Proc. TC-018.559/2010-7
Tomada de Contas Especial

PARECER

Examinam-se nesta etapa processual os recursos de reconsideração interpostos por Otacílio Borges Filho (peça 64) e Antônio Salvador da Rocha (peças 78-81), ambos ex-presidentes do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado do Ceará (Crea/CE), buscando rever o julgamento contido no Acórdão 1.080/2015-2ª Câmara, por meio do qual os responsáveis tiveram suas contas julgadas irregulares, com imputação de débito e cominação de multa tanto do art. 57 como do art. 58 da Lei 8.443/92, em razão de irregularidades identificadas na gestão do órgão, inicialmente noticiadas em representação formulada pela Procuradoria da República no Estado do Ceará.

Otacílio Borges Filho teve suas contas julgadas irregulares em razão dos seguintes ilícitos: a) contratação indevida de serviços advocatícios; b) ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade; c) aquisição de refeições e lanches sem amparo legal e não condizentes com as finalidades da instituição (débito de R\$ 37.585,80, em 31/12/2005); e d) despesas com confraternização natalina, sem amparo legal (débito de R\$ 22.000,00 e R\$ 2.000,00, em 19 e 20/12/2005, respectivamente).

Antônio Salvador Rocha, de seu turno, teve suas contas julgadas irregulares em razão das seguintes faltas: a) ausência de licitação dos serviços de divulgação e publicidade; b) contratação indevida de serviços advocatícios; c) aquisição de refeições e lanches, sem amparo legal e não condizentes com as finalidades da instituição (débito de 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); d) despesas diversas não relacionadas aos interesses da instituição.

A Serur propõe conhecer dos apelos. No mérito, sugere dar provimento parcial ao recurso interposto por Otacílio Borges Filho, com a redução da sanção da multa de que trata o art. 58 do aludido diploma legal, pelo afastamento da irregularidade concernente à contratação indevida de serviços advocatícios. Mantém, contudo, integralmente o débito que lhe foi imputado.

Relativamente a Antônio Salvador da Rocha, propõe dar provimento integral ao recurso, modificando a deliberação combatida para julgar regulares as suas contas.

Concordamos com a Serur quanto à análise que empreendeu relativamente a todas as questões suscitadas nos recursos, exceto quanto a uma irregularidade: a imputação de débito relativamente aos gastos com refeições e lanches.

Passaremos a tratar exclusivamente desse ponto, com a apresentação dos motivos pelos quais temos compreensão diversa da unidade técnica, que resultará na formulação de proposta de encaminhamento divergente relativamente aos dois recorrentes.

Como visto, a Serur propôs manter o débito imputado a Otacílio Borges Filho e excluir o valor atribuído a Antônio Salvador da Rocha.

A unidade técnica não acolheu as razões recursais trazidas por Otacílio Borges Filho quanto ao ponto, amparada na seguinte análise:

“67. 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.).

68. 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.

69. 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”.

Relativamente a Antônio Salvador da Rocha a unidade instrutiva exclui o débito, apresentando a seguinte análise:

“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”.

Ao examinar os elementos do processo, não identificamos conjunto probatório apto a conferir o tratamento marcadamente distinto dispensado pelo auditor instrutor.

O critério de exame para as despesas da gestão de Antônio Salvador da Rocha, ao calcular uma média de R\$ 16,96 por refeição fornecida, bem como a conclusão de que o aludido valor era razoável, não são adequados no nosso ver. Isso porque o cálculo estimativo englobou período excessivamente longo, de três anos de gestão, para os quais houve dispêndio de valores acentuadamente diferentes. Veja que em 2007 as despesas para a rubrica foram de R\$ 16.369,71, enquanto que em 2008 saltaram para R\$ 59.565,67, mais de três vezes o montante de 2007.

De outra banda, relativamente a Otacílio Borges Filho o exame se deu pelo confronto dos recibos com o número de participantes.

Não concordamos com a assertiva de que os documentos do processo no tocante a Antônio Salvador da Rocha levam forçosamente ao exame por estimativa, na forma como fez a Serur. Com relação a esse agente, o auditor baseou-se nos documentos que o recorrente trouxe, que indicam o número de reuniões havidas nos três anos de gestão e seus participantes: 590 reuniões realizadas no período e 6133 participantes. Porém, não fez a confrontação desses dados com documentos constantes do processo que indicam os dispêndios com refeições e lanches no período, especificados mês a mês, nos termos do Livro Razão, que foi o documento que serviu de prova para a imputação de débito pelo Tribunal aos responsáveis (vide TC-026.128/06-0, peça 53, p. 45-63).

É exatamente esse confronto que possibilita a aproximação do critério de exame para os dois casos, conquanto não seja possível empregar precisamente o mesmo critério ante a diferença de conteúdo informacional dos documentos constantes do processo.

Tomamos, a título de ilustração, os dispêndios realizados relativamente ao mês de fevereiro de 2018. Com base nas planilhas apresentadas pelo recorrente, que informam o número de reuniões nos três anos, somamos aquelas ocorridas no referido mês e o número de participantes. No total, para o aludido mês, foram 135 participantes nas reuniões do Plenário, Diretoria, Câmaras Especializadas, Comissões e Grupos de Trabalho.

O Livro Razão revela que foi paga a quantia de R\$ 6.287,48 a Reginaldo Rossi Rodrigues – ME, relativamente ao fornecimento de lanches, almoços e coffee break “durante o mês de fevereiro de 2008” (vide TC-026.128/06-0, peça 53, p. 58). Portanto, no referido mês o custo por participante foi R\$ 46,57 (R\$ 6.287,48/135), valor muito superior àquele calculado pela Serur (R\$ 16,96).

O valor apurado não se mostra razoável, à luz do senso comum, especialmente considerando que se refere ao ano de 2008 e tendo em conta que diz respeito essencialmente a lanches fornecidos para reuniões que se realizaram no período noturno.

Importante ressaltar, ainda, que não procede a afirmação do recorrente de 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). **Essa informação não é verdadeira, pois tais valores orçamentários não se referiam apenas a despesas com refeições e lanches**, mas abrangem outras despesas: a) despesas com pousada e alimentação de colaboradores eventuais; b) despesas com pousada e alimentação de servidores e c) de serviços de alimentação.

Quanto ao ponto, vale resgatar a fundamentação do voto condutor da deliberação recorrida para a condenação dos responsáveis:

“No tocante aos gastos efetuados com confraternizações, lanches, festividades e outros eventos congêneres não relacionados às finalidades dos conselhos de fiscalização das atividades profissionais (ocorrências z, aa e bb), observo que este Tribunal os tem considerado irregulares, uma vez que não há norma legal que os autorize. Quando tais ocorrências têm repercussão materialmente irrelevante no total do montante gerido pelas entidades, os colegiados têm julgado as contas regulares com ressalva e efetuado determinações (v.g. Acórdãos 1.386/2005, 691/2006, 1.730/2010, todos do Plenário, 5.268/2008 - 1ª Câmara e 367/2009 e 6.259/2011 - 2ª Câmara).

52. No caso em tela, a irregularidade das contas e a condenação ao pagamento dos débitos se impõem – a exemplo do que foi decidido por esta 2ª Câmara nos Acórdãos 2.381/2004, 4.385/2009 (parcialmente alterado pelo Acórdão 5.220/2011 – 1ª Câmara), 744/2011 e 6.562/2012 – em decorrência do elevado montante dos dispêndios com confraternização e fornecimento de refeições (...).”

Em reiteradas manifestações o TCU tem formado linha decisória segunda a qual a Administração não deve realizar despesas com festividades, eventos comemorativos, lanches e outros

congêneres, sem que estejam vinculados às finalidades da entidade e sem que haja comedimento dos gastos, em obediência aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade (arts. 37 e 70 da Constituição Federal), bem como ante a inexistência de norma legal que as autorize (entre outros, Acórdão 2.155/2012-Plenário, Acórdão 3.172/2012-2ª Câmara e Acórdão 6.259/2011- 2ª Câmara).

Conforme assinalado no voto que fundamentou a decisão condenatória, houve elevado gasto com lanches e refeições, não tendo os recorrentes demonstrado a razoabilidade dessas despesas e sua compatibilidade para o atendimento das ações institucionais do Crea-CE, consoante evidenciamos a partir do confronto do número de reuniões, participantes e gastos.

Não obstante essas ponderações que confirmam a irregularidade no dispêndio de valores a título de lanches e refeições, reavaliamos nossa manifestação anterior no feito concernente à imputação de débito, tendo em vista os documentos trazidos ao processo e a reapreciação dos elementos nele constantes.

Isso porque houve a imputação integral dos valores gastos com a rubrica em tela, ao passo em que restou demonstrada a realização de número considerável de reuniões e de participantes, o que leva à conclusão de que parte dos gastos pode ser tida por aceitável eis que relacionada às finalidades institucionais.

Embora entendamos que o valor dos lanches e refeições não se situou em margem de razoabilidade, conforme assinalamos ilustrativamente pelo exame dos gastos em fevereiro de 2008, não existem nos autos elementos precisos que permitam estabelecer um valor que permita quantificar com segurança o débito. Em outras palavras, não foi feito cálculo do montante que poderia ser aceito a título de dispêndio para as reuniões institucionais que foram realizadas, não nos parecendo correto considerar débito a totalidade dos valores utilizados para a rubrica em foco.

Nesse cenário de insuficiência de dados, sustentamos que deve ser afastado o débito em tela, mas mantida a irregularidade, ante sua acentuada gravidade, devendo o fato ser considerado para fins de dosimetria da pena.

A esse respeito, vale lembrar que, além do débito, ambos gestores foram apenados com duas multas cada qual, por fundamentos distintos: a) Otacílio Borges Filho as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00, e 58, inciso II, da mesma lei, no valor de R\$ 4.000,00; b) Antônio Salvador da Rocha as multas previstas no art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 15.000,00, e 58, inciso II, da mesma lei, no valor de R\$ 6.000,00.

O exame aqui empreendido tem implicações em ordem a alterar os valores de imputação de débito e de cominação das multas.

Assim, objetivando apresentar didaticamente nossa avaliação quanto às irregularidades que entendemos remanescentes e aquelas que reputamos afastadas, fazemos os registros acerca da situação de cada responsável, conforme se segue:

Relativamente a Otacílio Borges Filho:

- a) manutenção do débito concernente às despesas com confraternização natalina;
- b) manutenção do juízo de irregularidade das contas;
- c) exclusão do débito referente às despesas com lanches e refeições, no montante de R\$ 37.585,80, com redução do valor da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992;
- d) elevação da multa do art. 58 da Lei 8.443/1992 que passa a contemplar a irregularidade com despesas com lanches e refeições, cujo débito não pode ser quantificado.

Relativamente a Antônio Salvador Rocha:

- a) exclusão integral do débito referente às despesas com lanches e refeições e consequente exclusão da multa a que se refere o art. 57 da Lei 8.443/1992;
- b) manutenção do juízo de irregularidade das contas;

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Gabinete do Procurador Marinus Eduardo De Vries Marsico

- c) nova dosimetria da multa aplicada com base no art. 58 da Lei 8.443/1992, pois afastadas as irregularidades ensejadoras da sanção, porém mantida a irregularidade nos gastos com lanches e refeições, mas cujo débito não pode ser quantificado.

Assim, em concordância parcial com a Serur, opinamos por conhecer dos recursos, para dar-lhes provimento parcial, nos termos acima discriminados.

Por fim, fundamental registrar que a proposta retro, que acarreta na majoração dos valores das multas aplicadas com fundamento no art. 58 da Lei 8.443/1992, não implica, em absoluto, afronta ao princípio do *non reformatio in pejus*, pois não agrava a situação dos recorrentes.

É a manifestação deste representante do Ministério Público junto ao TCU.

Ministério Público, em 23 de novembro de 2016.

(Assinado Eletronicamente)

Marinus Eduardo De Vries Marsico
Procurador