TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 222413/22
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: SERVIÇO AUTONOMO DE AGUA E ESGOTO DE ITAMBARACÁ
INTERESSADO: YOCHIHARU OUTUKI
RELATOR: AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO

ACÓRDÃO Nº 1219/23 - Segunda Câmara

Prestação de contas anual. Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá. Exercício de 2021. Regularidade com ressalva.

RELATÓRIO DA PROPOSTA DE VOTO (AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO)

Tratam os autos de prestação de contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá, relativas ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do senhor Yochiharu Outuki.

Em primeira análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) apontou as seguintes irregularidades (Instrução 2162/22-CGM, peça 6):

O Relatório do Controle Interno encaminhado não apresenta os conteúdos mínimos prescritos pelo Tribunal.

Deixou de ser encaminhada documentação comprobatória da formação acadêmica do responsável pelo Controle Interno da entidade, além de comprovantes da participação em cursos de capacitação relacionados à atividade desempenhada nos últimos 60 meses.

O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão.

O responsável pelo Controle Interno, em sua avaliação à peça processual nº 4, considerou irregular a gestão relativamente ao exercício financeiro em análise, haja vista a inobservância aos princípios da Lei Federal nº 8666/93 em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

relação à contratação de serviços técnicos profissionais, mão-de-obra, software, entre outras despesas.

Devidamente intimado, o responsável apresentou defesa (peça 20), encaminhando documentação comprobatória da formação acadêmica do responsável pelo controle interno da entidade em ciências contábeis, e alegando, em síntese, que:

- ao assumir a gestão da entidade, em janeiro de 2021, se deparou com um quadro em que não havia sido realizada nenhuma licitação pelas gestões passadas;

- no propósito de regularizar as contratações da entidade, prontamente instituiu a comissão permanente de licitação, designou pregoeiro e equipe de apoio para as licitações que seriam realizadas;

- como não havia nenhuma licitação realizada na entidade, os servidores tiveram que receber treinamento e capacitação para estas novas funções, e iniciaram os processos licitatórios observando fielmente as exigências legais;

- a regularização total de contratações, partindo do zero, demandaria algum tempo, o que infelizmente não foi possível de ser realizado integralmente no exercício de 2021, diante do grande número de licitações/dispensas/inexigibilidades a serem realizadas, do quadro enxuto de pessoal e da necessidade de capacitação do pessoal;

- houve empenho em regularizar as contratações da entidade, tendo sido realizados no exercício de 2021 diversos pregões e processos de dispensa e inexigibilidade, que foram listados.

Em análise conclusiva (Instrução nº 489/23-CGM, peça 21), a unidade técnica opinou pela irregularidade das contas em razão da: a) ausência de comprovantes relativos à participação em cursos de capacitação recentes relacionados à função de controlador interno, conforme indicado no modelo 4 da IN 169/2021 e não apenas a menção às datas cursadas; b) ausência de procedimentos licitatórios para as contratações de serviços terceirizados (serviços técnicos de leiturista, bióloga e serviços de TI; bem como a extrapolação do limite para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

aquisição de compra direta e/ou dispensa de licitação. Sugeriu a aplicação de multas, com base no art. 87, I, “b” e art. 87, IV, “g”, da LCE nº 113/2005.

O Ministério Público de Contas (MPC), por intermédio do Parecer nº 122/23-5PC (peça 22), manifestou-se no mesmo sentido.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO DA PROPOSTA DE VOTO (AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO)

Inicialmente, divergindo da unidade técnica, considero que a apresentação do diploma de curso superior em ciências contábeis supre a necessária comprovação da formação profissional do controlador interno.

No que diz respeito à segunda irregularidade, relativa a diversas aquisições de produtos e serviços pela entidade supostamente em desrespeito às normas de licitação, apontada no parecer do controle interno, considero ser possível acatar as justificativas apresentadas pelo gestor.

O responsável tornou-se diretor da entidade no início de 2021. São verossímeis as suas alegações no sentido de não terem sido realizados processos licitatórios pelos dirigentes que o antecederam, pois, em consulta ao “Portal de Informações para Todos” do TCE-PR, verifica-se que não há qualquer processo licitatório cadastrado pela entidade antes do início de sua gestão, havendo o registro apenas de duas dispensas de licitação no exercício de 2017.

No exercício de 2021, por outro lado, consta o registro de nove pregões, dois processos de dispensa e um de inexigibilidade.

Ao que tudo indica, a partir de sua posse o gestor buscou regularizar a situação encontrada, com a designação de comissão permanente de licitação e a realização de processos licitatórios e de dispensa/ou inexigibilidade.

Há de se considerar ainda que o Município de Itambaracá possui população estimada de apenas 6.516 pessoas, conforme informações do site do IBGE, e que no exercício de 2021 a entidade obteve receita de apenas R$ 1,5

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

milhão de reais, o que certamente proporciona um quadro de pessoal extremamente reduzido.

Assim, além das dificuldades relativas à quantidade de servidores, também é possível deduzir a existência de dificuldades técnicas relacionadas à qualidade na formação técnica dos servidores de um município de dimensão tão pequena, como alegado.

Em acréscimo, deve-se levar em conta também a essencialidade do serviço prestado pela entidade, de fornecimento de água e coleta de esgoto, que naturalmente não pode ser interrompido sem causar enormes prejuízos à população, o que certamente se constitui em um fator a pressionar o responsável em início de gestão.

Em especial atenção ao primado da realidade e ao que prescreve o art. 22 e parágrafos da LINDB[1], é imprescindível garantir que o controle externo da Administração Pública atue fundamentalmente na análise dos fatos concretos e de seus impactos, levando em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, pois a norma prescrita no referido dispositivo legal veda motivações decisórias meramente retóricas ou principiológicas abstratas, descompromissadas com o caso concreto.

Assim, diante das circunstâncias fáticas e das justificativas e medidas adotadas pelo gestor público ao longo do ano de 2021, especialmente no que concerne à deflagração de diversos pregões presenciais, inexigibilidade e dispensa de licitação, e considerando, ainda, que não foi apontado prejuízo ao erário, as contas podem ser julgadas regulares, com a ressalva em razão das irregularidades apontadas pelo controle interno e parcialmente admitidas pelo responsável.

Em acréscimo, observo que não foram juntadas aos autos informações suficientes para caracterizar a irregularidade, pois o parecer do controle

[1] *"Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

interno tão somente indica o descumprimento de normas legais, sem indicar com precisão quais teriam sido as falhas, os valores envolvidos e outros elementos mínimos necessários para que esta Corte pudesse fazer o necessário juízo sobre as irregularidades e o seu reflexo no julgamento das contas do gestor.

Desse modo, seria necessário, antes de eventual julgamento pela irregularidade das contas, apurar nestes autos a extensão das falhas aventadas no parecer do controle interno, o que demandaria a realização de diligências e análises posteriores, o que dispensei diante das circunstâncias fáticas já delineadas neste voto e da baixa materialidade das despesas da entidade.

PROPOSTA DE VOTO (AUDITOR TIAGO ALVAREZ PEDROSO)

Por todo o exposto, proponho o voto:

a) Pela **regularidade com ressalva** das contas do exercício de 2021 do senhor Yochiharu Outuki, responsável pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá, em razão das impropriedades destacadas no parecer do controle interno, relativas aos processos de aquisição de produtos e serviços, nos termos do art. 16, II, da LC nº 113/2005.

Com o trânsito em julgado desta decisão, encaminhem-se os autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para anotação da ressalva e, após, à **Diretoria de Protocolo** para o arquivamento do processo, conforme os art. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.]

VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA)

Prestação de contas anual. Serviço autônomo municipal de água e esgoto. Item de análise *O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão*. *Realização de despesas sem o devido procedimento legal de contratação*. Ausência de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

informações suficientes na defesa do gestor. Caracterização da irregularidade. Irregularidade das contas. Multa administrativa.

Diante do acurado relato apresentado pelo ilustre relator, Auditor Tiago Alvarez Pedroso, permito-me passar diretamente à fundamentação de minha divergência, que se limita ao item de análise *O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão*.

Referido relatório afirma ter sido constatada a "realização de despesas sem o devido procedimento legal de contratação, sendo inobservado os princípios legais da Lei 8.666/93, tais como: contratação de serviços técnicos profissionais, mão de obra, software, entre outros" (peça 4).

Sem qualquer dúvida, são pertinentes e relevantes as considerações do ilustre Auditor relator, concernentes ao fato de que o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá, até 1º de janeiro de 2021 (início da gestão do sr. Yochiharu Outuki), praticamente não realizava licitações e não estava estruturado para isso, tendo o novo gestor adotado providências no sentido de regularizar a situação encontrada.

Entretanto, considero precipitado que este Tribunal desde logo afaste a irregularidade apontada pelo controle interno, para reputá-la motivadora de mera ressalva às contas.

Primeiro porque não consta dos autos a exata delimitação dessas contratações, com suas informações básicas, como objeto, valor, vigência etc., dados sem os quais considero temerário exercer um juízo pela regularidade com ressalva das contas.

A ausência de informações, a meu ver, não favorece o gestor, visto que é seu o ônus de prestar as contas apropriadamente. Nesse sentido, no mínimo o gestor das contas deveria ter instruído sua defesa com a cópia integral dos procedimentos referentes às contratações referidas pelo controle interno, a fim de que os atos praticados pudessem ser de fato analisados pelo Tribunal, juntamente com as justificativas do interessado.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

Em segundo lugar, se o Serviço Autônomo de Água e Esgoto não tinha a capacidade de promover as licitações ou contratações diretas necessárias, o gestor das contas deveria ter esclarecido e comprovado por que, então, a própria Administração direta não foi provocada, para que as realizasse.

No mais, adoto como razões de decidir, especificamente quanto ao ponto em questão, as Instruções 2162/22 e 489/23 da Coordenadoria de Gestão Municipal, bem como o Parecer 122/23 do Ministério Público de Contas.

Diante do exposto, **VOTO**:

I. Pela **irregularidade** das contas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá referentes ao exercício de 2021, de responsabilidade de Yochiharu Outuki, nos termos dos artigos 1º, III, e 16, III, "b", da Lei Complementar Estadual 113/2005, em razão das constatações referentes ao item de análise *O Relatório do Controle Interno apresenta ocorrência de irregularidade passível de desaprovação da gestão*, previsto na Instrução Normativa 169/2021 deste Tribunal.

II. Pela aplicação da multa prevista no artigo 87, IV, "d", da Lei Complementar Estadual 113/2005 ao sr. Yochiharu Outuki.

III. Após o trânsito em julgado, pelo encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros devidos e as providências de sua alçada atinentes à execução da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **TIAGO ALVAREZ PEDROSO**, por maioria absoluta, em:

I – julgar **regulares com ressalva** as contas do exercício de 2021 do senhor Yochiharu Outuki, responsável pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Itambaracá, em razão das impropriedades destacadas no parecer do controle

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ

interno, relativas aos processos de aquisição de produtos e serviços, nos termos do art. 16, II, da LC nº 113/2005; e

II – determinar, após o trânsito em julgado desta decisão, o encaminhamento dos autos à **Coordenadoria de Monitoramento e Execuções** para anotação da ressalva e, após, à **Diretoria de Protocolo** para o arquivamento do processo, conforme os art. 398, § 1º, e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI que acompanharam o voto do Relator (voto vencedor) pela regularidade com ressalva. O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (voto vencido) divergiu do Relator e votou pela irregularidade das contas com aplicação de multa.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 18 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 7.

TIAGO ALVAREZ PEDROSO
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.PMNQ