

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 034.684/2014-0

Natureza: Pedido de Reexame (Representação).

Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Maranhão.

Responsáveis: Alcino Araujo Nascimento Filho (196.675.903-72); Raymundo José Aranha Portelada (071.041.463-34).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONFEA. NÃO APROVAÇÃO DAS CONTAS DOS EXERCÍCIOS DE 2010 E 2011 DO CREA/MA. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DOS RECURSOS. CONHECIMENTO. AUDIÊNCIAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DA MULTA.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 58), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 59-60):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame, interposto por Alcino Araújo Nascimento Filho, contra o Acórdão 13.388/2018-TCU-Primeira Câmara (peça 36). Abaixo, a íntegra da decisão:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação autuada a partir de documentação encaminhada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), noticiando a não aprovação das prestações de contas do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão (Crea/MA), relativas aos exercícios de 2010 e 2011,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revel Alcino Araújo Nascimento Filho (196.675.903-72), nos termos do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92;

9.3. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas por Raymundo José Aranha Portelada (071.041.463-34), exceto quanto à irregularidade relacionada aos gastos desproporcionais com combustíveis durante o exercício de 2010 nos veículos à disposição da presidência e da vice-presidência;

9.4. aplicar aos Srs. Raymundo José Aranha Portelada (071.041.463-34) e Alcino Araújo Nascimento Filho (196.675.903-72), individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;

9.6. dar ciência desta deliberação ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão (Crea/MA); e

9.7. arquivar o presente processo.’

2. A multa aplicada ao gestor se deu em razão do consumo não razoável de combustível por um veículo colocado à disposição da vice-presidência do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Maranhão (Crea/MA) no exercício de 2010 (peça 33, p. 2-3).

### **HISTÓRICO**

3. Em 14/5/2014, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) enviou ofício ao TCU comunicando a reprovação das prestações de contas de 2010 e 2011 do Crea/MA. Em anexo, foram juntadas cópias dos processos relativos às prestações (peças 1-7).

4. Em primeira instrução de 17/12/2014, a assessoria da Secretaria de Controle Externo no Maranhão (Secex/MA) propôs que se autuassem, como representação do Confea, o material enviado, o que contou com a anuência do Secretário. Posteriormente, em instrução de 7/4/2016, foram propostas as audiências do presidente e do vice-presidente do Crea/MA à época dos fatos em função de irregularidades constatadas nas sobreditas prestações. A proposta obteve a concordância da unidade técnica (peças 8, 11 e 12).

5. Efetivadas as comunicações, enquanto um dos responsáveis apresentou suas justificativas, o recorrente se manteve silente, apesar de ter solicitado prorrogação de prazo para sua manifestação. Em instrução de 5/6/2018, considerou-se cabível a aplicação da multa prevista no artigo 58, inciso III, da Lei 8.443/1992 aos dois responsáveis (peça 33, p. 2-3 e 9-10).

6. A proposta foi ratificada pelos dirigentes da unidade e pelo relator do processo, e resultou no acórdão recorrido, emitido em sessão ordinária da Primeira Câmara de 23/10/2018 (peças 34-38). Em 20/12/2012, o recorrente apresentou sua defesa e, em 23/1/2019, mediante despacho, o relator do processo admitiu o processamento do recurso e determinou o envio dos autos para instrução nesta unidade técnica (peças 49).

### **EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante à peça 51, ratificado pelo relator, Exmo. Ministro Bruno Dantas, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1, 9.4 e 9.5 do Acórdão 13388/2018-TCU-Primeira Câmara em relação ao recorrente (peça 53).

### **EXAME TÉCNICO**

8. Esta instrução se destina a analisar o recurso interposto por Alcino Araújo Nascimento Filho e está dividida em tópicos que correspondem aos argumentos do gestor, à análise, à conclusão e à proposta de encaminhamento. A análise abrange os seguintes assuntos: revelia, gastos desproporcionais de combustíveis e não aprovação das contas pelo Confea.

#### **Argumentos de Alcino Araújo Nascimento (peça 49)**

9. O recorrente foi considerado revel, nos termos do art. 12, §3º, da Lei 8.443/1992. Sobre a revelia, foram apresentados os seguintes argumentos, em resumo (peça 49, p. 1-2):

a) Não foi citado para comparecer em qualquer audiência junto ao TCU.

b) Não foi comunicado da audiência, seja por servidor designado, seja por meio eletrônico, *fac-símile*, telegrama ou carta registrada com aviso de recebimento, em desacordo com o art. 22 da Lei 8.443/1992.

c) A citação por edital não é aceitável no presente caso, pois não há comprovação de que foram esgotadas todas as diligências necessárias para localização do requerido. Tal citação não pode ser prematura, sob pena de prejudicar o contraditório e a ampla defesa.

d) Os atos processuais posteriores à citação devem ser considerados nulos, determinando-se a realização de nova citação do requerido.

10. Quanto ao gasto desproporcional com combustíveis durante o exercício de 2010 referente aos veículos à disposição da presidência e da vice-presidência, o recorrente argumentou conforme abaixo sumarizado (peça 49, p. 2-4):

a) Não há provas suficientes desta ocorrência.

b) Durante o exercício de 2010 e 2011, o presidente do Crea/MA era Raymundo Portelada. Suas contas dessa época foram apreciadas e aprovadas pelo plenário do órgão, conforme previsto nas normas internas, e, posteriormente, enviadas ao Confea para decisão final.

c) As atividades de fiscalização que competem ao vice-presidente foram feitas dentro da normalidade e foram desenvolvidas nas seguintes inspetorias dessa autarquia: Bacabal, Pedreiras, Açailândia, Imperatriz, Caxias e Timon.

d) Essas atividades recebem o nome de operação de fiscalização itinerante, cujo objetivo principal é fiscalizar o exercício da profissão de acordo com a Lei 5.194/1966. As inspetorias localizam-se distantes da sede do órgão em São Luís/MA, de modo que os técnicos utilizavam notas de combustível para desenvolver as atividades.

e) Para atingir as metas de funcionamento estabelecidas pelo Confea, o vice-presidente, quando substitui o presidente, tem o dever e a obrigação de manter os trabalhos de fiscalização para promover a moralidade e legalidade no exercício da profissão.

f) O vice-presidente não é eleito pelo voto dos profissionais, mas indicado pelo presidente, o qual é escolhido por sufrágio.

g) A diretoria do Crea/MA e as câmaras especializadas das diversas modalidades de engenharia realizam fiscalizações que são posteriormente submetidas à comissão de orçamento e tomada de contas do órgão. Essa comissão acompanha mensalmente a execução da receita e da despesa, indicando eventuais correções e encaminhando os resultados ao plenário do órgão para apreciação.

h) O vice-presidente não pode adotar decisões aleatórias por vontade própria, pois sua atuação é regida pelo regimento interno do Crea/MA. Sua atuação correspondeu aos meses de abril a novembro de 2010.

i) É importante que o Crea/MA e o Confea mostrem o percentual repassado da receita líquida do primeiro órgão ao segundo. Também devem ser divulgados os relatórios de auditorias realizadas em 2010, pois se trata de prova de difícil acesso ao recorrente, nos quais constam as reais situações das operações com gastos de combustíveis.

j) O Confea tem conhecimento das atividades relativas à fiscalização do exercício profissional por parte do vice-presidente, até porque este não é dono de mandato, mas indicado. Dessa forma, o Confea possui mecanismos para intervir no Crea/MA, se necessário.

11. Em relação à não aprovação, por parte do Confea, das prestações de contas do Crea/MA dos exercícios de 2010 e 2011, o recorrente trouxe os seguintes argumentos em sua defesa (peça 49, p. 4-5):

a) À época, o plenário do Confea era representado por técnicos de nível médio, o que era vedado pela Lei 5.194/1966.

b) O Crea/MA era representado junto ao Confea por um conselheiro federal que solicitou o desarquivamento do processo das contas 2010 e 2011 para levar novamente ao plenário do conselho federal para reanálise do caso, mas o pleito não foi aceito.

c) O Crea/MA atuou de forma irregular quando da não aprovação das contas de 2010 e 2011 pelo Confea, porque o órgão havia aprovado tais contas anteriormente e não tomou as devidas providências junto ao Confea para reverter a situação.

d) O Confea não foi imparcial em relação à reprovação das contas de 2010 e 2011.

e) A multa deve ser excluída ou reduzida em razão da decisão irregular do plenário do Confea pela reprovação das contas do Crea/MA, pois estava constituído de forma ilegítima.

### **Análise**

12. O escopo da análise se restringe aos assuntos trazidos à tona neste momento processual: revelia, gastos desproporcionais de combustíveis e não aprovação das contas pelo Confea.

#### Sobre a revelia

13. O recorrente reclama que não foi comunicado regularmente da audiência, o que prejudicou o seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa. Por isso, a decisão deveria ser anulada, com a reabertura do contraditório e da ampla defesa. Convém, portanto, avaliar a cronologia dos fatos para verificar se o argumento é procedente.

14. Sua audiência foi proposta em instrução de 7/4/2016 e autorizada pela unidade técnica em 11/10/2016 (peças 11 e 12). Em 7/11/2016, foi emitido o ofício de comunicação da audiência (peça 16), recebido em seu endereço no dia 21/12/2016 (peça 22).

15. Em 30/12/2016, ele solicitou cópia do processo e prorrogação do prazo por mais sessenta dias para a elaboração de suas justificativas (peças 18 e 19). Os pleitos foram deferidos por meio de despacho da subunidade e ele recebeu cópia do processo em meio eletrônico, conforme recibo registrado como evidência (peças 23 e 24).

16. O recorrente se manifestou outras vezes nos autos, mas não há necessidade trazer as referências dessas manifestações para esta análise, porque as evidências acima apresentadas são suficientes para rechaçar a argumentação sobre a revelia.

#### Sobre os gastos desproporcionais de combustíveis

17. Sobre os gastos desproporcionais de combustíveis durante o exercício de 2010 nos veículos à disposição da presidência e da vice-presidência, o recorrente alega inicialmente que não há provas suficientes desta ocorrência. No âmbito do TCU, este problema foi inicialmente abordado na instrução que analisou o material enviado pelo Confea (peça 11).

18. Na ocasião, registrou-se que não havia qualquer informação acerca do quantitativo que teria sido consumido a mais, de forma desproporcional, nem mesmo uma estimativa. Destacou-se também que, no exercício de 2010, foram gastos com a rubrica ‘combustíveis e lubrificantes’ cerca de cem mil reais para um orçamento anual de aproximadamente R\$ 105 mil (peça 11, p. 2).

19. Ou seja, gastou-se menos no exercício de 2010 do que havia sido planejado no orçamento anual. Aqui é também necessário observar a baixa materialidade do gasto com essa rubrica específica.

20. Embora não estivesse explícito, na prestação de contas enviada pela Confea, qual o valor do gasto considerado desproporcional a ponto de merecer censura, os auditores do TCU identificaram dois veículos com possíveis gastos excessivos de consumo de combustíveis, a partir de quadros insertos na prestação de contas sobre o assunto (peça 11, p. 2).

21. São eles um Volkswagen/Bora e um Fiat/Siena, colocados à disposição da presidência e da vice-presidência, respectivamente. No período analisado, que não correspondeu ao ano inteiro, constatou-se que o primeiro veículo rodou uma média de 303 km por dia útil, enquanto o segundo, 365 (peça 11, p. 2).

22. Apontou-se que tais números seriam desarrazoados, embora sem indicar o critério para tal afirmativa. Constavam outros dois veículos na amostra analisada com média de 80 e 185 km por dia útil e, talvez por esse motivo, a quilometragem dos dois primeiros veículos foi considerada alta. Chegou-se à conclusão de que seria de R\$ 13.847,42 o ‘consumo desarrazoado de combustível pela então diretoria do Crea/MA’, mas não há memória sobre o cálculo desse valor (peça 11, p. 2-3).

23. O recorrente foi chamado em audiência para responder somente pela irregularidade acima descrita, enquanto o outro responsável, então presidente do órgão, foi instado a trazer justificativas para esta e para outras irregularidades (peças 15 e 16). Conforme já mencionado, apenas este

último trouxe argumentações acerca do problema em foco, já que o recorrente se manteve revel.

24. O arrazoado apresentado neste momento processual sobre o assunto é semelhante ao trazido pelo ex-presidente como razões de justificativa. Em suma, explicam os gestores que os carros foram utilizados para outras atividades além de sua condução, a exemplo da locomoção de técnicos para lugares distantes da capital do estado devido às fiscalizações previstas para o exercício de 2010.

25. A argumentação foi rejeitada pela unidade técnica do TCU que analisou as razões de justificativa (peças 33-35). Entendeu-se, naquela ocasião que a utilização dos veículos em outras atividades deveria estar evidenciada em controles que indicassem os deslocamentos efetivados. Propôs-se, então, imputação da multa prevista no art. 58, III, da Lei 8.443/1992, por prática de ato de gestão antieconômico em função da ausência de controle do abastecimento dos veículos (peça 33, p. 5).

26. No seu voto, o relator manifestou-se de acordo com a análise promovida pela unidade técnica. Para ele, as citadas quilometragens não eram condizentes com a utilização diária esperada de veículos à disposição da presidência e da vice-presidência para fins de locomoção no interesse do serviço (peça 37, p. 2).

27. O que se observa, no presente caso, é que o fundamento de condenação do recorrente foi a prática de ato de gestão antieconômico em função da ausência de controle do abastecimento dos veículos. Contudo, ele não foi chamado em audiência para responder por essa falha e sim, por supostos gastos a maior com combustíveis em face do uso dos veículos para fins diversos daquele do serviço.

28. Assim, a consequência natural da rejeição das justificativas deveria ser a abertura de uma tomada de contas especial (TCE) para reaver o dinheiro desviado ou mesmo uma determinação nesse sentido dirigida ao Crea/MA. Não parece coerente multar o gestor por usar recursos com gastos desproporcionais de combustíveis sem apontar qual seria o montante despendido graciosamente.

29. Além disso, não se atentou para o fato de que o valor estimado do suposto gasto desproporcional atingiu a pequena quantia de R\$ 13.847,42, conforme retro mencionado. Este valor, atualizado pelo Sistema Débito do TCU, vai a R\$ 23.979,58 em agosto de 2019, considerando a data de ocorrência do desvio como sendo o início do exercício de 2010.

30. Assim, soa desproporcional aplicar multa de R\$ 10.000,00 ao gestor pela ocorrência, tendo em vista que ela corresponde a quase 45% do suposto gasto desproporcional, atualizado monetariamente. Juntas, as duas multas aplicadas nesses autos atingem a quase totalidade do dano apontado, mas não comprovado. Relembre-se que os gestores foram multados com base no art. 58 da Lei 8.443/1992 e não, no art. 57, que prevê aplicação de multa de até 100% do valor atualizado do dano.

31. Note-se, ainda, que o valor do suposto gasto desproporcional está abaixo do limite definido pelo TCU para envio de TCE por parte dos órgãos sob sua jurisdição. Dessa forma, cabe ao próprio órgão adotar medidas administrativas para caracterização ou elisão do dano, conforme preconiza o art. 3º da Instrução Normativa (IN) 71/2012, que dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao TCU dos processos de TCE.

32. Pelos motivos acima expostos e com a devida vênia, entende-se, portanto, necessário excluir a multa aplicada ao gestor. Necessário avaliar se a defesa apresentada pelo recorrente poderá ser aproveitada para o outro responsável, Raymundo José Aranha Portelada, então presidente do Crea/MA, conforme prevê o art. 161 do Regimento Interno do TCU (RI/TCU).

#### Sobre a não aprovação das contas pelo Confea

33. Conforme já mencionado, o Confea reprovou as contas dos exercícios de 2010 e 2011 do Crea/MA, cujo presidente foi Raymundo José Aranha Portelada durante os dois anos. O material foi enviado para o TCU e protocolado como representação, constituindo os presentes autos.

34. Na instrução que analisou a documentação, propôs-se a audiência do gestor por 12 supostas irregularidades, além da analisada no tópico anterior. Tais irregularidades diziam respeito a dois contratos, um firmado com uma empresa de engenharia e outro, de locação de imóvel (peça 11, p. 5).

35. Por ocasião da análise das razões de justificativas apresentadas pelo ex-presidente (peça 33), todas as irregularidades foram afastadas, com exceção daquela relativa aos gastos desproporcionais. A principal razão foi a ausência de evidências nas duas prestações de contas. Veja-se, como exemplo, os trechos abaixo transcritos da instrução (peça 33, p. 6-7):

‘19.4. O relatório do Confea, para fins de análise no presente processo, é estéril no que pertine à definição das irregularidades apontadas. Não foi reproduzido em peças eletrônicas o edital criticado e nem há uma descrição sucinta acerca de cada item, embora denotem a ideia de desrespeito ao princípio constitucional da eficiência na Administração pública. No item 17.1 do relatório do Confea (peça 7, p 115), constam apenas os questionamentos que foram feitos ao responsável acerca das irregularidades no procedimento licitatório. (...)

20.4 Mais uma vez o relatório do Confea não traz elementos suficientes para fins de análise no presente processo. Não foi reproduzido em peças eletrônicas o termo do contrato de locação, de forma que se pudesse verificar suas cláusulas e seu estrito cumprimento. Também não consta nos autos a reprodução eletrônica do pretense termo de acordo de reconhecimento do dever de ressarcir pela locadora e de parcelamento do débito, noticiado pelo responsável.’

36. Como se vê, são falhas que comprometem a credibilidade das prestações de contas reprovadas pelo Confea, cujo conteúdo foi a base da fundamentação para a aplicação das penalidades no presente processo. Tudo isso reforça a necessidade de afastar as multas aplicadas aos dois gestores, tendo em vista que a análise efetivada para o recorrente pode ser aproveitada para o outro responsável, pois ambos foram punidos por causa da mesma irregularidade.

37. Por fim, interessa relatar que, no presente caso, há a possibilidade de uso do TCU para fins pessoais, em função de desavenças entre os membros dos dois conselhos. Isso porque os dois gestores, em suas defesas, relataram problemas dessa natureza, ora citando o Confea por não agir com imparcialidade na análise das contas, ora revelando que o plenário deste órgão seria composto por pessoas não qualificadas legalmente etc.

## CONCLUSÃO

38. A argumentação do recorrente relacionada à revelia não procede (parágrafos 13 a 16).

39. O que se observa, no presente caso, é que o fundamento de condenação do recorrente foi a prática de ato de gestão antieconômico em função da ausência de controle do abastecimento de veículos. Contudo, ele não foi chamado em audiência para responder por essa falha e sim, por supostos gastos a maior com combustíveis em face do uso dos veículos para fins diversos daquele do serviço (parágrafos 17 a 27).

40. Não parece coerente multar o gestor por usar recursos com gastos desproporcionais de combustíveis sem apontar qual seria o montante despendido graciosamente. Além do mais, o valor estimado desse montante atingiu a pequena quantia de R\$ 23.979,58 atualizado monetariamente até agosto de 2019, não sendo razoável aplicar uma multa de R\$ 10.000,00 ao gestor frente a esse valor, ainda mais porque não houve comprovação do desvio (parágrafos 28 a 30).

41. Cabe ao Crea/MA comprovar se houve ou não o dano tratado nesses autos e instaurar a devida TCE, se caracterizado o débito. Pelos motivos expostos e com a devida vênia, entende-se, portanto, necessário excluir a multa aplicada ao gestor e avaliar se a defesa apresentada por ele pode ser aproveitada para o outro responsável (parágrafos 31 a 32).

42. O ex-presidente respondeu por 13 supostas irregularidades, mas todas foram afastadas, com exceção daquela relativa aos gastos desproporcionais. A principal razão foi a ausência de evidências nas duas prestações de contas reprovadas pelo Confea, falha que compromete a sua credibilidade e reforça a necessidade de afastar as multas aplicadas aos dois gestores (parágrafos 33 a 37).

43. A análise mostrou que restaram lacunas na responsabilização dos dois gestores do Crea/MA. Veja-se o trecho do voto do relator, abaixo transcrito, sobre a necessidade de saneamento dos autos em relação às irregularidades apontadas em um contrato do Crea/MA firmado com uma empresa de engenharia (peça 37, p. 2):

‘11. Caberia a unidade técnica, por meio de diligência, suprir a falta de documentação e de detalhamento da ocorrência que fundamentou a irregularidade das contas do Crea/MA, ao invés de meramente desprezar a falha. Todavia, considerando a baixa materialidade da contratação (R\$ 58.900,00), realizada para elaboração de planejamento estratégico, e que as deficiências foram apontadas neste único ajuste, não se revela apropriado retornar o processo, neste momento, para aprofundar o exame.’

44. Como se vê, medidas de saneamento dos autos são necessárias neste caso, como novas diligências e audiências. Uma possibilidade seria propor sua restituição ao relator *a quo* para adotar as providências que entender oportunas. Contudo, tendo em vista a materialidade envolvida, entende-se mais conveniente propor o encerramento do processo com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

45. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto por Alcino Araújo Nascimento Filho contra o Acórdão 13.388/2018-TCU-Primeira Câmara, propondo-se, com fundamento no art. 48 da LOTCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, excluir a multa aplicada a ele por meio do item 9.4 do Acórdão 13.388/2018-TCU-Primeira Câmara;
- b) estender os efeitos da medida proposta na alínea ‘a’ a Raymundo José Aranha Portelada;
- c) encerrar o processo e arquivar os autos.”

É o Relatório.