

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

PROCESSO TCE Nº 129.026

ENTIDADE: Instituto de Previdência do Estado do Acre

NATUREZA: Controle Externo

OBJETO: Prestação de Contas do Instituto de Previdência do Estado do Acre, exercício 2017.

RESPONSÁVEL: José de Anchieta Batista

RELATOR: Cons. Antonio Jorge Malheiro

ACÓRDÃO Nº 11.940/2020

PLENÁRIO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS. FALHAS FORMAIS. REGULARIDADE COM RESSALVAS.

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: 1)** Por julgar **REGULARES COM RESSALVAS** as contas da **do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ACRE**, exercício 2017, de responsabilidade do Sr. **JOSÉ DE ANCHIETA BATISTA**, com fundamento no artigo 51, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 38/1993, em face da ausência de: **a)** falhas formais relativas a adesão a Ata de Registro de Preço referente ao Termo de Adesão nº 02/2012 firmado com a Cooperativa Tropical Parquet. **b)** ausência dos cartões de embarque na Prestação de contas nos processos de concessão de diárias Gustavo Valle Mascarenhas (empenho nº 7142110131), Francisco Alves de Assis Filho (Empenho nº 7142110183) e José de Anchieta Batista (empenho nº 7142110215). Após as formalidades de estilo, pelo arquivamento do processo.

Rio Branco – Acre, 02 de julho de 2020.

Conselheiro **ANTONIO CRISTOVÃO CORREIA DE MESSIAS**
Presidente do TCE/AC

Conselheiro **ANTONIO JORGE MALHEIRO**
Relator

Conselheiro **VALMIR GOMES RIBEIRO**

Conselheiro **RONALD POLANCO RIBEIRO**

Conselheira **DULCINEIA BENICIO DE ARAUJO**

Conselheira **NALUH MARIA LIMA GOUVEIA**

Conselheira Substituta **MARIA DE JESUS CARVALHO DE SOUZA**

Fui presente:

JOÃO IZIDRO DE MELO NETO
Procurador-Chefe do MPE/TCE/AC

PROCESSO TCE Nº 129.026

ENTIDADE: Instituto de Previdência do Estado do Acre – Acreprevidência.

NATUREZA: Controle Externo

OBJETO: Prestação de Contas do Instituto de Previdência do Estado do Acre, exercício 2017.

RESPONSÁVEL: José de Anchieta Batista

RELATOR: Cons. Antonio Jorge Malheiro

RELATÓRIO

1. Tratam os autos da Prestação de Contas do Instituto de Previdência do Estado do Acre, referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. José de Anchieta Batista - Diretor Presidente.
2. O Orçamento do órgão para o exercício de 2017 aprovado pela Lei Estadual nº 3.205/2016 foi de R\$ 9.550.003,78, que após alterações por abertura de créditos e anulações foi fixado em R\$ 17.073.183,15.
3. O Balanço Financeiro (fl. 547) demonstra que a receita do órgão, no exercício de 2017, foi de R\$ 11.450.174,31 e o saldo do exercício anterior, de R\$ 8.822.415,00 (fl. 549).
4. As despesas empenhadas foram de R\$ 16.687.211,05 (fl.547) tendo a execução financeira atingido o montante de 16.682.781,65. O déficit entre receita arrecadada e despesa executada, de R\$ 5.237.036,74, foi coberto pelo saldo do exercício anterior.
5. O saldo para o exercício seguinte foi de R\$ 3.589.807,66.
6. Foram inscritos restos a pagar no valor de R\$ 2.845,40 (processados) e R\$ 1.584,00 (não processados).
7. A instrução apresentou Relatório Técnico apontando inconsistências às folhas 562/563, tendo sido o gestor citado para apresentar defesa à folha 569.

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

8. Às folhas 575/769 o gestor José de Anchieta Batista e a contadora Lorien dos Santos Araújo apresentaram defesa.
9. A 3ª IGCE apresentou Relatório Técnico Complementar às folhas 788/799, concluindo pela Irregularidade das contas do Gestor pelas razões a seguir expostas:
- a) Infringência ao art. 11, caput e §4º do Decreto Estadual nº 5.967/2010, ante a **ausência de cotações de preços** de outras empresas e em outras Atas de Registros de Preços para a realização do processo referente ao Termo de Adesão nº 02/2012-Cooperativa Tropical Parquet, conforme item 7.1.2, alínea “a” do Relatório técnico Preliminar;
 - b) Infringência ao art. 11, §§§ 3º, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 5.967/2010, em razão de ter sido **celebrado o Termo de Adesão nº 02/2012 a Ata com data anterior** (12/12/2017) à resposta do órgão detentor e da cooperativa Contratada (18/12/2017), conforme item 7.1.2, alínea “b” do Relatório técnico Preliminar;
 - c) Infringência ao art. 7º do Decreto Estadual nº 5.967/2010, bem como art. 57, inciso II da Lei nº 8.666/93, em razão de terem sido efetivadas as **alterações de prazos e valores em Ata já expirada**, além celebração de apostilamento em desacordo com a legislação e ausência de comprovação de vantajosidade de preços na renovação, conforme item 7.1.2, alínea “e” do Relatório técnico Preliminar;
 - d) Infringência ao Decreto Estadual nº 6.854/2002, alterado pelo Decreto nº 5.936/2013, em ante a **ausência de documentos que comprovem a necessidade para o serviço de entrega de Portarias de Aposentadoria** de 03 (três) servidoras e 02 (dois) motoristas para conduzir um único veículo, conforme item 7.1.4, do Relatório técnico Preliminar;
 - e) Infringência ao Plano de Trabalho do Termo de Cooperação Técnica 01/2015, celebrado com a SGA, ante a **ausência de esclarecimento e**

comprovação da necessidade de repasse de R\$ 720.000,00 a SGA em 2017, no Termo de Cooperação Técnica nº 01/2015, considerando que este valor está acima dos serviços acordados no objeto e na justificativa do Plano de Trabalho do referido convênio, bem como maior do que é pago anualmente para a empresa Ábaco Tecnologia de Informação Ltda para manutenção e otimização do Sistema Turmalina de todos os servidores do Estado e não apenas dos inativos que, por sua vez, correspondem a aproximadamente 30% do total dos servidores públicos do Estado, conforme item 7.1.5, do Relatório técnico Preliminar;

- f) E como **falha formal, a ausência dos cartões de embarque nos processos de pagamentos de diárias**, conforme ressalva apontada no item 2.3 do presente Relatório Técnico Preliminar.

10. O MPE manifestou-se às fls. 805 através de seu ilustre Procurador Dr. Mário Sergio Neri de Oliveira.

É o Relatório.

Rio Brando-AC, 02 de julho de 2020.

Conselheiro **ANTONIO JORGE MALHEIRO**
Relator

PROCESSO TCE Nº 129.026

ENTIDADE: Instituto de Previdência do Estado do Acre

NATUREZA: Controle Externo

OBJETO: Prestação de Contas do Instituto de Previdência do Estado do Acre, exercício 2017.

RESPONSÁVEL: José de Anchieta Batista

RELATOR: Cons. Antonio Jorge Malheiro

VOTO

Após contraditório, a 3ª IGCE aponta as seguintes falhas na Prestação de Contas:

1) infringência ao art. 11, caput do Decreto Estadual nº 5.967/2010, ante a **ausência de cotações de preços** de outras empresas e em outras Atas de Registros de Preços para a realização do processo referente ao Termo de Adesão nº 02/2012-Cooperativa Tropical Parquet, conforme item 7.1.2, alínea “a” do Relatório técnico Preliminar. Entendemos que **a cotação de preços e ampla pesquisa de mercado quando da adesão de atas de Registro de preços é essencial**, conforme consta no artigo 11, parágrafo 4º do Decreto Estadual e artigo 15, inciso V, parágrafo 1º Lei 8.666/93.

É a ampla pesquisa de mercado que deve necessariamente fazer parte do processo, e que confirmará a vantajosidade da adesão. Não se pode esquecer que a contratação através de adesão à Atas de Registro de Preços é exceção, sendo a regra a promoção de Licitação. É isso que está contido em nossa Constituição Federal artigo 37, inciso XXI e na Lei 8.666/93 artigo 2º.

A instrução, apesar de ter verificado a não realização de cotação e ampla pesquisa de mercado por parte do gestor, não trouxe aos autos a necessária pesquisa de preços, o que impossibilita neste caso a verificação e quantificação de possível dano ao erário. Deste modo, atente-se a IGCE para que, verificada a inconsistência na contratação, realize a análise da qualidade da despesa pública, no

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

caso os valores aplicados no contrato, cabendo na instrução uma análise mais profunda da execução do contrato, examinando os valores e preços utilizados, a pertinência e a qualidade do serviço contratado.

Ressaltamos que neste caso o gestor correu o risco de contratar serviço por preço fora de mercado.

Diante da ausência de contestação da DAFO quanto ao preço praticado na adesão, fica o entendimento da regularidade dos preços, **restando a falha procedimental do ato de adesão, cabendo a ressalva neste caso em específico.**

2) Infringência ao art. 11, §§§ 3º, 5º e 6º do Decreto Estadual nº 5.967/2010, em razão de ter sido **celebrado o Termo de Adesão nº 02/2012 à Ata com data anterior (12/12/2012) a resposta do Órgão Gerenciador** e da cooperativa Contratada (18/12/2012), conforme item 7.1.2, alínea “b” do Relatório Técnico. A questão levantada pela 3ª IGCE se resume ao fato de que no ano de 2012 o Acreprevidência aderiu a Ata de Registro de preços do Tribunal de Contas do Estado Acre que tem como objeto Serviços de terceirização de mão de obra (garçom, copeira, limpeza etc). A IGCE, ao analisar a adesão, verificou que a celebração do Termo de Adesão com a contratada ocorreu em 12.12.2012, ou seja, antes da resposta do Órgão gerenciador da Ata, que se deu em 18.12.2012.

Em relação a este quesito, restou demonstrado no processo que o Órgão realizou a consulta ao Órgão Gerenciador e à Contratada quanto a aceitação da adesão, mas, iniciou e firmou contrato antes da resposta oficial do Órgão gerenciador. Entendemos que neste caso esta falha não trouxe prejuízos ao erário. Ressaltamos que tal equívoco colocou o gestor em posição de risco, pois em caso de negativa por parte do órgão gerenciador, necessário seria a anulação do contrato firmado.

3) Outra situação verificada foi que o Acreprevidência realizou um **“Termo de adesão”** mas deixou, em tese, de firmar o posterior contrato, utilizando o Termo de adesão como se contrato fosse.

Em relação a esta falha a própria 3º IGCE às folhas 792/793 reconheceu que o instrumento firmado demonstrou *“o objetivo contratual presente no termo”*. Verifica-se que o chamado “Termo de Adesão” realizado pelo Acreprevidência trouxe em sua estrutura as cláusulas necessárias e obrigatórias de um contrato. Como bem elucidado no Relatório Técnico Complementar, a mera nomenclatura não interfere no objetivo do instrumento. Veja-se, por exemplo, que o instrumento firmado à fl. 340 traz o termo “contratante” e “contratado”, “contrato de Prestação de Serviço” e na cláusula primeira trata “da prorrogação do contrato”. Evidentemente, o instrumento equivocadamente chamado de “Termo de Adesão” é em sua efetividade o Contrato. Assim, entendemos que inexistir irregularidade quanto ao presente quesito, mas atente-se o Gestor para corrigir a presente falha, distinguindo deste modo o “Termo de Adesão” do “Contrato de Prestação de Serviços”, instrumentos diferentes que não se confundem.

A ausência formal do correto “Termo de adesão”, no presente caso, não trouxe prejuízo, inclusive consta no processo os atos de publicidade da adesão, função principal do “Termo de Adesão”.

4) Falha referente a **Realização de diversos aditivos ao “Termo de Adesão”**. A 3º IGCE aponta que *“por não haver contrato, os aditivos ao Termo de Adesão da Ata do TCE, estavam alterando prazos e valores da Ata expirada, em desconformidade ao artigo 7º do Dec. Estadual nº 5.967/2010”*. Quanto a este ponto entendemos que, se em relação ao item anterior foi desconsiderado a mera nomenclatura dada ao instrumento que foi chamado pelo Acreprevidência de “Termo de Adesão”, quando na verdade se trata de um Contrato, ilógico seria não considerar como aditivo ao contrato os aditivos realizados ao Termo de Adesão.

Percebe-se aqui certa confusão em alguns instrumentos e institutos que não se confundem, mas que nesta Prestação de contas foram confundidos. Assim, Ata de Registro de Preços, Termo de Adesão e Contrato são instrumentos distintos, com características distintas e com objetivos diferentes. A 3ª IGCE aponta que “os aditivos relativos ao Termo de Adesão da Ata do TCE, estavam alterando prazos e valores da Ata expirada em desconformidade ao art. 7º do Decreto Estadual nº 5.967/2010”. Em que pese o exposto pela IGCE, não temos o mesmo entendimento. O artigo 7º do Decreto 5.967 diz o seguinte:

Art. 7º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

Parágrafo único. Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido ao disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Como se observa, a validade da Ata de registro de preço não pode ser superior a um ano. Já os contratos dela derivados terão seus prazos de validade regidos pelos instrumentos convocatórios e pelos respectivos contratos, respeitados os ditames do artigo 57 da lei 8.666/93. Assim, temos que o prazo da Ata de Registro de Preços não se confunde com os prazos do contrato. Deste modo, por ter o gestor do Acreprevidência realizado aditivo ao “Termo de Adesão”, já devidamente considerado como contrato, não há que se falar que o aditivo foi realizado à Ata de Registro de Preço, inclusive porque o Órgão gerenciador da Ata era o TCE/Acre, sendo o Acreprevidência mero órgão participante extraordinário (art. 1º, VII do Dec. 5967). Este aditivo ao “Termo de Adesão” é na verdade um aditivo ao contrato e não da Ata. É inequívoco que as nomenclaturas estão erradas, mas, como já exposto pela própria IGCE, a mera nomenclatura não é capaz de alterar o objetivo do instrumento.

5) Também ficou constatado a **inexistência de contrato entre o Acreprevidência e a Contratada Tropical Parquet** no exercício de 2017. Em relação a execução do presente contrato de prestação de serviços citado, percebemos o correto raciocínio da 3º IGCE, que, por se tratar de uma adesão à uma Ata de registro de Preços com diversos aditivos, trouxe em sua análise a necessária cadeia relacional dos contratos, uma espécie de árvore genealógica, ou seja, o contrato originário firmado pelo Órgão gerenciador, a Ata de Registros de preços que derivou o direito de contratar e os contratos entre Contratado e Órgão participante extraordinário (Acreprevidência) desde o seu início até chegarmos ao exercício efetivamente analisado. Ocorre que, mesmo após o excelente trabalho de análise, a equipe verificou que o gestor não trouxe em sua prestação de contas o contrato ou aditivo que abrangesse parte do exercício de 2017, no caso o 4º termo aditivo.

Verificamos que o presente documento foi juntado ao processo às folhas 810/814, regularizando a falha antes apontada.

6) **Em relação a ausência de documentos que comprovem a necessidade para o serviço de entrega de Portarias** de Aposentadoria de 03 (três) servidoras e 02 (dois) motoristas para conduzir um único veículo, apesar de entendermos que o presente serviço possa, aparentemente ser realizado por dois servidores, entendemos que esta escolha esteja dentro da discricionariedade do Gestor do órgão.

7) **Infringência ao Plano de Trabalho do Termo de Cooperação Técnica 01/2015**, celebrado com a SGA, ante a ausência de esclarecimento e comprovação da necessidade de repasse de R\$ 720.000,00 à Secretaria de Gestão Administrativa - SGA em 2017, no Termo de Cooperação Técnica nº 01/2015.

Verifica-se que o presente termo trata de transferência de recursos intra-orçamentário. A transferência por si própria não gera dano ao erário,

Missão: Exercer o controle externo, orientando e fiscalizando a gestão pública, e incentivar a sociedade ao exercício do controle social.

pois que se trata de transferência de recursos no âmbito da mesma esfera de governo. Este foi o entendimento firmado no Acórdão nº 11.885/2020/Plenário derivado do processo TCE 124.299, que tem como objeto a Prestação de Contas do Acreprevidência exercício de 2016.

Permaneceu apenas a ressalva em face da ausência da juntada dos cartões de embarque na prestação de contas das diárias apontadas do item 7.1.3 do Relatório Técnico Preliminar.

Assim, Diante do exposto, **VOTO:**

1 – Por julgar **REGULARES COM RESSALVAS** as contas da **do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ACRE**, exercício 2017, de responsabilidade do Sr. **JOSÉ DE ANCHIETA BATISTA**, com fundamento no artigo 51, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 38/1993, em face da ausência de:

- a) Falhas formais relativas a adesão a Ata de Registro de Preço referente ao Termo de Adesão nº 02/2012 firmado com a Cooperativa Tropical Parquet.
- b) Ausência dos cartões de embarque na Prestação de contas nos processos de concessão de diárias Gustavo Valle Mascarenhas (empenho nº 7142110131), Francisco Alves de Assis Filho (Empenho nº 7142110183) e José de Anchieta Batista (empenho nº 7142110215).

2 - Após as formalidades de estilo, pelo arquivamento do processo.

É como Voto.

Rio Branco-AC, 02 de julho de 2020.

Conselheiro **ANTONIO JORGE MALHEIRO**
Relator