



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03572/11*

Origem: Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2010

Interessada: Sra. Glauce Suely Jácome da Silva

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande. Responsabilidade da Senhora Glauce Suely Jácome da Silva. Exercício de 2010. Julgamento regular.

### ACÓRDÃO AC2 TC 01523/12

#### RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual advinda do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande, **exercício de 2010**, sob a responsabilidade da Senhora **Glauce Suely Jácome da Silva**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 31/77, apontando os seguintes aspectos:
  - 2.1. O orçamento do órgão para o exercício de 2010 estimou receita e fixou despesa no montante de **R\$475.000,00**;
  - 2.2. O quadro da execução orçamentária evidencia superávit de **R\$5.914,00**;
  - 2.3. As receitas correntes (**R\$469.689,35**) corresponderam ao total das receitas orçamentárias arrecadadas;
  - 2.4. O balanço financeiro demonstra a inscrição de restos a pagar no montante de R\$ **R\$2.842,09** totalmente processados;
  - 2.5. A dívida do fundo corresponde apenas à dívida flutuante, no total dos restos a pagar inscritos no exercício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03572/11*

3. Destacou, o Órgão de Instrução, diversas ocorrências a título de irregularidades:
- 3.1. Não encaminhamento de todos os documentos exigidos pela Resolução RN – TC 03/2010;
- 3.2. Despesas não licitadas no montante de **R\$76.983,76**, representando **16,6%** da despesa orçamentária do FMDD;
- 3.3. Ausência de **esclarecimento** sobre a origem e detalhamento dos valores registrados na conta créditos (**R\$2.894.858,00**) do ativo permanente, bem como de adoção de medidas no sentido da identificação de seus devedores para um futuro recebimento de tal crédito;
- 3.4. O Relatório de gestão **não** contempla dos dados referenciais, impossibilitando a avaliação da eficiência e eficácia da parte operacional do FMDD.
4. Notificada, a interessada apresentou defesa de fls. 40/197, sendo examinada pela Auditoria, que, em relatório de fls. 202/206, considerou como remanescentes o não envio do inventário dos bens pertencentes ao Fundo e as despesas não licitadas, passando neste último caso o valor para **R\$63.794,58**, conforme quadro a seguir:

<b>Credor</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Antares Publicidade Ltda	Serviços prestados na produção de adesivos, folderes, camisas, coletes, placas, cartões de visita e sinalização interna.	13.675,72
Alerta Segurança e Serviços	Contratação de profissionais nas diversas atividades a serem desenvolvidas pelo PROCON Municipal (atendente, Office boy e auxiliares de serviços).	63.308,04
<b>Total</b>		<b>76.983,76</b>

5. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público emitiu parecer, da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, concluindo pela regularidade da prestação de contas em apreço com recomendação à atual gestão do Fundo, no sentido de tomar as medidas adequadas visando à correção da falha constatada em relação ao controle de inventário.
6. O processo foi agendado para esta sessão, sem as comunicações de estilo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03572/11*

### **VOTO DO RELATOR**

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas

Com efeito, como decorrência da inexistência de personalidade jurídica, o fundo municipal precisa estar vinculado administrativamente a um órgão do poder público. Do ponto de vista administrativo possui autonomia para realizar suas rotinas, porém, do ponto de vista contábil, o fundo municipal deverá vincular-se a uma das secretarias municipais. Os fatos contábeis, inclusive relativos ao patrimônio são de responsabilidade da respectiva Secretaria, que deverá manter, em coordenação com o setor de patrimônio da Prefeitura Municipal, o controle dos bens com carga ao Fundo.

Assim não cabe responsabilidade ao gestor do Fundo sobre a realização do **inventário dos bens** à sua disposição e sim a guarda e conservação.

No processo, a Auditoria também considerou **não haver precedência de licitações** para despesas no montante de R\$63.794,58, sendo R\$13.675,72 com a empresa Antares Publicidade e R\$50.118,86 com a empresa Alerta Segurança e Serviços.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03572/11*

norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Desta forma, não licitar conforme manda a lei representa grave irregularidade na gestão pública, além de sujeitar o gestor infrator à multa legal prevista na LCE 18/93, art. 56, inciso II.

Todavia, com relação à empresa Alerta Segurança e Serviços, consta o termo aditivo ao contrato 077/2009, oriundo da carta convite 018/2009, prorrogando o prazo previsto inicialmente para 31 de dezembro de 2010, sem que tenha sido alterada a cláusula relativa ao valor. Por se tratar de serviços de caráter continuado, tal procedimento encontra abrigo no art. 57 da Lei 8666/93 que preceitua:

*Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

...

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;*

O foco principal de discussão deve reportar-se à possível irregularidade na celebração de aditivo contratual, por meio do qual se prorrogou a vigência do ajuste inicialmente firmado. O cerne da questão está atrelado, portanto, **ao enquadramento ou não do objeto licitado na espécie de serviço de natureza continuada.**

Com efeito, ao tratar da duração dos contratos, a lei de licitações e contratos administrativos, em seu art. 57, *caput*, determina que a duração dos contratos ficará adstrita à vigência dos créditos orçamentários. Contudo, conforme previsão do inciso II, **a prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderá ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos** com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses. Apesar da permissibilidade dada pelo legislador, não restou definido/conceituado o que seria serviço de natureza contínua.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 03572/11

Para o administrativista Diógenes Gasparini:

*“serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à administração pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a administração pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometimento do interesse público.” (in Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado. Revista Diálogo Jurídico. Salvador – Bahia, n. 14, jun./ago. 2002, p. 2)*

Nesse contexto, parte da doutrina associa serviço de natureza contínua com serviço essencial, de forma que estariam acobertados pela possibilidade de prorrogação da vigência somente aqueles serviços cuja interrupção traria prejuízo à administração pública. O teor do dispositivo legal, que permite a prorrogação, (art. 57, II) não restringiu as hipóteses de contratos executados de forma contínua e essencial. Portanto, os serviços que se enquadrariam no permissivo legal seriam todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se são essenciais, ou que a interrupção provoque dano à administração, sendo suficiente, pois, que seja executado de forma contínua.

Esclarecendo os motivos da exceção à regra geral, Marçal Justen Filho assevera:

*“Estão abrangidos **não apenas os serviços essenciais**, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal com limpeza, por exemplo). 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.” (in Comentário à lei de licitações e contratos administrativos / Marçal Justen Filho. – 14 ed. – São Paulo: Dialética, 2010. p. 726)*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### *PROCESSO TC 03572/11*

No caso dos autos, observa-se que os serviços contratados, (de atendente, office boy e auxiliares de serviços) não se enquadram entre aqueles peculiares ao serviço público, não sendo necessária a exigência da contratação através de concurso. Contudo, é forçoso reconhecer, a necessidade permanente, de forma que eles se enquadram na classe de serviços de natureza contínua. O valor licitado para tais serviços, no exercício de 2009, foi de R\$63.308,04, porém, como o contrato foi efetivado apenas no mês de março, a despesa naquele exercício, atingiu R\$ 52.756,70. O aditivo abrangeu todo o exercício de 2010 e os gastos atingiram R\$63.308,04, compatível com o valor licitado, devendo a prorrogação ser considerada regular em virtude de não ter havido majoração de preços, atendendo assim a legislação.

Quanto ao outro fornecedor, consultando o SAGRES observa-se serem as despesas com a **Antares Publicidade Ltda** relacionadas a sete aquisições realizadas durante todo o exercício e com objetos distintos, como: produção de 10.000,00 adesivos e 10.000 folders; confecção de camisas para campanha educativa do PROCON municipal, realizada no mês de março, no valor de R\$4.046,00; despesas com produção de adesivos para divulgação do novo número de telefone do PROCON, realizada no mês de agosto, no valor de R\$3.750,00; confecção de camisetas e coletes para campanha durante o São João 2010, no valor de R\$2.270,00; e outras pequenas aquisições cujos valores unitários não ultrapassaram o limite de dispensa licitatória.

Por todo o exposto, em razão da prestação de contas da Senhora GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA, na qualidade de responsável pelo Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande, relativa ao exercício de 2010, **VOTO**, no sentido que esta colenda 2ª Câmara decida: **a) JULGAR REGULAR** a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande, exercício de **2010**; **b) INFORMAR** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

*PROCESSO TC 03572/11*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 03572/11**, referentes à prestação de contas da Senhora GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA, na qualidade de responsável pelo Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande, relativa ao exercício de **2010**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **a) JULGAR REGULAR** a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande, exercício de **2010**; **b) INFORMAR** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 25 de Setembro de 2012



**Cons. Arnóbio Alves Viana**  
PRESIDENTE



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR



**Marcílio Toscano Franca Filho**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO