá-las sem qualquer afronta à lei.

No caso do art. 57, II da Lei de Licitações, a pluralidade de prorrogações está expressamente autorizada.

O serviço de lavagem e lubrificação de veículos se trata de manutenção da frota do órgão municipal, portanto, sendo um serviço necessário, pois sem a sua continuidade poderá ocasionar a má conservação dos automóveis.

Como bem mencionado pelo gestor em suas alegações finais, o Nobre



doutrinador Marçal Justen Filho¹, discorre com propriedade e excelência no assunto, no seguinte sentido:

A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. **A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não exaure prestação semelhante no futuro.**

Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.

Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo.

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.

A jurisprudência que o gestor citou ser desta Corte de Contas na verdade se trata de trecho de Parecer Técnico nº 132/2006, constante nos autos 13.759-6/2006, que dispõe da seguinte forma:

¹Justen Filho, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.



Observa-se que o inciso II do art. 57 trata da prestação de serviços executados de forma contínua e não se aplica a fornecimento de bens. Ao tratar do referido inciso, o TCU deliberou: Deve se observado atentamente o inciso II do art. 57 da Lei nº. 8.666/1993, ao firmar e prorrogar contratos, de forma a somente enquadrar como serviços contínuos contratos cujos os objetos correspondam a obrigações de fazer e a necessidades permanentes. Decisão 1136/2002 Plenário.

Por prestação de serviços de execução contínua deve-se entender aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço ao ponto de comprometer a correspondente função estatal. São exemplos de serviços de natureza contínua : vigilância, limpeza e conservação, manutenção elétrica e manutenção de elevadores.

A prorrogação de contrato de prestação de serviços de execução contínua deve estar prevista no edital da licitação e no contrato que dela resultar, conforme já decidiu o Tribunal de Santa Catarina em 05.12.2000: 923. Nos termos do art. 57, II, da Lei Federal nº 8.666/93, com redação da Lei 9.648/98, a prorrogação sucessiva de contratos administrativos, por até 60 meses, quando expressamente previsto no instrumento convocatório, só é permitida para os contratos de serviços contínuos(...).

Contudo, este Tribunal de Contas já firmou entendimento quanto à possibilidade de prorrogações sucessivas dos contratos administrativos, nos termos do art. 57, II da Lei de Licitações. Senão vejamos:

TCE/MT – Acórdão nº 2.985/2006. Contrato. Alteração. Possibilidade de prorrogação de contratos de prestação de serviços contínuos, nos termos da Lei de Licitações. A prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderá ter sua vigência prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a 60 meses, nos termos do que dispõe o inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações. Tal prorrogação deverá estar prevista no edital da licitação e no contrato que dela resultar.

Conforme se depreende do Termo Aditivo firmado para o exercício de 2012, fls. 457/459, não houve qualquer alteração no valor inicialmente proposto pelo contratado para a continuidade da prestação dos serviços, portanto, não ferindo as normas legais vigentes.

Vale salientar que no julgamento das contas anuais referentes ao Gabinete do Procurador Alisson Carvalho de Alencar / Tel.: 3613-7619 / e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br



exercício de 2011, Processo nº 150827/2011, também não houve qualquer menção de irregularidade referente a primeira prorrogação ao Contrato Administrativo nº 013/10/SMA/PMNG, que contratou os serviços da Empresa K.T. Da Silva ME.

Quanto ao julgamento das contas anuais do exercício de 2010, Processo nº 55638/2011, em relação ao procedimento licitatório Carta-Convite nº 004/2010, que originou a celebração do presente contrato, a única irregularidade apontada foi no sentido da falta de comprovação nos autos do certame da ausência do número mínimo de 03 (três) propostas válidas. Porém, o gestor, em sua defesa, naquele momento, justificou e demonstrou que somente existem no município 03 (três) empresas que prestam os referidos serviços e que todas foram convidadas a participar do certame licitatório, mas não compareceram. Sobre este apontamento, somente ficou consignada uma determinação para se ater às normas da lei de licitações.

Dessa forma, entende-se não haver a necessidade de realização de novos procedimentos licitatórios, simplesmente por se tratar de um serviço que a equipe técnica entende ser de ampla competitividade, ainda mais que não ficou demonstrado nos autos que a prorrogação do contrato trouxe prejuízos à Administração Pública Municipal.

Diante do acima exposto, opina-se pelo saneamento da irregularidade apontada.

4 – CONCLUSÃO

Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, o **Ministério Público de Contas**, instituição



permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), **manifesta-se:**

a) pelo julgamento **regular, com recomendação, das Contas Anuais de Gestão da Prefeitura Municipal de Nova Guarita**, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do **Sr. Antonio José Zanatta**, com fundamento no art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 e arts. 191, II c/c 193 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pelo **saneamento** das irregularidades apontadas pela equipe técnica;

c) pela **recomendação** ao gestor e assessor contábil para se atentarem às normas vigentes à contabilização das receitas e despesas, bem como, a realização de planos de trabalhos quando da realização de eventos, visando a justificar a aplicação dos recursos públicos nas rubricas corretas;

c) pela **advertência** de que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar o julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 03 de julho de 2013.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador de Contas