

PROCESSO TCE/AC 17.415.2013-20
ENTIDADE: Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE.
NATUREZA: Prestação de Contas
OBJETO: Prestação de Contas do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2012.
RESPONSÁVEL: Edson Alexandre de Almeida Gomes
RELATOR: Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro

ACÓRDÃO Nº 10.992/2018

PLENÁRIO

EMENTA: Prestação de Contas. Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre. Exercício de 2012. Regular com ressalvas. Notificação. Arquivamento dos Autos.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, **ACORDAM** os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Acre, **por unanimidade**, nos termos do **voto** do Conselheiro-Relator, com fulcro na Lei Complementar Estadual nº 38/93, art. 51, inciso II: **1)** considerar **REGULAR com ressalva a Prestação de Contas do** Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre - **DERACRE**, referente ao exercício orçamentário-financeiro de **2012**, de responsabilidade de: Marcus Alexandre Medici Aguiar - Diretor Geral 01/01/2012 a 31/05/2012; Joselito José de Nóbrega - Diretor Geral 01/06/2012 a 23/07/2012; Ocírodo de Oliveira Junior – Diretor Geral 24/07/2012 a 31/12/2012; Edson Alexandre de Almeida Gomes - Diretor Administrativo e Financeiro à época e Gabriela Silva de Souza - Contadora a época, **valendo como ressalvas: a)** ausência dos gastos e investimentos por áreas de competência e com elementos indicadores (confrontando metas e resultados alcançados), do exercício 2012, no Relatório de Gestão, impedindo melhor avaliação da eficiência e a eficácia da gestão; **b)** ausência do quantitativo e valores pagos a título de diárias aos servidores/terceirizados para execução de serviços fora do domicílio; **c)** inobservância aos Princípios Contábeis da Oportunidade e Competência (Resolução CFC ne 750/93, alterada pela Resolução CFC ne 1.282/10); e **d)** ausência do Inventário dos Bens Imóveis, em descumprimento ao item XI, do Processo TCE nº 17.415.2013-20 TCE

Acórdão nº 10.992/2018-Plenário

Pág. 1 de 10

Anexo VI, da Resolução TCE/AC ne 62/2008, c/c art. 96, da Lei Federal ne 4.320/64;
2) seja notificado o atual Gestor da pasta para correção das falhas apontadas nas próximas edições da espécie. Após as formalidades de estilo, pelo **arquivamento** dos autos.

Rio Branco - Acre, 22 de novembro de 2018.

Cons. **Antônio Jorge Malheiro**
Presidente em exercício

Cons. **Ronald Polanco Ribeiro**
Relator

Cons. **José Augusto Araújo de Faria**

Cons. **Antônio Cristóvão Correia de
Messias**

Cons^a. **Dulcinéa Benício de Araújo**

Cons^a. **Naluh Maria Lima Gouveia**

Fui presente:

Dr. **Sérgio Cunha Mendonça**
Procurador-chefe MPC

PROCESSO TCE/AC 17.415.2013-20
ENTIDADE: Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE.
NATUREZA: Prestação de Contas
OBJETO: Prestação de Contas do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2012.
RESPONSÁVEL: Edson Alexandre de Almeida Gomes
RELATOR: Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro

RELATÓRIO

1. Trata-se da Prestação do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2012, tendo como responsáveis: **Marcus Alexandre Medici Aguiar** – Diretor Geral 01/01/2012 a 31/05/2012; **Joselito José de Nóbrega** – Diretor Geral 01/06/2012 a 23/07/2012; **Ocírodo de Oliveira Junior** – Diretor Geral 24/07/2012 a 31/12/2012; **Edson Alexandre de Almeida Gomes** - Diretor Administrativo e Financeiro à época e **Gabriela Silva de Souza** - Contadora a época.
2. O Corpo técnico do TCE/AC emitiu relatório técnico preliminar às fls. 149 a 187 e relatório conclusivo de análise técnica as fls. 256 a 296.
3. Devidamente citado os responsáveis às fls. 190/191 (**Marcus Alexandre Medici Aguiar** – Diretor Geral 01/01/2012 a 31/05/2012); 226 (**Joselito José de Nóbrega** – Diretor Geral 01/06/2012 a 23/07/2012); 227 (**Gabriela Silva de Souza** - Contadora a época) e (**Edson Alexandre de Almeida Gomes** - Diretor Administrativo e Financeiro à época), os responsáveis manifestaram-se as fls. às fls. 196 a 224 (**Marcus Alexandre Medici Aguiar** – Diretor Geral 01/01/2012 a 31/05/2012); 236 a 245 (**Joselito José de Nóbrega** – Diretor Geral 01/06/2012 a 23/07/2012) e 246 a 250 (**Ocírodo de Oliveira Junior** – Diretor Geral 24/07/2012 a 31/12/2012; **Edson Alexandre de Almeida Gomes** - Diretor Administrativo e Financeiro à época e **Gabriela Silva de Souza** - Contadora a época).

4. Após a fase do contraditório, a 3ª IGCE manteve como irregularidade a ‘terceirização de serviços objetos dos Contratos nº 6.11.107-A, 5.08.117-A e 5.09.211-C’, e manteve ainda as seguintes ressalvas:

4.1. Ausência dos gastos e investimentos por áreas de competência e com elementos indicadores (confrontando metas e resultados alcançados), do exercício 2012, no Relatório de Gestão, impedindo melhor avaliação da eficiência e a eficácia da gestão. **Item 2.2.1.**

4.2. Ausência do quantitativo e valores pagos a título de diárias aos servidores/terceirizados para execução de serviços fora do domicílio. **Item 2.2.2.**

4.3. Inobservância aos Princípios Contábeis da Oportunidade e Competência (Resolução CFC ne 750/93, alterada pela Resolução CFC ne 1.282/10). **Item 2.1.2.**

4.4. Ausência do Inventário dos Bens Imóveis, em descumprimento ao item XI, do Anexo VI, da Resolução TCE/AC ne 62/2008, c/c art. 96, da Lei Federal ne 4.320/64. **Item 2.1.4.**

5. E finalmente, opinou o corpo técnico deste TCE pela IRREGULARIDADE das contas do exercício de 2012 do **DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM, INFRA-ESTRUTURA HIDROVIARIA E AEROPORTUÁRIA DO ACRE – DERACRE**, bem como, pela aplicação de multa aos senhores **Marcus Alexandre Medici Aguiar**, Diretor-Presidente (período: 01/01/2012 a 31/05/2012), **Joselito José de Nóbrega** – Diretor Presidente (período: de 01/06/2012 a 23/07/2012) e **Ocírodo de Oliveira Junior** – Diretor Presidente (período: 24/07/2012 a 31/12/2012).

6. O Ministério Público Especial fez pronunciamento as fls. 301 a 302.

É o relatório.

Rio Branco – Acre, 22 de novembro de 2018.

Conselheiro **Ronald Polanco Ribeiro**
Relator

PROCESSO TCE/AC 17.415.2013-20
ENTIDADE: Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre – DERACRE.
NATUREZA: Prestação de Contas
OBJETO: Prestação de Contas do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2012.
RESPONSÁVEL: Edson Alexandre de Almeida Gomes
RELATOR: Conselheiro Ronald Polanco Ribeiro

VOTO

O EXMO. SENHOR CONSELHEIRO RONALD POLANCO RIBEIRO
(Relator):

1. Analisando os autos verifica-se que a única irregularidade apontada pela área técnica como motivadora da reprovação da prestação de contas seria decorrente da ‘terceirização de serviços objetos dos Contratos nº 6.11.107-A, 5.08.117-A e 5.09.211-C’.

1.1. Assim, verifica-se que a controvérsia acerca da irregularidade gira em torno da terceirização de serviços pela administração que em tese seria vedada pela legislação e pela jurisprudência.

1.2. Inicialmente, cumpre destacar que, no dia 30/08/2018 o Supremo Tribunal Federal – STF terminou o julgamento do RE 958252, cuja tese de repercussão geral aprovada está definida nos seguintes termos:

É lícita a terceirização ou qualquer outra forma de divisão do trabalho entre pessoas jurídicas distintas, independentemente do objeto social das empresas envolvidas, mantida a responsabilidade subsidiária da empresa contratante. (grifado)

1.3. Relembremos que, os caminhos para a terceirização no serviço público, foram abertos pelo Decreto-Lei 200/67¹, mas agora fortalecidos e

¹ Capítulo III - da descentralização

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material das tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

aclarados pela evolução jurisprudencial, constituindo em etapa inexorável de uma longa linha evolutiva que encontrará um perfeito equilíbrio entre o verdadeiro papel do Estado e da iniciativa privada na concretização do interesse público.

- 1.4. E com o advento da Lei 13.429/17², não existe mais restrição alguma à atividade terceirizada em cargo público, tendo a mesma autorizado a prestação do serviço tanto na atividade meio como na atividade fim.
- 1.5. Deste modo, no caso ora sob exame, os Contratos nºs 6.11.107-A, 5.08.117-A e 5.09.211-C tinham como objeto respectivamente a **‘contratação de serviços técnicos administrativos’**, e como muito bem comprovado pelo ex-diretor geral Marcus Alexandre Medici Aguiar, **os serviços terceirizados não integravam as atividades finalísticas do Departamento:**

Ademais, a interpretação constitucional sobre os limites da terceirização no interior de um ente ou órgão público independe da natureza de sua atividade principal, tendo em vista que este é sempre responsável na mesma medida pelo exercício de suas atribuições. Mais importante para a determinação dos limites da terceirização é a definição do regime jurídico a que se encontra submetido o ente público tomador de serviços terceirizados.

Deste modo, a equipe de analista comete um grande equívoco ao afirmar que os contratos 5.09.211-C e 6.11.107-A, têm como objeto a contratação de empresas para desempenharem atividades fins do Departamento, o que não é verdade, pois de acordo com o previsto no artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 170, de 31.07.07 que trata da estrutura básica do DERACRE, em seu Capítulo H - Das Finalidades e Competências, assim dispõe:

Art. 2º O DERACRE tem por finalidade formular e gerir a política estadual de transportes rodoviários, hidroviários e aeroviários, provendo o controle, coordenação, execução e fiscalização das concessões ou permissões de serviços públicos no âmbito de sua competência, da infraestrutura de transportes

² Art. 2º Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços.

§ 2º Considera-se complementar a demanda de serviços que seja oriunda de fatores imprevisíveis ou, quando decorrente de fatores previsíveis, tenha natureza intermitente, periódica ou sazonal.

Art. 5º-A. Contratante é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços determinados e específicos. (Grifamos)

em geral e dos padrões de segurança e qualidade relacionados ao setor, **competindo-lhe**:

*I - planejar, executar e fiscalizar, **pela forma direta ou contratada, os serviços técnicos e administrativos concernentes a estudos, projetos, especificações, orçamentos, construção conservação e melhoramentos da infraestrutura de transporte rodoviário estadual.***

(Destacamos e grifamos)

Portanto, o DERACRE tem como atividade fim '**formular e gerir a política estadual de transportes rodoviários, hidroviários e aeroviários,**' assim nenhuma das atividades contratadas no âmbito dos contratos 5.09.211-C e 6.11.107-A, são atividades finalísticas do Departamento. Sendo que o Departamento na consecução de seus objetivos, conforme previsto no inciso I, do artigo supratranscrito pode executar diretamente **ou contratar os serviços técnicos e administrativos.**

Desta maneira, os contratos 5.09.211C e 6.11.107-A, foram precedidos de processos licitatórios, sendo que os serviços contratados foram devidamente justificados, como se verifica nos respectivos Termos de Referência, sendo que os referidos Termos foram devidamente ajustados as recomendações contidas no Parecer PGE/ASS/GAB N° 006/2008.

Assim, todos os serviços terceirizados, discriminados nos respectivos Termos de Referência Documentos anexos, não fazem parte do rol de atividades finalísticas do DERACRE, como alegado pela equipe de analistas.

- 1.6. Ademais, outro fato que é público e notório e o de que a terceirização das atividades visava atender demandas sazonais tais como: **a) obras relacionadas aos contratos de empréstimos, b) obras relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e c) outros Programas Federais, sem garantia de continuidade e muitas delas até com a recomendação ou mesmo determinação de contratação de serviços de gerenciamento, fiscalização e supervisão.**
- 1.7. Assim, não resta dúvidas de que os serviços terceirizados tinham como meta atender demandas **sazonais e temporárias para dar suporte à na execução das obras a cargo do DERACRE, em especial as obras do PAC e das operações de créditos pactuadas pelo Governo Estado.**

1.8. **Por outro lado, contratar pessoal de forma permanente para demandas temporárias, além de ser ineficiente, também afrontaria o princípio da economicidade que deve ser perseguida pela Administração.**

1.9. Salientamos também que, a terceirização, além de ser mais eficiente, é mais econômica para a Administração por utilizar essa força de trabalho somente para atender determinada demanda temporária. **De forma diferente, contratar de forma permanente pessoal para atender demandas temporárias, estaria a Administração onerando ainda mais os cofres públicos**, em razão da obrigatoriedade de a Administração manter de forma permanente esses servidores nos quadros da administração.

1.10. Vale destacar ainda, que pela leitura dos editais e da documentação constante nos autos, que a terceirização de serviços tinha como metas o apoio das demandas da Administração.

1.11. E por fim, ressaltamos que, a terceirização no serviço público constitui tema novo e desafiador, exigindo dos que almejam alcançar essa fronteira, uma visão integrada da legislação e da jurisprudência, além de um esforço coordenado de diversos segmentos da Administração.

2. Da análise dos autos verifica-se também que não restaram constatados atos de má-fé ou prejuízos ao erário público em razão das falhas cometidas que ensejasse a devolução de valores ou outra cominação legal, como muito bem assinalado pelo nobre representante do Ministério Público de Contas:

Isto posto, e na ausência de apuração de danos à origem,³ ...
(grifamos)

3. Cumpre destacar também que, a Lei Orgânica deste Tribunal aduz que falhas formais cometidas que não ensejem prejuízos ao erário, **serão julgadas como regulares com ressalvas**, *in verbis*:

Art. 51 - As contas serão julgadas:

...

³ Fls. 309, volume 2.

II - **regulares com ressalva**, quando apuradas omissão, impropriedade contábil ou **falhas formais que não representem prejuízo** ou risco de dano patrimonial, valendo as ressalvas como determinação para que o responsável, ou seu sucessor, tome providências para corrigi-las; **(grifado)**.

4. **E quanto a sugestão da área técnica e do nobre representante do MPC, relativa a aplicação de multas aos ex-Gestores, entendo que a pretensão punitiva foi alcançada pela prescrição quinquenal**, em face do período decorrido entre o registro e autuação em 02/05/2013 até a data de julgamento dos presentes autos em novembro de 2018.

5. Por consequência, deixo de propor a irregularidade sugerida pela a área técnica e do nobre representante do MPC, para propor a aprovação com RESSALVA das contas.

6. Ante o exposto, não restando comprovado prejuízos ao erário e ainda que as falhas apontadas são formais, **VOTO**:

6.1. Nos termos do artigo 51, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 38/93, pela emissão de **Acórdão** considerando **REGULAR com ressalva** a Prestação de Contas do Departamento de Estradas de Rodagem, Infraestrutura Hidroviária e Aeroportuária do Acre, referente ao exercício orçamentário-financeiro de 2012, de responsabilidade de: **Marcus Alexandre Medici Aguiar** – Diretor Geral 01/01/2012 a 31/05/2012; **Joselito José de Nóbrega** – Diretor Geral 01/06/2012 a 23/07/2012; **Ocírodo de Oliveira Junior** – Diretor Geral 24/07/2012 a 31/12/2012; **Edson Alexandre de Almeida Gomes** - Diretor Administrativo e Financeiro à época e **Gabriela Silva de Souza** - Contadora a época, **valendo como ressalva a)** ausência dos gastos e investimentos por áreas de competência e com elementos indicadores (confrontando metas e resultados alcançados), do exercício 2012, no Relatório de Gestão, impedindo melhor avaliação da eficiência e a eficácia da gestão; **b)** ausência do quantitativo e valores pagos a título de diárias aos servidores/terceirizados para execução de serviços fora do domicílio; **c)** inobservância aos Princípios Contábeis da Oportunidade

e Competência (Resolução CFC ne 750/93, alterada pela Resolução CFC ne 1.282/10) e **d)** ausência do Inventário dos Bens Imóveis, em descumprimento ao item XI, do Anexo VI, da Resolução TCE/AC ne 62/2008, c/c art. 96, da Lei Federal ne 4.320/64.

6.2. Que seja notificado o atual Gestor da pasta para correção das falhas apontadas nas próximas edições da espécie.

6.3. Após as formalidades de estilo, pelo **arquivamento** dos autos.

É como Voto.

Rio Branco – Acre, 22 de novembro de 2018.

Conselheiro **RONALD POLANCO RIBEIRO**
Relator