

TC-018.559/2010-7 (Apenso: TC-026.128/2006-0)

Tipo: Recurso de reconsideração em tomada de contas especial

Unidade jurisdicionada: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Ceará (CREA/CE)

Recorrentes: Otacílio Borges Filho (CPF 001.976.103-15) e Antônio Salvador da Rocha (CPF 072.950.143-49)

Advogados do primeiro recorrente: Valmir Pontes Filho (OAB/CE 2.310) e Beatriz de Paiva Pontes (OAB/CE 22.846) – signatários procuração peça 68; Rodolfo Licurgo Tertulino de Oliveira (OAB/CE 10.144), Marcelo Memória (OAB/CE 14.407), Felipe Barreira Uchoa (OAB/CE 12.639), Fernanda de Mesquita Teles (OAB/CE 11.599), Sávio Carvalho Cavalcante (OAB/CE 16.215), Renia Maria Bezerra Reis de Muro (OAB/CE 21.371) e Marcus Vinícius Albuquerque Alcanfor (OAB/CE 14.484) – procuração peça 65; Alcimor Aguiar Rocha Neto (OAB/CE 18.457), Gilvando Furtado de Figueiredo Junior (OAB/CE 18.259), Francisco Érico Carvalho Silveira (OAB/CE 16.881), Bruno Meyer Montenegro (OAB/CE 18.108) e Francisco Rafael Duarte Sá (OAB/CE 19.216) – procuração peça 68.

Advogado do segundo recorrente: Mateus Lima da Rocha (OAB/CE 20.390) – procuração peça 77.

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário:

A contratação de serviços de advogado se revela de caráter institucional, confirmado pelo juízo favorável obtido no julgamento pelo Poder Judiciário. Razoável a conduta do gestor público que, embora tenha realizado a contratação de advogado sem licitação prévia, fundamentou-se em parecer jurídico prévio, mostrando zelo na gestão da coisa pública. Correlação entre pontos de citação e justificativas. A aquisição de refeição deve demonstrar compatibilidade com os fins da entidade, como aquela oferecida durante eventos, seminários e reuniões. A Administração não deve realizar despesas com festividades, almoços, coffee-breaks e confraternizações quando não condizentes com as necessidades de ação da entidade.

INTRODUÇÃO

Tratam-se de recursos de reconsideração interpostos por Otacílio Borges Filho (peça 64) e Antônio Salvador da Rocha (peças 78-81), ambos presidentes do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE), buscando rever o julgamento contido no Acórdão 1080/2015-2ª Câmara (peça 54), por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e multa, em razão de

irregularidades identificadas na gestão do órgão, inicialmente noticiadas em representação formulada pela Procuradoria da República no Estado do Ceará.

2. Eis o extrato da decisão recorrida (peça 54):

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Otacílio Borges Filho, presidente do Crea/CE no período 2003/2005, e Antônio Salvador da Rocha, presidente do Crea/CE, no período 2006/2008, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas **b e c**, 19, **caput**, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.3. condenar os responsáveis arrolados a seguir ao pagamento das quantias abaixo especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia no Ceará, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

9.3.1. Otacílio Borges Filho:

9.3.1.1. confraternização natalina em 2005:

Data	Valor (R\$)
19/12/2005	22.000,00
20/12/2005	2.000,00

9.3.1.2. compra de refeições e lanches:

Data	Valor (R\$)
31/12/2005	37.585,30

9.3.2. Antônio Salvador da Rocha: compra de refeições e lanches:

Data	Valor (R\$)
31/12/2006	28.140,88
31/12/2007	16.369,71
31/12/2008	59.565,67

9.4. aplicar ao Sr. Otacílio Borges Filho as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e 58, inciso II, da mesma lei, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. aplicar ao Sr. Antônio Salvador da Rocha as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), e 58, inciso II, da mesma lei, no valor de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do RI/TCU), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde



a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.6. autorizar a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens precedentes, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992;

9.7. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Ceará, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

HISTÓRICO

3. Em função de auditoria realizada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia no Estado do Ceará, o Tribunal de Contas da União determinou a conversão do processo de auditoria em processo de tomada de contas especial, para apuração e quantificação de diversas irregularidades identificadas na gestão dos responsáveis (Otacílio Borges Filho, presidente no período 2000-2005 e Antônio Salvador Rocha, presidente no período 2006-2010).

4. O primeiro responsável, **Otacílio Borges Filho**, teve suas contas julgadas irregulares em razão dos seguintes pontos:

contratação indevida de serviços advocatícios, consistente na contratação de serviços advocatícios no valor de R\$ 98.529,68 no exercício de 2005, caracterizando despesa antieconômica por existirem advogados ocupantes de cargos efetivo e em cargos em comissão dos quadros de pessoal da instituição (ocorrência 3.1.d do Relatório, peça 56, p. 5) – itens 12-14 e 53-56 do voto que antecede ao Acórdão (peça 55, p. 7-8), ensejando aplicação de multa.

ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade, consistente na contratação direta de serviços de divulgação e publicidade, nas quantias de R\$ 113.904,68 no exercício de 2005, em afronta ao art. 23, § 5º, da Lei de Licitações (ocorrência 3.5.b do Relatório, p. 14) – itens 28-30 do voto (p. 5), ensejando aplicação de multa.

aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição, consistente na compra de refeições e lanches incompatíveis com o interesse da instituição (R\$ 37.585,80, em 31/12/2005) – ocorrência 3.1.1 do Relatório (p. 9) – itens 39-40 do voto (p.6), ensejando aplicação de débito e multa.

despesas com confraternização natalina, consistente no pagamento de despesas com confraternização natalina, sem amparo legal (R\$ 22.000,00 e R\$ 2.000,00, em 19 e 20/12/2005, respectivamente) – ocorrência 3.1.i do Relatório (p. 8) – item 38 do voto (p.5), ensejando aplicação de débito e multa.

5. O segundo responsável, **Antônio Salvador Rocha**, teve suas contas julgadas irregulares em razão dos seguintes pontos:

ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade, consistente na contratação direta de serviços de divulgação e publicidade, nas quantias de R\$ 21.634,00 em 2006, R\$ 29.689,00 em 2007 e R\$ 60.319,50 em 2008, com afronta ao art. 23, § 5º, da Lei de Licitações (ocorrência 3.6.a do Relatório, p. 19) – itens 28-30 do voto, ensejando aplicação de multa.

contratação indevida de serviços advocatícios, consistente na contratação de serviços advocatícios no valor de R\$ 32.822,41 (2006), R\$ 16.412,12 (2007) e R\$ 2.036,20 (2008), caracterizando despesa antieconômica por existirem advogados ocupantes de cargos efetivo e em cargos em comissão dos quadros de pessoal da instituição (ocorrência 3.4.a do Relatório, p. 11) - itens 12-14 e 53-56 do voto, ensejando aplicação de multa.

aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição, consistente na compra de refeições e lanches incompatíveis com o interesse da instituição (R\$ 28.140,88 em 31/12/2006, R\$ 16.369,71 em 31/12/2007 e R\$ 59.565,67 em 31/12/2008) (ocorrência 3.4.b do Relatório, p. 13), itens 39-40 do voto (p.6), ensejando aplicação de débito e multa.

despesas diversas não relacionadas aos interesses da instituição, consistente na realização de despesas incompatíveis com as atividades do Crea/CE mediante suprimentos de fundo, tais como compra de castanha de caju, recarga de cartões telefônicos etc. (item 3.5.m do Relatório, p. 19) – item 44-45 do voto (p. 6-7), ensejando aplicação de multa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

6. O primeiro recorrente, **Otacílio Borges Filho**, apresentou recurso de reconsideração em peça 64, com instrução de admissão nas peças 70-71 e despacho de admissibilidade na peça 82, concedendo efeito suspensivo para os itens 9.2, 9.3.1, 9.4 e 9.6 do acórdão recorrido, não havendo divergência quanto as conclusões e deliberações presentes.

7. O segundo recorrente, **Antônio Salvador Rocha**, apresentou recurso de reconsideração em peças 78-81, com instrução de admissão nas peças 86-87 e despacho de admissibilidade na peça 88, concedendo efeito suspensivo para os itens 9.2, 9.3.2, 9.5 e 9.6 do acórdão recorrido, não havendo divergência quanto as conclusões e deliberações presentes.

EXAME DE MÉRITO

8. Dos pontos de questionamento de Otacílio Borges Filho, presidente no período de 2000-2005

9. O primeiro recorrente insurge-se contra os seguintes pontos: **1)** contratação indevida de serviços advocatícios; **2)** ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade; **3)** aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição; **4)** despesas com confraternização natalina.

10. Da contratação de serviços advocatícios com inexigibilidade de licitação

11. Entende o recorrente que as contratações seriam legais, pois direcionadas a realização de serviços específicos de natureza não continuada e características singulares e complexas, enfrentando os seguintes temas: a) contratação de empresa para emissão de parecer sobre a execução dos serviços de supervisão e gerenciamento das obras do prédio da nova sede do Crea-CE; b) defesa dos interesses dos Conselheiro em ação que se discutia a redução do mandato dos conselheiros regionais do Plenário do Crea/CE; c) processos com objetos singulares, em trâmite

no STJ, TCU e etc., todos demandando conhecimento específico por parte dos seus patronos, com parecer do advogado Carlos Alberto Forte.

12. Haveria hipótese de dispensa de licitação nos termos do art. 25, II c/c art. 13, V da Lei 8666/93, acrescido ao grande volume de trabalho da entidade e do reduzido quadro de pessoal efetivo.

Análise

13. A totalização do valor de R\$ 98.529,68 advém do somatório de todas as despesas realizada pelo órgão sob a rubrica “remuneração de serviços profissionais”, contida no processo TC-026.128/2006-0 (fl. 9;10;11;14 da Peça 44 do TC-026.128/2006-0), devendo ser destacado que a metodologia adotada pelo Tribunal não é correta, por quantificar a irregularidade pela totalidade das despesas realizadas naquela rubrica, sem distinguir inclusive despesas não relacionadas ao pagamento de honorários de advogado, à exemplo do pagamento de serviços médicos (Edson Rocha Cantal), cursos profissionalizantes (Belizário do Espírito Santo Aquino, Cláudia Regina Ferreira Freire, Ricardo Philomeno Gomes da Silva Quindere), premiações (Nildson de Alencar Bezerra, Pedro Virginio Onofre Barbosa e Ediarado Ambrosio), serviços técnicos (Achiles Chaves Ferreira Junior) e palestras (Gilson Fernando Ferreira de Menezes).

14. Todavia, considerando que o julgamento do Tribunal, neste ponto, ensejou apenas a aplicação de multa, não havendo apuração de débito, a análise deve se focar na existência ou inexistência da prática de ato de gestão contrário as normas aplicáveis na espécie (art. 16, III, “b” da Lei 8443/92).

15. O fundamento para a glosa da despesa da contratação do escritório Nogueira e Aragão Advogados Associados seria o fato de que “a despesa relativa à contratação de advogado para atuar na defesa de dirigente de órgão ou entidade públicos não pode ser custeada pelos cofres dos respectivos entes quando o ato praticado pelo gestor for manifestamente ilegal ou contrário ao interesse público” (item 55 do voto), nos termos do precedente (Acórdão 2.055/2013-2ª Câmara) invocado.

16. Ocorre, todavia, que o processo de justificativa da contratação/dispensa de licitação constante em fl. 36 da peça 41 do TC-026.128/2006-0 (processo de representação), assevera que o patrocínio da causa traria benefícios ao órgão, não tratando de defesa pessoal de gestor, uma vez que se discutia ato do Conselho Federal que reduziu a duração do mandato dos Conselheiros Regionais do CREA/CE:

A decisão administrativa de custear referidos honorários conforme proposta anexa, tem várias motivações donde se destacam:

a) Pedido formulado pelos Conselheiros e respectivas Entidades de Classe prejudicados com a Decisão 3751/2003 Plenária no 1318 do CONFER que reduziu o mandato do Conselheiro Regional de 3 anos para 1 ano, em razão do descumprimento da obrigação de opção do profissional representante junto ao Plenário do CREA-CE, por uma única entidade de classe;

b) Prejuízo para o funcionamento do Plenário do CREA-CE reduzindo o mandato dos Conselheiros Regionais, numa atitude punitiva, violentando o art. 50 da Constituição Federal e o art. 43 da Lei 5.194/66;

c) O prejuízo que se materializa a partir da 1ª Reunião Plenária do CREA-CE no ano de 2005 marcada para dia 20 de Janeiro;

d) Ato de punição inusitado atingindo os Conselheiros, Entidades e o CREA -CE, em razão da não aplicação da Resolução 335/89 do CONFEA, nas renovações do 1/3 do Plenário do CREA-CE desde a sua publicação até então.

17. Na própria decisão que concedeu a antecipação de tutela, reconheceu-se que o Conselho Federal estaria agindo de forma ilegal, restringindo de maneira indevida o exercício do mandato dos representantes estaduais, razão pela qual a defesa do mandato dos conselheiros do CREA-CE não se afigura uma questão pessoal, mas de natureza institucional:

Sendo assim, a Administração — neste o caso, o CONFEA — não poderá proibir ou restringir direito, salvo se estiver previamente embasada em determinada lei que lhe consagre tal faculdade, posto que não lhe é possível expedir regulamento, instrução, resolução, portaria ou similares, para coactar a liberdade dos administrados, salvo se, em lei, já existir delineada a contenção ou imposição que o ato administrativo venha a minudenciar, de modo que, tendo a mencionada Resolução do CONFEA restringido direito, a vedação não é válida.

(TC-026.128/2006-0. página 40, peça 41)

18. Ou seja, não se aplicam ao caso presente os julgados do Tribunal no sentido de invalidar contratações de advogados para defesa de ato manifestamente ilegal, contrário ao interesse público ou imputável pessoalmente ao gestor: a contratação em tela se revela de caráter institucional, confirmado pelo juízo favorável obtido em sede judicial.

19. Há que se atentar para o outro fundamento utilizado pelo Tribunal para condenação no presente ponto, qual seja, a dispensa de licitação ou ausência de contratação de servidores na especialidade de serviço jurídico, cotejados com os princípios da licitação e do concurso público.

20. De início, deve ser afastada a noção de que a existência de servidores advogados no órgão, por si só, invalidaria as contratações, uma vez que o quadro de advogados mostra-se relativamente pequeno (3 advogados no ano de 2005, segundo relatório contido em fl. 29, peça 43 do apenso TC-026.128/2006-0) para as atribuições do órgão, sendo, ao menos em tese, justificável a contratação de advogados, ocorrência inclusive destacada no voto condutor (item 54 do Acórdão).

21. A discussão, assim, está apenas na admissibilidade ou inadmissibilidade de inexigibilidade de licitação.

22. Ora, a inexigibilidade de licitação foi justificada por parecer jurídico do Advogado do CREA/CE, assinado em dezembro de 2004, justificando a contratação do mencionado escritório de advocacia:

Por estas razões, ao adotar na íntegra o parecer do Eminentíssimo Jurista Sérgio Ferraz lavrado e, aprovado em 2003, junto ao Conselho Federal da OAB, somos consoantes ao espírito e aos Repertórios Jurisprudenciais à ele acostados para saber da inexigibilidade de licitação para os profissionais advogados contratados e que integram a sociedade Nogueira & Aragão Advogados Associados, plena a administração na satisfação do objetivo a ser alcançado.

23. O parecer para fundamentar a inexigibilidade de licitação, assim como os demais pareceres assinados por Carlos Alberto Forte, advogado do Crea/CE (fls. 26-35, peça 64, TC-018.559/2010-7), não distingue como matéria de fato a existência de natureza singular e notória especialização constante no art. 25, II da Lei de Licitações, apenas afirmando a admissibilidade em geral para inexigibilidade de licitação, sem particularizar, em nenhum momento, em que

consistiria a singularidade do objeto contratado ou a especialidade do escritório contratado. Não há, na digressão do parecer, o preenchimento do conteúdo jurídico autorizador do afastamento da licitação.

24. A questão de fundo é relevante e está sendo tratada pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral (RE 656.558), o que mostra, ao menos do ponto de vista leigo, a existência de nuances cujo conhecimento não poderia se exigido do Presidente do CREA-CE: no caso vertente, a contratação foi precedida de parecer jurídico que afirmou a validade da contratação de escritório de advocacia, à despeito de não identificar a singularidade de objeto e a notória especialização do contratado.

25. Tem-se, portanto, razoável a conduta do gestor público que, embora tenha realizado a contratação de advogado sem licitação prévia, fundamentou-se em parecer jurídico prévio, mostrando certo zelo na gestão da coisa pública. Ademais, da narrativa do processo de contas deduzem-se que as contratações foram realizadas para questões singulares, tendo atingido resultado útil ao órgão, isentando, portanto, da aplicação de multa por esta ocorrência.

26. Da ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade

27. Alega o recorrente a existência de documentos comprobatórios da licitação (processo 12292/2005 – doc. 23 da defesa prévia), bem como a utilização equivocada da modalidade de convite, dada a proximidade do valor limite de R\$ 80.000,00. Assevera também que a até o ano 2009 não havia a modalidade de envio eletrônico de editais para imprensa oficial, justificando a contratação das empresas especializadas na divulgação no DOU e o eventual fracionamento da despesa.

Análise

28. Foram contratadas as seguintes empresas de divulgação e publicidade, segundo documento contido em fl. 10 da peça 41 do TC-026.128/2006-0 (apenso): CR Publicidade e Promoções, Televisão Capital de Fortaleza Ltda., Objetiva Representações e Publicidade, Nordeste Econômico Ltda., Hedelita Nogueira Vieira e Editora Verdes Mares, sendo que o recorrente apresentou documentos de licitação apenas para a contratação de uma das empresas (CR Publicidade e Promoções). Portanto, os documentos colacionados pelo recorrente, por si só, não têm o condão de justificar a irregularidade em comento, por não demonstrar a correção da contratação das outras empresas.

29. Deve se considerar que a audiência do responsável foi expedida no sentido que obter comprovação da totalidade das despesas sob a rubrica de serviços de divulgação: “b) Contratação direta de serviços de divulgação e publicidade em afronta ao art. 23, § 5º da Lei de Licitações, conforme registros contábeis do centro de custos da autarquia, totalizando a quantia de R\$ 250.272,18, no período de 2005 a 2008, sendo em referência ao ano de 2005 a quantia de R\$ 113.904,68” (Ofício de audiência 1122/2010-SECEX/CE – peça 1, fl. 50).

30. Ademais, o processo de licitação acostado pelo recorrente refere-se ao processo 2005-17427 (Convite 0089/2005), cuja licitação ocorreu em 6/6/2005, conforme descrito na ata de trabalho da comissão de licitação. Entrementes, a contratação da CR Publicidade ocorreu em períodos anteriores à licitação em referência (13/1/2005, 15/2/2005, 9/3/2005, 6/4/2005, 16/5/2005), razão pela qual o documento colacionado não justifica o procedimento adotado no órgão para a totalidade das despesas com este prestador de serviços.

31. Todavia, caso o Tribunal restrinja a análise apenas às despesas de natureza continuada (publicação de extrato de editais e contratos sob a responsabilidade da empresa CR Publicidade e Promoções, ocorrência para a qual existe certa previsibilidade e possibilidade de planejamento prévio), excluindo da análise, portanto, aquelas despesas com publicações eventuais (editais de concurso, publicações institucionais de eleições do órgão e outras publicações institucionais), analisando exclusivamente o histórico de despesas do ano de 2005 (gestão do ora recorrente – fls. 14-16 da peça 41 do TC-026.128/2006-0), é de se concluir que o gestor não violou o princípio da vedação ao fracionamento de despesas (art. 23, § 5º da Lei de Licitações), uma vez que a soma das despesas com a empresa CR Publicidade ultrapassam de maneira pouco significativa o teto de R\$ 80.000,00, eis que as despesas no particular somaram o valor de **R\$ 80.299,96** (13/1/2005: R\$ 6.600,00; 15/2/2005: R\$ 6.600,00; 9/3/2005: R\$ 6.600,00; 6/4/2005: R\$ 6.600,00; 16/5/2005: R\$ 6.600,00; 20/7/2005: R\$ 6.714,28; 9/8/2005: R\$ 6.714,28; 14/9/2005: R\$ 6.714,28; 14/10/2005: R\$ 6.714,28; 21/11/2005: R\$ 6.714,28; 14/12/2005: R\$ 6.714,28).

32. Assim, o recorrente justificou a contratação da empresa CR Publicidade e Promoções. Todavia, não tendo comprovado a dispensa de licitação na contratação das outras empresas do ramo de publicidade durante sua gestão, deve permanecer a condenação no presente ponto.

33. Da aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição

34. Entente o recorrente não haver razoabilidade na determinação de devolução de valores e aplicação de multa, pois as refeições adquiridas foram servidas nas reuniões plenárias do órgão, reuniões de câmaras, reuniões de grupos de trabalho e eventos institucionais, não havendo fornecimento de refeições em oportunidades festivas. Assevera erro no raciocínio do MP/TCU, apresentando relação de eventos institucionais do órgão, possibilitando uma estimativa de R\$ 16,00 por lanche fornecido, pela divisão do valor total da despesa (R\$ 37.585,80) pelo valor total de participantes (2.264), devendo ser considerado que a aquisição de refeições sempre atendia a expectativa de participantes e não o efeito de participantes.

Análise

35. A instrução da SECEX/CE (peça 50), o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 53) e o voto condutor do acórdão atacado (peça 55) todos concordam que “não [há] censura a aquisição de alimentação quando demonstrada a compatibilidade com os fins da entidade, como aquela oferecida durante eventos, seminários e reuniões”.

36. Analisemos os documentos colacionados pelo autor em cotejo com os documentos que ensejaram a condenação.

37. Pela afirmativa do recorrente, no período de **19 de setembro à 28 de setembro de 2005**, foram realizadas: 1 reunião de diretoria com 8 participantes (20/9); 1 reunião da câmara especializada de Engenharia Civil com 11 participantes (20/9), 1 reunião da câmara especializada de agronomia com 7 participantes (19/9), 1 reunião da câmara especializada de arquitetura com 5 participantes (20/9), 1 reunião da câmara especializada de engenharia industrial com 5 participantes (27/9), 3 reuniões da comissão de gerenciamento da reforma da nova sede com 24 participantes (19, 20 e 27/9), 1 reunião do grupo de trabalho do meio ambiente com 19 participantes (19/9), totalizando **9 reuniões e 79 participantes**, em 3 dos 10 dias em debate (30% do período), totalizando uma média de **26 pessoas por dia**, ignorando-se, para efeito do debate, que reuniões de distintos grupos poderiam ser compostas por mesmos membros (reuniões de diretoria e câmara especializada, e.g.).

38. No entanto, o recibo constante do processo de representação (fls. 16-17 da peça 51 do TC-026.128/2006-0) noticia que o órgão pagou, no mesmo período em questão, o fornecimento de almoço e coffee break para **22 reuniões e 537 participantes**, em 8 dos 10 dias em debate (80% do período), totalizando uma média de **67 pessoas por dia**, tratando-se, portanto, de repercussão materialmente relevante no montante gerido pelo órgão.

39. Raciocínio análogo com conclusões análogas são aplicáveis aos recibos de fls. 23-24, fl. 32-35, fl. 49-50 contidos na peça 51 e de fls. 9-10 da peça 52 do TC-026.128/2006-0, ratificando de forma inequívoca o entendimento do Tribunal de que o fornecimento de refeições não o era feito apenas nas reuniões institucionais, por não haver correlação entre os dias de reuniões e as datas de fornecimento de refeições, bem como o quantitativo extravagante de pessoas beneficiadas pelas refeições fornecidas pelo órgão, devendo ser mantida a condenação no presente ponto.

40. Da realização de despesas com confraternização natalina

41. Afirma o recorrente a ausência de razoabilidade na decisão do órgão, uma vez que a ação seria calcada nos objetivos do órgão consolidados no regimento interno (unidade de ação, intercâmbio e estudos), na oportunidade de prestigiar os funcionários do órgão e na transmissão de mensagens de orientação e aprimoramento do exercício das atividades profissionais ligadas ao Crea/CE. Ressalta a comprovação da despesa com as notas fiscais anexas ao processo 200543771, requerendo eventualmente a aplicação apenas de multa (exonerando-o do débito), por se tratar de mera desorganização dos procedimentos internos.

Análise

42. Regra geral, a Administração não deve realizar despesas com festividades, almoços, coffee-breaks e confraternizações quando não condizentes com as necessidades de ação da entidade, conforme demonstram os diversos julgados diversos do Tribunal (Acórdão 7498/20121-1ª Câmara, 2155/2012-Plenário, 1485/2012-2ª Câmara, entre outros).

43. Nessas circunstâncias, o entendimento decorre do fato de não haver autorização legal para a despesa em comento. No caso concreto, não se pode derivar da interpretação dos princípios norteadores contidos no Regimento Interno do órgão uma autorização ampla para realização de tais eventos.

44. De outra sorte, a necessidade de transmissão de mensagens aos funcionários do órgão não justifica a realização de um evento festivo com os recursos próprios do órgão, razão pela qual a irregularidade das contas deve ser mantida.

45. Quanto à imputação de débito, há que se ressaltar que o ato praticado implicou dano ao erário, ainda que supostamente praticado de boa-fé, nos termos do art. 16, III, “c”, da Lei 8.443/92. O elemento boa-fé, caso reconhecido pelo Tribunal, apenas importaria o julgamento pela regularidade, caso houvesse a liquidação tempestiva do débito (art. 12, § 2º da Lei 8.443/92).

46. Dos pontos de questionamento de Antônio Salvador Rocha, presidente no período 2006-2010

47. O segundo recorrente insurge-se contra os seguintes pontos: **1) ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade; 2) contratação indevida de serviços advocatícios; 3)**

aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição; 4) despesas diversas não relacionadas aos interesses da instituição.

48. Da ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade

49. Alega o recorrente que todas as contratações no período de 2006 a 2008 foram precedidas de processo licitatório, iniciando pelo Convite 9/2006, para contratação de espaço publicitário, tendo sido publicado matérias de interesse do órgão pela via da contratação emergencial. Assevera que a contratação fora precedida de pesquisa de preço prévia e obtenção de 3 propostas comerciais. Em 2007, foi realizado o Convite 2/2007 para aquisição de páginas de jornal de grande circulação, tendo sido dispendidos R\$ 29.689,00, contratando-se as empresas Edelita Nogueira Vieira e Objetiva Representações e Publicidades. Em 2008, foi realizado o Convite 1/2008 para aquisição de espaço publicitário, tendo sido dispendido o valor de R\$ 60.319,50. Entende o recorrente que os dispêndios foram abaixo da previsão orçamentária e em acordo com a lei de licitações.

Análise

50. Foram contratadas as seguintes empresas de divulgação e publicidade, segundo documento contido em fl. 11-13 da peça 41 do TC-026.128/2006-0: Nordeste Econômico Ltda., Editora Verdes Mares, Quatro Serviços Gráficos Ltda., Sindicato dos Delegados da Polícia Federal, Plantur Publicidade, Imprensa Nacional, Companhia de Comunicação e Informação, Fundação Demócrito Rocha e Hedelita Nogueira Vieira, sendo que o recorrente apresentou documentos do Convite 9/2006 (fls. 56-60 da peça 78), Convite 2/2007 (fls. 62-74 da peça 78 – R\$ 13.991) e Convite 1/2008 (fls. 76-87 da peça 78 – R\$ 27.984,24).

51. Os gastos na conta de publicidade do órgão na gestão do recorrente foram: 2006 – R\$ 31.534,00 (fls. 17-18/peça 41/TC-026.128/2006-0); 2007 – R\$ 28.210,51 (fls. 19-20/peça 41/TC-026.128/2006-0); 2008 – R\$ 59.214,75 (fls. 21-22/peça 41/TC-026.128/2006-0). Portanto, os documentos colacionados pelo recorrente demonstram a realização de licitação para aquisição dos serviços em tela, devendo ser exonerado das imputações em tela, não havendo fracionamento indevido, pois as despesas sequer alcançaram a alçada da modalidade licitatória menos complexa.

52. Da contratação indevida de serviços advocatícios

53. Afirma o recorrente que parte dos pagamentos contidos nos livros-razão referir-se-iam a pagamentos de honorários determinados pela Justiça. Justifica as demais contratações da seguinte forma:

Nogueira & Aragão Advogados Associados	ações educacionais (curso de noções básicas de processos e procedimentos)
Paulo Silva Advocacia e Consultoria	elaboração de recurso de revista e acompanhamento, regime jurídico único ou estabilidade e reuniões
Robério Fontelle de Carvalho	renovação do plano de saúde coletivo por adesão onde são partes o Crea-CE, através de seus associados e a Unimed-Fortaleza
Fernandes e Mariz Advogados Associados	serviços pontuais na área trabalhista

54. Entende, outrossim, que a contratação de assessores especiais estaria prevista no Plano de Cargos e Salários do Crea-CE (Anexo X), tendo sido destituídos ao final da gestão do ora recorrente.

Análise

55. As despesas realizadas pela contratação de serviços advocatícios possuem natureza singular, conforme demonstrado pelos documentos colacionados em fls. 89-163 da peça 78 e fls. 1-76 da peça 79, restando a discussão apenas quanto a inexigibilidade de licitação.

56. De outra sorte, a dispensa de licitação foi justificada por diversos pareceres jurídicos que afirmaram a legitimidade da contratação, especialmente para a contratação contínua do escritório Fernandes e Mariz Advogados Associados, em razão de imprevisibilidade de renúncia prévia (fl. 8; peça 79).

57. Tem-se, portanto, razoável a conduta do gestor público que, embora tenha realizado a contratação de advogado sem licitação prévia, fundamentou-se em pareceres jurídicos prévios, mostrando correção na gestão da coisa pública. Ademais, da narrativa do processo de contas deduz-se que as contratações foram realizadas para questões singulares, tendo atingido resultado útil ao órgão, isentando, portanto, da aplicação de multa por esta ocorrência.

58. Da aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição

59. Alega o recorrente que o fornecimento de refeição estaria ligado aos objetivos do Crea-CE, sendo que os lanches e refeições foram ofertados durante eventos institucionais do órgão (reuniões de plenário, diretoria, câmaras especializada, comissões permanentes, comissões especiais e grupos de trabalho). Afirma que as despesas foram realizadas em patamares inferiores à previsão orçamentária dos exercícios de 2006 (R\$ 147.006,00), 2007 (R\$ 142.007,00) e 2008 (R\$ 139.008,00). Afirma que as conclusões foram firmadas em entendimentos pessoais sem apresentação objetiva dos fatos que comprovariam a irregularidade.

Análise

60. A instrução da SECEX/CE (peça 50), o parecer do Ministério Público junto ao TCU (peça 53) e o voto condutor do acórdão atacado (peça 55) todos concordam que “não [há] censura a aquisição de alimentação quando demonstrada a compatibilidade com os fins da entidade, como aquela oferecida durante eventos, seminários e reuniões”.

61. Ocorre que, no caso concreto, **diversamente do responsável anteriormente analisado**, não existem elementos no processo de auditoria que apresentem as despesas realizadas no período de 2006 a 2008. Tem-se, portanto, que a metodologia de estimativa apresentada pelo recorrente é o único meio de auferir a regularidade da despesa.

62. Considerando a veracidade das informações obtidas (fl. 161-162/peça 79) que indica um total de 590 reuniões realizadas no período e 6133 participantes, tem-se uma média de 10 participantes por reunião e 197 reuniões por ano, apontando um parâmetro razoável para as despesas no período, revelando uma média de R\$ 16,96 por refeição fornecida, dentro de parâmetros razoáveis para o tipo de serviço fornecido, justificando o julgamento de regularidade das contas no ponto em comento.

63. Pelo levantamento realizado pelo ora recorrente, houve a demonstração de um maior número de reuniões e, portanto, a despesa passou ser, ao menos em juízo de estimativa (critério de julgamento adotado pelo Tribunal), compatível com as finalidades institucionais da entidade, eximindo-o de responsabilidades.

64. Da realização de despesas diversas não relacionadas aos interesses da instituição

65. Alega o recorrente que as despesas foram realizadas no exercício de 2005, época que não figurava como gestor do órgão.

Análise

66. Com razão o recorrente: analisando o ponto de auditoria presente na fl. 19/peça 1, tem-se que o questionamento se dirigiu a “alta representatividade do valor das ‘despesas miúdas de pronto pagamento’ (conta 3.1.32.25) no **4º trimestre de 2005**, equivalente a 54,7% das despesas realizadas naquela rubrica em 2005, englobando inúmeros pagamentos que não poderiam se enquadrar nessa categoria” (item 129 do Relatório).

67. Destaque-se que o gestor “adotou as providências pertinentes editando a Portaria 044/2006 (itens 162-164, que mencionam o novo marco regulatório de suprimento de fundos), o questionamento pode ser considerado elidido” (item 184, fl. 23; peça 50).

68. Houve erro, portanto, ao se imputar responsabilidade do presidente anterior, Otacílio Borges Filho, ao sucessor, devendo ser acolhido o recurso no ponto em questão.

CONCLUSÕES

69. No que se refere ao primeiro recorrente (Otacílio Borges Filho), o recorrente logrou comprovar a correta gestão dos recursos questão atinente à contratação de serviços advocatícios, uma vez que as contratações foram precedidas de dispensa de licitação fundamentada em pareceres jurídicos.

70. Todavia, o recorrente não logrou comprovar a regularidade da gestão nos demais pontos: ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade, aquisição de refeições e realização de despesas com confraternização natalina, **merecendo provimento parcial do recurso para a redução proporcional da penalidade de multa, mantendo-se as condenações em débito contidas no acórdão.**

71. No que se refere ao segundo recorrente (Antônio Salvador Rocha), o recorrente logrou comprovar a correta gestão dos recursos nos pontos recursais. Quanto a ausência de licitação dos serviços de licitação, o recorrente apresentou a documentação relativa aos convites realizados no período. Quanto a contratação indevida de serviços advocatícios, o recorrente demonstrou a singularidade das contratações e a inexigibilidade/dispensa da licitação. Quanto a aquisição de refeições não correlacionadas aos interesses da instituição, o recorrente demonstrou que as refeições eram consistentes com os objetivos do órgão, relacionados as reuniões institucionais dos conselheiros. Por fim, quanto as despesas diversas não relacionadas aos interesses da instituição, o recorrente demonstrou que as despesas estavam relacionadas à gestão anterior.

72. Assim, merece provimento total do recurso do segundo recorrente, com o julgamento de regularidade das contas e exclusão das sanções impostas.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

73. Deste modo, submete-se à consideração superior a presente análise dos recursos de reconsideração interpostos por Otacílio Borges Filho e Antônio Salvador da Rocha, propondo, com base nos artigos 32 e 33, da Lei 8.443/92, c/c o artigo 285 do RI/TCU;

- a) conhecimento de ambos os recursos;
- b) dar provimento parcial ao recurso interposto por Otacílio Borges Filho, com a redução da sanção de multa contida no item 9.4 da decisão;
- c) dar provimento integral ao recurso interposto por Antônio Salvador da Rocha, para tornar insubsistente os itens 9.3.2 e 9.5 e para alterar o item 9.2 da referida deliberação nos seguintes termos:

9.2. julgar irregulares as contas dos Srs. Otacílio Borges Filho, presidente do Crea/CE no período 2003/2005, presidente do Crea/CE, no período 2006/2008, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 19, caput, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992;

9.2.1. julgar regulares as contas do Sr. Antônio Salvador Rocha, dando-lhe quitação plena, com base nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei n. 8.443/1992;

- d) dar ciência da decisão a ser adotada à Procuradoria da República no Estado do Ceará.

TCU/Secretaria de Recursos/4ª Diretoria em 11 de maio de 2016

(assinado eletronicamente)
Weverton Ribeiro Severo
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 5062-8