

## VOTO

Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 2.625/2020-Plenário, da minha relatoria (peça 115), prolatado no processo de Denúncia (TC 033.345/2014-7) que apurou possíveis irregularidades administrativas e operacionais no âmbito do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia no Estado do Maranhão – Crea/MA, durante a gestão do Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho (Presidente daquela Autarquia no período de 2012 a 2014).

2. Naqueles autos, após a realização de inspeção e diligências, foram confirmadas irregularidades que conduziram à aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 64.920,00; bem como à sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal pelo prazo de cinco anos, com fulcro no art. 60 da Lei 8.443/1992, consoante Acórdão 2625/2020 – Plenário.

3. Além disso, foi determinada a constituição do presente processo apartado, com vistas à apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano em relação aos pagamentos à Empresa Ribeiro & Ferreira Ltda. ME – Sistel, por serviços não executados e/ou não devidamente comprovados, com fundamento nas irregularidades constatadas pela equipe de fiscalização (não discriminação do quantitativo ou dos serviços, não identificação do atestante, ausência de carimbo de atesto e/ou data de emissão, serviços superfaturados).

4. Promovida a citação do Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho, pelo montante de R\$ 265.470,74, e analisadas as alegações de defesa apresentadas, a SecexAdministração propõe julgar irregulares suas contas e condená-lo ao pagamento desses valores, sem a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, de maneira a se evitar *bis in idem*, tendo em vista já aplicada multa, por meio do subitem 9.2. do Acórdão 2.625/2020-Plenário, em razão da não elisão das impugnações objetos de audiência nos autos da Denúncia (peça 140).

5. O Representante do Ministério Público, por sua vez, manifesta-se parcialmente de acordo com o desfecho sugerido, discordando do entendimento de que não deva ser aplicada multa ao ex-presidente do Crea/MA (peça 143).

6. O Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé ressalta que, no voto que precedeu o Acórdão 2.625/2020-Plenário, restou consignado que as ocorrências cujas apurações foram transferidas para esta TCE “não foram consideradas na dosimetria da multa” alvitrada naquele processo. Assim, não vislumbra óbice para que o Tribunal imponha sanção pecuniária ao responsável.

7. Ademais, avalia ser tecnicamente mais apropriado que o julgamento pela irregularidade das presentes contas tenha como fundamento a alínea “c” do inciso III da Lei 8.443/1992, em vez da alínea “b” do mesmo dispositivo legal, indicada pela unidade técnica.

8. Anuo ao encaminhamento oferecido pela SecexAdministração, com os ajustes sugeridos pelo MP/TCU, de modo que adoto suas análises como minhas razões de decidir, sem prejuízo das considerações adicionais adiante expostas.

9. O Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho alegou, em essência (peça 135):

a) A ausência de intimação da defesa quanto ao Acórdão 2.625/2020-Plenário, proferido no TC 033.345/2014-7, e, em consequência, a nulidade da instauração do presente processo;

b) suspeição do relatório produzido pelo TCU em auditoria baseada em amostragem, alicerçado em documentos avulsos fornecidos unilateralmente pelo Crea/MA, sem a integralidade dos processos administrativos, que não aponta a participação direta do responsável nem a presença de dolo ou má-fé;

c) deve ser observado o princípio da proporcionalidade, evitando a imputação de responsabilidade desarrazoada, que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado;

d) não houve ato doloso e má-fé do responsável, restando afastada a presença de dano ao patrimônio do Crea/MA ou de enriquecimento ilícito;

e) as imputações impingidas ao defendente são insustentáveis, já que todos os atos administrativos praticados foram precedidos de inúmeros pareceres técnicos abalizadores de sua conduta na qualidade de presidente do Crea/MA;

f) impossibilidade de acesso à documentação junto ao Crea/MA para exercício pleno do contraditório e ampla defesa, uma vez que não obteve permissão para acesso à integralidade dos processos administrativos;

g) é necessário que o próprio TCU solicite os processos ditos irregulares junto ao Crea/MA para possibilitar o exercício da ampla defesa corolário do devido processo legal;

h) ausência denexo de causalidade entre a conduta do responsável e a responsabilidade direta das inconformidades apontadas;

i) todas as despesas foram devidamente justificadas, liquidadas e os objetos adquiridos tombados;

j) não foi observada, quando do julgamento do TC 033.345/2014-7, a afirmação dos auditores quanto à necessidade de ouvir em audiência o responsável para que apresentasse justificativas para as irregularidades;

k) o responsável obedeceu aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, sendo as condutas, no máximo, rotuladas como mero equívoco formal; e

l) há a possibilidade de o Judiciário controlar as conclusões firmadas na presente tomada de contas especial.

10. A SecexAdministração consignou as análises a seguir sintetizadas (peça 140):

a) nos autos do TC 033.345/2014-7, restou demonstrado que foi dada ciência do Acórdão 2.625/2020-Plenário ao responsável;

b) a defesa faz afirmações sem comprovação de que os atos administrativos foram precedidos de inúmeros pareceres e análises técnicas, inclusive, com o atesto do controlador, bem como de que todas as despesas foram devidamente justificadas, liquidadas e os objetos adquiridos tombados, atingindo a finalidade de operacionalização das atividades do Crea/MA;

c) o relatório questionado foi aprovado pelo diretor e pelo secretário, bem como pelo Relator, que autorizou a realização de audiência do responsável proposta (TC 033.345/2014-7, peças 111 a 113, e 117);

d) não se podem aceitar as alegadas incongruências no relatório de fiscalização, porquanto foi promovida a audiência do responsável, que apresentou razões de justificativa, as quais, por sua vez, foram rejeitadas pela Unidade Técnica, pelo Relator e pelo próprio Tribunal, dado o Acórdão 2.625/2020-Plenário, em relação ao qual não foi interposto pelo responsável pedido de reexame, o que levaria a reanálise de toda a sua argumentação, estando, portanto, extinta tal faculdade;

e) assim como ocorreu no processo de denúncia ao responder à audiência, as alegações de defesa ora apresentadas são genéricas, não tratando especificamente da irregularidade objeto da citação;

f) se a atual administração do Crea/MA não dá acesso ao responsável aos documentos necessários para a sua defesa, tendo ele que procurar a tutela do Poder Judiciário visando a obtê-los, deveria ter solicitado prorrogação bastante de prazo a este Tribunal para apresentar a resposta à citação, mas não o fez;

g) o objeto desta tomada de contas especial já tinha sido objeto de audiência ao responsável, em março/2018, tendo passado mais de três anos para que o responsável providenciasse a obtenção dos documentos, dado que o ônus de provar a boa e regular aplicação do recurso público sob sua gestão é dele;

h) considera-se inócua a realização de diligência ao Crea/MA a fim de se obter documentação, uma vez que a fiscalização realizada pelo TCU na entidade não encontrou tais documentos comprobatórios nem o responsável apresentou após três anos do recebimento do ofício da audiência;

i) vigora o princípio da independência das instâncias entre este Tribunal de Contas e o Poder Judiciário; e

j) o responsável pelo débito é o Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho, que era Presidente do Crea/MA no período de 2012 a 2014, quando ocorreram os pagamentos pela prestação de serviços à Empresa Ribeiro & Ferreira Ltda. ME – Sistel, pela conduta omissiva, como autoridade máxima, de não comprovar referidos pagamentos.

11. O Ministério Público reforça a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas no sentido de que “eventuais dificuldades do gestor na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos [...] devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, **uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal**”, consoante enunciado do Acórdão 1.838/2019-1ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo (grifos inseridos).

12. De fato, as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho não merecem prosperar.

13. Consoante exposto, pela unidade técnica e pelo MP/TCU, improcedente a alegação de que não foi notificado acerca do Acórdão 2.625/2020-Plenário, eis que promovida por intermédio dos Ofícios 61545, 61542 e 61546/2020, remetidos tanto para os endereços comerciais do responsável quanto para seu endereço residencial que consta da base de dados da Receita Federal do Brasil, no qual foi entregue também a citação dos presentes autos (peça 131), todos devidamente recebidos, consoante demonstram os respectivos comprovantes de recebimento (peças 141 a 146 do TC 033.345/2014-7).

14. Lembro que, segundo o art. 279 do Regimento Interno/TCU, ressalvada a hipótese de embargos de declaração, não cabe recurso de decisão que converter processo em tomada de contas especial ou determinar sua instauração. O enunciado de jurisprudência que acompanha o Acórdão 735/2015-Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes) esclarece: “A impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que converte processo em tomada de contas especial, ou determina sua instauração, não configura prejuízo ao contraditório, uma vez que esse tipo de deliberação não conclui sobre existência ou dimensão de danos ou sobre a autoria de qualquer ato irregular. Na tomada de contas especial é que se realiza o contraditório e o TCU se manifesta de forma definitiva sobre o dano ao erário e eventual responsabilização”.

15. Assim, ainda que eventualmente não tivesse sido notificado, não haveria qualquer prejuízo ao responsável, não se sustentando a alegação de nulidade dos presentes autos.

16. Não se pode olvidar que a TCE foi instaurada, em atenção ao item 9.7 do Acórdão 2625/2020 – Plenário, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano em relação aos pagamentos pela prestação de serviços à Empresa Ribeiro & Ferreira Ltda. ME – Sistel.

17. O contraditório ora promovido, portanto, trata especificamente de tais irregularidades, em nada favorecendo o responsável os argumentos que apresentam críticas ao relatório de fiscalização, aprovado por unanimidade por meio da referida deliberação, já transitada em julgado.

18. A respeito dos pagamentos impugnados, não há como acolher as genéricas alegações de defesa oferecidas, na mesma direção das razões de justificativa analisadas no processo de denúncia, no sentido de que as despesas foram devidamente justificadas, liquidadas e os objetos adquiridos tombados; de que os atos administrativos foram precedidos de pareceres técnicos; e de que pode ter ocorrido, no máximo, equívocos formais.

19. Inexistindo qualquer alegação relacionada aos documentos obtidos durante a fiscalização realizada no âmbito do TC 033.345/2014-7, atinentes a notas fiscais emitidas pela Empresa Ribeiro & Ferreira Ltda. ME – Sistel, com diversas irregularidades (tais como, por exemplo, ausência de discriminação dos serviços cobrados ou dos quantitativos, falta de identificação do atestante dos serviços, ausência de atesto, superfaturamento de serviços), não há como afastar a responsabilidade do responsável, gestor máximo do Crea/MA no período de 2012 a 2014, a quem competia comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova, como determina o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967.

20. A propósito, no que se refere ao argumento de que não obteve acesso aos processos junto ao Conselho, reforço as análises promovidas pela unidade técnica e pelo Procurador, as quais concluíram que tal circunstância não desonera o gestor de seu encargo de comprovar a regular aplicação de recursos públicos que lhe sejam confiados e ressaltaram o longo tempo transcorrido desde a ciência das irregularidades a partir da audiência promovida.

21. Conforme disposto no enunciado que fundamenta o Acórdão 352/2017-Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler): “Não cabe ao TCU, a pedido do responsável, realizar diligências para obtenção de provas adicionais às que se encontram no processo. Eventuais dificuldades do responsável na obtenção dos documentos necessários à prestação de contas dos recursos geridos, inclusive as derivadas de ordem política, se não resolvidas administrativamente, devem ser por ele levadas ao conhecimento do Poder Judiciário por meio de ação própria, uma vez que a responsabilidade pela comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é pessoal”.

22. Destaco, ainda, o registro da equipe da fiscalização realizada nos autos da Denúncia (TC 033.345/2014-7, peça 111) de que as dificuldades encontradas na obtenção de documentos “decorreram de acentuado caos administrativo deixado pela gestão anterior, cujo titular era o senhor Alcino Araújo Nascimento Filho”.

23. Ademais, cabe lembrar que, embora o presente processo trate de específica irregularidade, decorreu dos autos de denúncia, como já exposto, em que foram confirmadas diversas outras graves irregularidades na gestão do responsável, o que conduziu à aplicação das sanções de multa e inabilitação.

24. Nesse sentido, quanto aos argumentos relacionados à responsabilidade direta do ex-presidente do Crea/MA, a jurisprudência desta Corte é de que “o dirigente máximo de órgão ou entidade da Administração Pública pode ser responsabilizado quando comprovada omissão grave no seu dever de regulamentação e supervisão dos subordinados”, consoante enunciado do Acórdão 7437/2018-Segunda Câmara (Relator Ministro Augusto Nardes). Aplica-se aos presentes autos a conclusão exposta no voto condutor da citada deliberação:

“17. No caso em apreço, diferentemente das situações evidenciadas em diversos precedentes desta Casa - a exemplo dos citados no item 15 -, o ex-reitor incorreu em conduta omissiva grave e danosa ao erário, o que redundou em determinação à universidade para apuração e restituição aos cofres estatais dos valores pagos indevidamente aos servidores (subitem 9.9.1 do acórdão recorrido). Amolda-se este caso mais à tese central consubstanciada no Acórdão 2147/2015-TCU-Plenário (Rel. Min. José Múcio Monteiro):

A responsabilização de dirigente máximo pode decorrer de significativa desorganização administrativa no órgão ou entidade, o que configura negligência.”

25. Por oportuno, ressalto que o Ministro Walton Alencar Rodrigues, durante a sessão de julgamento do Acórdão 2.625/2020-Plenário, destacou as graves irregularidades cometidas pelo então administrador do Crea/MA. Diante das ponderações expostas naquela ocasião, acolhi as propostas oferecidas, registrando no voto: “Por fim, em concordância com as manifestações do Ministro Walton Alencar Rodrigues durante a sessão de julgamento, também considero que a gravidade das irregularidades praticadas pelo Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho torna apropriado que, além de ser-lhe imputada multa no valor máximo atualmente fixado para as penalidades do art. 58 da Lei Orgânica deste Tribunal (consoante Portaria TCU 8/2020), também se lhe aplique a sanção prevista no art. 60 da Lei 8.443/92, qual seja, a inabilitação do responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.”

26. Tampouco se pode acatar as alegações de ausência de dolo ou má-fé, uma vez que “a responsabilidade dos jurisdicionados perante o TCU é de natureza subjetiva, caracterizada mediante a presença de simples culpa *stricto sensu*, sendo desnecessária a caracterização de conduta dolosa ou má-fé do gestor para que ele seja instado a ressarcir os prejuízos que tenha causado ao erário”, nos termos do enunciado do Acórdão 4485/2020-Primeira Câmara (Relator Ministro Benjamin Zymler).

27. Ao contrário do alegado, restou comprovado o dano ao erário, em decorrência de pagamentos por serviços não executados ou não devidamente comprovados, evidenciados pelos pagamentos à Empresa Ribeiro & Ferreira Ltda. ME – Sistel, amparados em notas fiscais com inconsistências que consolidaram as irregularidades registradas no já referenciado relatório de fiscalização (TC 033.345/2014-7, peça 111):

“a) contratação direta, sem licitação e sem processo de dispensa e/ou inexigibilidade, contrariando os arts. 2º, 23 e 26, da Lei 8.666/1983;

b) direcionamento da contratação para determinada empresa, em desrespeito ao art. 3º da Lei 8.666/1983 e ao princípio constitucional da impessoalidade;

c) pagamento de despesas sem a regular liquidação, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.”

28. Não se trata, portanto, de responsabilidade desarrazoada, mas de recomposição do dano decorrente da não comprovação da regular aplicação dos recursos.

29. Quanto à alegação de que o Judiciário pode controlar as conclusões firmadas na presente tomada de contas especial, essencial ressaltar que o Tribunal de Contas da União possui competências próprias e privativas, estatuídas pela Constituição Federal e pela sua Lei Orgânica, e exerce a sua jurisdição independentemente das demais instâncias.

30. Assim, o julgamento das presentes contas se fundamenta no art. 71, inciso II, da Constituição Federal e no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992, segundo os quais compete a esta Corte julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos federais e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. Por certo que o Judiciário, caso instado, também atuará no âmbito das suas competências legais.

31. Apropriada, portanto, a proposta de rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo ex-Presidente do Crea/MA e julgar irregulares as contas do Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho, com fulcro no art. 16, inciso III, alínea “c”, da Lei 8.443/1992, condenando-o ao débito imputado.

32. Manifesto-me, ainda, nos termos propostos pelo Procurador Sérgio Ricardo Costa Caribé, pela aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, considerando que não se verifica a incidência da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal nem a ocorrência de *bis in idem*, aventada pela unidade técnica. Conforme ressaltado, registrei expressamente no voto que acompanha o Acórdão 2.625/2020-Plenário que as ocorrências cuja apuração foi transferida para esta TCE “não foram consideradas na dosimetria da multa” naquela decisão.

33. Cabe, ainda, com base no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92, c/c o art. 209, § 7º, *in fine*, do Regimento Interno, remeter cópia da deliberação à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para o ajuizamento das ações que entender cabíveis.

34. Por fim, registro a necessidade de promover dois ajustes nos autos.

35. O primeiro em relação à data de ocorrência de uma parcela do dano. É que a tabela com os valores que compõem o débito constante do item 9.7 do Acórdão 2.625/2020-Plenário, no qual se determinou a citação, não possui a data da parcela no montante de R\$ 14.250,00, referente à Nota Fiscal nº 806, uma vez que não consta data no referido documento fiscal. De modo a garantir a situação mais benéfica ao responsável, adotarei como data da ocorrência a consignada na próxima nota fiscal (nº 815) paga à empresa (6/9/2012).

36. O segundo em relação aos responsáveis cadastrados no processo. Identifiquei que, além do Sr. Alcino Araújo Nascimento Filho, consta como responsável Antônio de Pádua Angelim (CPF 036.312.224-91), vice-Presidente e Presidente em exercício do Crea/MA na época da denúncia que originou os presentes autos. Ocorre que, embora mencionado na denúncia (peça 2), após a instrução daquele processo (TC 033.345/2014-7), não houve qualquer imputação de responsabilidade a tal



dirigente, não tendo sido sequer chamado aos autos. Assim, essencial retificar as informações, de modo a excluir seu nome dos dados cadastrais.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de abril de 2022.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Relator