Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 990/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/9387/2020/001
PROTOCOLO	**:** 2266323
TIPO DE PROCESSO	**:** RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	**:** SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE BANDEIRANTES
RECORRENTE	**:** ADEVALDO FREITAS DE SOUZA
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO (SAAE) – OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS – INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS FORMAIS OU MATERIAIS EXIGIDOS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – CADASTRO DOS RESPONSÁVEIS – PARECER EMITIDO PELO CONSELHO MUNICIPAL DO SAAE – ATO DE NOMEAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA ÁREA CONTÁBIL – TERCEIRIZAÇÃO – NÃO ATENDIMENTO AO TERMO DE INTIMAÇÃO – CONTAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTAS – RECOMENDAÇÃO — VERIFICAÇÃO DE IMPROPRIEDADES DE NATUREZA FORMAL – AFASTAMENTO DA SANÇÃO POR OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS – TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO – RECOMENDAÇÃO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – MANUTENÇÃO DA MULTA POR NÃO ATENDIMENTO À INTIMAÇÃO – PARCIAL PROVIMENTO.

1. Cabe a reforma do acórdão para o fim de julgar as contas de gestão como regulares com ressalva, bem como afastar a multa pela omissão parcial no dever de prestar contas no prazo estabelecido, verificando-se que o motivo da desaprovação (ausência de documentos) não possui o condão de alterar os dados e resultados apresentados a ponto de justificá-la, mas evidencia apenas impropriedades de natureza formal (decorrentes da ausência do cadastro dos responsáveis, do parecer emitido pelo conselho municipal do SAAE e do ato de nomeação dos membros do conselho), que não comprometeram a confiabilidade das contas, assim como a contratação de empresa especializada na área contábil, pela via de terceirização, que objeto de recomendação.

2. Mantém-se a multa pelo desatendimento à intimação do Tribunal de Contas para remessa de documentos, que constitui infração à norma legal, conforme o §1º do art. 22 da Lei Complementar 160/2012, independentemente da situação lançada nos autos, considerando a sua aplicação pela relatoria originária decorrente da total desconsideração da diligência pelo responsável.

3. Parcial provimento do recurso ordinário para reformar a decisão no sentido de declarar as contas como regulares com ressalvas, pela manutenção da multa ao recorrente por não ter respondido, sem causa justificada, ao termo de intimação, e pela recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 24 de abril de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** do Recurso Ordinário interposto pelo Sr. **Adevaldo Freitas de Souza**, Diretor Presidente, à época, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Bandeirantes/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITCE/MS; e no mérito, pelo **parcial provimento** ao recurso, para o fim de reformar os comandos do **Acórdão - AC00 - 948/2022**, prolatado na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 04 de maio de 2022 (Processo TC/MS 9387/2020), na forma seguinte: **1.** pelo julgamento da Prestação de Contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Bandeirantes/MS, de responsabilidade do Sr. **Adevaldo Freitas de Souza** (Diretor Presidente - à época), referente ao exercício financeiro de **2018**, como **contas regulares com ressalva**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra "a", item 4, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; **2.** pela **aplicação de multa** no valor de **15 (quinze) UFERMS**, ao Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época) por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 10873/2021, fl. 330), infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do TCE/MS; **3.** pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno TCE/MS; e **4.** pela **recomendação** aos responsáveis pelo Órgão que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente, para que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente; bem como, recomendação para que realizem concurso público para provimento de quadro próprio de contador do município; e **intimar** os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 24 de abril de 2024.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Trata-se de Recurso Ordinário interposto em face do Acórdão - AC00 - 948/2022, prolatado na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 04 de maio de 2022 (Processo TC/MS 9387/2020, peça 52), que decidiu:

> 1. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Bandeirantes/MS, de responsabilidade do Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época), referente ao exercício financeiro de 2018, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra "a", item 4, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;
>
> 2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de:
>
> a) 50 (Cinquenta) UFERMS, ao Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época), pela **omissão parcial no dever de prestar contas no prazo estabelecido e pela prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos**, com base nas disposições do art. 42, caput, II e IX, art. 44, inciso I, art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 160/12 c/c art. 181, inciso I, parágrafo 4º, incisos I, II e III, do Regimento Interno do TCE/MS;
>
> b) 15 (quinze) UFERMS, ao Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época) por **não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 10873/2021, fl. 330)** formalizado pelo meu Gabinete, infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do TCE/MS;
>
> 3. Pela **RECOMENDAÇÃO** aos responsáveis pelo Órgão que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente, as de natureza contábil, e que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente;
>
> 4. Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno TCE/MS; e
>
> 5. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

Em suas razões, o recorrente Edevaldo Freitas de Souza, aduz, em síntese, que os documentos considerados ausentes (cadastro dos responsáveis; parecer emitido pelo Conselho Municipal do SAAE e ato de nomeação dos membros do Conselho) não possuem o condão de rejeição das contas prestadas, pois abrangem aspectos formais, cabendo mera ressalva.

Cita alguns julgados da Corte Fiscal e aduz que “a Lei Orgânica não dá supedâneo para a declaração de irregularidade das contas, até porque as consequências desse reconhecimento são graves e a mera ausência de documentos atinentes à formalidade não podem ser motivos para a restrição direitos que possam advir da rejeição das contas de gestão”.

No que cinge a contratação de empresa especializada na área contábil, justifica que a opção pelo contrato se deu em razão de ausência de técnicos capacitados no quadro de servidores do SAAE, o que é uma realidade na grande maioria dos municípios do Estado e que, a contratação de escritório terceirizado se deu pela inviabilidade de realizar concurso público naquele momento.

Quanto a multa aplicada em razão da ausência de resposta aos termos de intimação (INT - G.JD – 10873/2021 e INT - G.ICN - 13228/2021), entende que a mesma se mostra desmedida, cabendo sua anulação.

Por fim, anota que é cediço que os processos que tramitam no Tribunal de Contas devem ser analisados segundo as premissas do formalismo moderado e da instrumentalidade das formas. Que a apreciação dos procedimentos administrativos requer análise além da mera formalidade, do mero preenchimento formal de formas pré-estabelecidas, como se um check-list fosse. Há de se verificar o animus do gestor, a realidade do Ente Contratante (estrutural e técnica) e, principalmente, a finalidade do ato.

Roga, ao final, pelo conhecimento e processamento do recurso para declarar a regularidade da prestação de contas de gestão do SAAE de Bandeirantes/MS e excluir ou reduzir as multas arbitradas.

O expediente foi devidamente recebido pelo Conselheiro Presidente (peça 4), que verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nas normas regimentais.

Nos termos do Ato Ordinatório (peça 6), seguiram os autos ao Ministério Público de Contas, que aviou parecer PAR – 2ª PRC 12957/2023 (peça 7) e consignou que as razões apresentadas são insuficientes para reformar a r. decisão.

Conclui o representante do *Parquet* que, a ausência de documentos obrigatórios, a ausência de certificação da atuação do controle social e a contratação de serviços na área contábil prejudicam a solicitação recursal para a alteração da Decisão proferida no AC00 – 948/2022.

Vieram-me os autos conclusos.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

FUNDAMENTAÇÃO

Presentes os pressupostos e condições recursais, conheço do apelo e passo à análise de seus fundamentos.

Analisando o contexto fático e todo o feito, verifico a plausibilidade, em parte, dos argumentos apresentados à postulação recursal.

Prospera a defesa quanto aos fundamentos capazes de desconstituir a declaração de irregularidade das contas, bem como a aplicação de sanção por omissão no dever de prestar contas (item 2.a), posto que, de fato, o motivo que ensejou a não aprovação da prestação de contas em tela (ausência de documentos) não possui o condão de alterar dados e resultados das contas públicas, a ponto de justificar sua rejeição.

No caso, a falha decorrente da ausência do cadastro dos responsáveis, do parecer emitido pelo conselho municipal do SAAE e do ato de nomeação dos membros do conselho, não guardam força, em primeiro momento, para uma irregularidade e condenação, permitindo desconstruir os fundamentos de rejeição das contas e de aplicação da multa.

Em outras palavras, ressalta-se que, a menos que sobrevenha de forma reiterada, tal falha não retira da prestação de contas em tela a confiabilidade dela esperada, pois, todas as informações contábeis foram evidenciadas e não guardam força bastante para sua condenação.

A questão exposta evidencia impropriedade de natureza formal, merecendo a formulação de recomendação ao gestor, no sentido de que observe com maior rigor quanto a remessa obrigatória de documentação ao Tribunal de Contas, inclusive nos prazos definidos no Manual de Peças Obrigatórias, por ser tratarem de desdobramentos contábeis essenciais para análise e emissão de juízo de valor no julgamento das referidas Prestações de Contas (Resolução TC/MS nº 88/2018, art. 45 parágrafo único).

Como visto, o resultado negativo do *Decisum* decorre também da contratação de empresa especializada na área contábil, pela via de terceirização, sendo que esse quadro de profissionais deve ser provido por concurso público, em face dos princípios da isonomia, legalidade e moralidade.

Quanto a este tema, considerando, pois, que as atribuições de contador constituem atribuições típicas de cargos permanentes e serviços continuados, cumpre o vínculo ser efetivo.

Cabe aqui, também, recomendação ao atual gestor, para que realize concurso público para provimento de quadro próprio de contador do município; ou se já o tiver

realizado, que nomeie servidor público efetivo, conforme preceitua o Art. 37, II, da Constituição Federal/1988.

De outro lado, entretanto, quanto a parte dispositiva seguinte do *Decisum* (item 2.b), a multa decorre exclusivamente do desatendimento à intimação do Tribunal de Contas, para a obrigatória remessa de documentos, visando a regularização das falhas existentes, com a juntada de novos documentos e esclarecimentos.

Vejo que não há possibilidade de se dar guarida à pretensão formulada para excluir referida sanção, devendo ser rejeitada as alegações de defesa, pois, independentemente da situação lançada nos autos, a mesma foi fixada pela relatoria originária, em razão da diligência ter sido totalmente ignorada pelo responsável, infringindo desta feita, a norma legal e regimental conforme o §1º do art. 22 da Lei Complementar 160/2012.

Ademais, a premissa de que "*a multa se mostra desmedida, cabendo sua anulação ante aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade*" não se mostra suficiente para alterar o juízo de julgamento formado no feito quanto a este tema (item 2.b), razão pela qual, a reprimenda contestada (multa) deve ser mantida por seus próprios fundamentos.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito, **VOTO** no seguinte sentido:

I. pelo **CONHECIMENTO** do Recurso Ordinário interposto por Adevaldo Freitas de Souza (CPF ***.196.681-**), Diretor Presidente, à época, do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Bandeirantes/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e seguintes do RITCE/MS;

II. No mérito, pelo **PARCIAL PROVIMENTO** ao recurso, para o fim de reformar os comandos do Acórdão - AC00 - 948/2022, prolatado na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 04 de maio de 2022 (Processo TC/MS 9387/2020), na forma seguinte:

> 1. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de Bandeirantes/MS, de responsabilidade do Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época), referente ao exercício financeiro de 2018, como **CONTAS REGULARES COM RESSALVA**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra "a", item 4, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;
>
> 2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 15 (quinze) UFERMS, ao Sr. Adevaldo Freitas de Souza (Diretor Presidente - à época) por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 10873/2021, fl. 330),

infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do TCE/MS;

3. pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno TCE/MS; e

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** aos responsáveis pelo Órgão que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente, para que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente; bem como, recomendação para que realizem concurso público para provimento de quadro próprio de contador do município.

III. **INTIMAR** os interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pelo conhecimento e parcial provimento do recurso ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 24 de abril de 2024.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

MSS / VAB