



TC 033.345/2014-7

Tipo: denúncia (com pedido de medida cautelar).

Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Maranhão – Crea/MA.

Responsáveis: Alcino Araújo Nascimento Filho (CPF 196.675.903-72) e Antônio de Pádua Angelim (CPF 036.312.224-91), presidente e vice-presidente do Crea/MA, respectivamente.

Interessado: identidade preservada (Lei 8.443/1992, art. 55).

Proposta: indeferimento da cautelar e preliminares de inspeção e diligência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia acerca de irregularidades administrativas e operacionais que estariam acontecendo no âmbito do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia no Estado do Maranhão-Crea/MA, durante a atual gestão.

HISTÓRICO

2. A denúncia foi protocolada na Secex-MA em 17/11/2014 (peça 1, p. 1), descrevendo, basicamente, o que segue:

a) pagamento com atraso dos salários e dos tickets alimentação aos funcionários da regional;

b) ausência de recolhimento à Receita Federal do Brasil – RFB, das contribuições previdenciárias, tanto da parcela patronal, quanto dos valores correspondentes ao já descontado dos salários dos funcionários;

c) ausência de recolhimento à RFB dos valores descontados dos funcionários a título de IRPF;

d) ausência de recolhimento à Caixa Econômica Federal - Caixa e à Caixa de Assistência dos Profissionais do Crea/MA-Mútua, dos valores descontados dos funcionários, a título de empréstimos consignados, provocando a inadimplência e a negativação de seus nomes em órgãos de proteção ao crédito;

e) contratação irregular de funcionários sem concurso público ou processo seletivo;

f) criação irregular de cargos em comissão e ocupação dos mesmos, em sua maioria, sem preferência dos empregados efetivos;

g) ausência do recolhimento mensal do FGTS dos funcionários;

h) pagamento exacerbado de diárias;

i) pagamento indiscriminado a prestadores de serviços autônomos;

j) atraso constante no pagamento dos alugueres do prédio onde se sedia a regional;

k) dilapidação, sem comprovação, de uma poupança, no valor de R\$ 700.000,00, referentes à venda de um terreno pela gestão anterior, que eram destinados para a construção da sede própria para a regional;

l) conivência do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea com as irregularidades apontadas.

3. Ao final, requereu o denunciante:

- a) a abertura de processo administrativo pelo Tribunal para apurar as irregularidades apontadas;
- b) o afastamento cautelar do presidente e do vice-presidente do Crea/MA, indigitados na epígrafe desta instrução;
- c) a comunicação ao Confea acerca do teor desta denúncia.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. Os critérios de admissibilidade das denúncias, no âmbito do Tribunal, seguem os ditames do art. 235 de seu regimento interno, que assim dispõe:

Art. 235. A denúncia sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do denunciante, sua qualificação e endereço, e estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade denunciada.

Parágrafo único. O relator ou o Tribunal não conhecerá de denúncia que não observe os requisitos e formalidades prescritos no caput, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao denunciante.

5. Sobre a competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização de atividades profissionais, trazemos a lume excerto do Acórdão 341/2004-Plenário, prolatado no TC 016.756/2003-0:

Os conselhos de fiscalização do exercício profissional têm natureza autárquica, arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal, estando sujeitos às normas de administração pública, e ao controle jurisdicional do TCU.

É certo que, apesar da natureza pública dos conselhos e dos recursos por eles arrecadados, esses entes não integram a Administração Pública e tampouco os seus gastos estão incluídos no Orçamento Geral da União, dadas as prerrogativas especiais que detêm.

Contudo, criados por lei para o exercício de função pública (art. 5º, inciso XIII; art. 21, inciso XXIV, e art. 22, inciso XVI, da Constituição Federal), regem-se pelas regras de direito público, sendo os conselhos de fiscalização profissional submetidos às normas e princípios da Administração Pública.

6. Portanto, restando inconteste a competência do Tribunal para tal desiderato, há de verificar se o teor da denúncia, sinteticamente enumerada por itens no parágrafo 2 retro, está relacionado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, de interesse da União.

7. Quanto a este aspecto, entendemos que o que o assunto versado nas letras “a”, “b”, “c”, “d”, “g” e “j” fogem à competência institucional e/ou funcional do Tribunal. Senão vejamos.

7.1. O atraso no pagamento de salários e tickets alimentação aos funcionários (letra “a”), em que pese a possibilidade de o Crea/MA vir a pagar alguma multa por tal conduta, não pode ser considerado de interesse da União. Ademais, entendemos que o órgão competente para onde deveria ser encaminhada tal reclamação deveria ser a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Maranhão – SRTE/MA, pelo que diz o RI/SRTEs (Anexo III, da Portaria – MTE 153/2009, publicada no DOU de 13/02/2009, Seção 1, pp. 79-82), se os funcionários não preferirem a via judicial.

7.2. O não recolhimento à RFB da contribuição previdenciária da parcela patronal e da parcela dos empregados, composta por valores já descontados de seus salários (letra “b”), bem como dos valores descontados dos funcionários a título de IRPF (letra “c”), estão na abrangência da competência fiscalizadora justamente da RFB, ressaltando que a conduta narrada, em tese, pode ser tipificada como crime de apropriação indébita, cabendo, portanto, levá-la ao conhecimento do MPF.

7.3. O não recolhimento à RFB da contribuição previdenciária das parcelas patronal e dos empregados, composta por valores já descontados de seus salários (letra “b”), bem como dos valores

descontados dos funcionários a título de IRPF (letra “c”), estão no escopo fiscalizador justamente da RFB, ressaltando que a conduta narrada, em tese, pode ser tipificada como crime de apropriação indébita, cabendo, portanto, levá-la ao conhecimento da Procuradoria da República.

7.4. A ausência de recolhimento à Caixa e à Crea/MA-Mútua, dos valores descontados dos funcionários, a título de pagamento de parcelas de empréstimos consignados, provocando a inadimplência e a negativação de seus nomes em órgãos de proteção ao crédito (letra “d”), também, analogamente ao versado no parágrafo 7.1 supra, não pode ser considerado do interesse da Administração Pública Federal, embora constitua também, em tese, conduta criminosa, que deva ser levada ao conhecimento do Ministério Público Estadual.

7.5. A ausência do recolhimento mensal do FGTS dos funcionários (letra “g”), de acordo com as Leis 8.036/1990 e 8.844/1994, e das MPs 1.795/1999 e 1.799/1999, é matéria albergada pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, razões pelas quais a denúncia, com relação a esse tópico, deveria ser levada a SRTE/MA.

7.6. O atraso constante no pagamento dos alugueres do prédio onde se sedia a regional (letra “j”) não pode ser considerado como assunto de interesse da União.

8. Por outro lado, os demais fatos narrados nas letras “e”, “f”, “h”, “i”, “k” e “l”, em princípio, estariam no escopo fiscalizatório do TCU. Senão vejamos.

8.1. A contratação de funcionários sem concurso público ou processo seletivo (letra “e”) se opõe ao entendimento firmado pelo Tribunal, já manifestado no TC 006.658/1989-0, que considerou obrigatório tal instituto como requisito obrigatório da contratação.

8.2. A criação de cargos em comissão e a ocupação dos mesmos por empregados efetivos, de preferência, em sua maioria (letra “f”), também já foi deliberação do Tribunal no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, prolatado no TC 016.756/2003-0, como se vê:

9.2. Informar à autoridade consultante que a matéria já foi objeto de deliberação pelo Tribunal nos autos do processo TC 016.756/2003-0, Acórdão 341/2004-TCU-Plenário (subitem 9.2.5), cuja resposta à Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados sobre o tema consultado foi no sentido de que: “as disposições normativas internas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser adotados como referencial os parâmetros fixados no art. 14 da Lei 8.460/92”.

8.3. O pagamento de diárias (letra “h”) também já foi matéria deliberada pelo Tribunal nos Acórdãos 6.259/2011-TCU-2ª Câmara; 3.140/2010-TCU-2ª Câmara; 58/2009-TCU-Plenário; 4.743/2009-TCU-2ª Câmara; 1.039/2007-TCU-Plenário; e 1.887/2007-TCU-2ª Câmara, ficando assentado que, embora os conselhos profissionais não mais estejam submetidos ao limite de diárias fixado pelo Executivo, devem estabelecer os próprios limites com base nos princípios da razoabilidade, moralidade e economicidade, dada a natureza pública dos recursos que gerenciam.

8.4. E é justamente pela natureza pública dos recursos que o Crea/MA administra que está obrigado a dar transparência nas despesas com prestadores de serviços autônomos (letra “i”) e de prestar contas dos recursos que pretensamente lhe foram entregues para determinado fim (letra “j”).

8.5. Por fim, a acusação de que o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea fora conivente com as irregularidades apontadas (letra “k”) compreenderia corresponsabilidade, caso tais

fatos fossem realmente constatados.

9. Portanto, entendemos que, em parte, a denúncia versa sobre matéria de competência do Tribunal e se refere a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição. Também se concebe que fora redigida em linguagem clara e objetiva, contendo a identificação e a qualificação completa do denunciante, além de vir acompanhada de indícios concernentes às irregularidades apontadas, razões pelas quais entendemos que satisfaça os requisitos de admissibilidade.

10. Além disso, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato possui legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal, consoante disposto no art. 234 do RI/TCU.

11. Dessa forma, a denúncia poderá ser apurada em caráter sigiloso, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, do Regimento Interno do TCU.

EXAME TÉCNICO

12. Entrementes, em que pese todo o exposto acima, a peça de denúncia veio desguarnecida de materialidade quanto aos indícios apontados, razões pelas quais, com espeque no mesmo art. 234, § 2º, do RI/TCU, entendemos que deva se efetuar diligências que viabilizem a apreciação dos fatos narrados, correspondentes às irregularidades destacadas nos parágrafos 8.1 a 8.5 retro. Senão vejamos.

12.1. Para se constatar se houve a contratação de funcionários sem concurso público ou processo seletivo (parágrafo 8.1, retro), mister que se disponha da relação de empregados do Crea/MA, indicando o tipo de vínculo, a forma de ingresso e a data da admissão.

12.2. Para se verificar se houve a criação ilegal de cargos em comissão e a ocupação irregular destes por empregados não efetivos (parágrafo 8.2, retro), também se carece da relação dos cargos, da data de criação, do dispositivo legal que o criou, do ocupante do cargo, e do período ocupado.

12.3. Para se analisar se o pagamento de diárias está consoante com os princípios da razoabilidade, da moralidade, da economicidade e do interesse público (parágrafo 8.3, retro), necessário se faz tomar conhecimento do valor das diárias, do normativo que o fixou, da relação das viagens, indicando o beneficiário, com cargo e/ou função, o destino, o período viajado e a finalidade da viagem.

12.4. Para se analisar se houve pagamento indiscriminado e sem critérios de prestadores de serviço autônomos (parágrafo 8.4, retro), também se precisa de uma relação evidenciando o beneficiário, o serviço prestado, a data de prestação do serviço e o valor pago pelo serviço.

12.5. Para se ver se houve a dilapidação dos recursos de uma poupança, no valor de R\$ 700.000,00, provenientes da venda de determinado imóvel, com a finalidade de comprar outro imóvel onde seria sediada o Crea/MA (parágrafo 8.4, retro), haveria de se saberem os dados do imóvel vendido e da conta poupança referenciada.

12.6. Por fim, para se detectar se houve – ou há – conivência e, por conseguinte, corresponsabilidade, de dirigentes do Confea para com as pretensas irregularidades aqui narradas (parágrafo 8.5, retro), há de se buscarem informações junto àquele conselho federal acerca de procedimentos administrativos porventura de flagrados na regional, com as respectivas constatações e medidas subsequentes.

13. Quanto aos pleitos do denunciante, tem-se a dizer o seguinte.

14. A abertura de processo administrativo pelo Tribunal para apurar irregularidades, o que, na prática, configura realização de auditoria ou inspeção, dá-se por iniciativa própria do TCU (art. 230 do RI/TCU) ou por solicitação das autoridades elencadas no art. 232 de seu Regimento Interno, de forma que tal pedido deve ser indeferido por falta de previsão legal.

15. No que tange ao pedido de comunicação ao Confea acerca do teor da presente denúncia, entendemos que não há óbice ao pleito. Até mesmo porque uma das irregularidades narradas implica corresponsabilidade de dirigentes seus.

EXAME DOS PRESSUPOSTOS DA CAUTELAR PLEITEADA

16. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* e ausente o *periculum in mora reverso*.

17. Analisando-se os elementos até agora existentes no processo, como o já dito em linhas anteriores, as notícias de irregularidades trazidas a lume estão desprovidas de materialidade. Ou seja, não foi carreado ao processo nenhum documento que demonstrasse a prima face a fumaça do bom direito.

18. Também não se evidenciou o perigo à entidade pela demora do trâmite processual, restando ausente, também o segundo dos pressupostos, que é o *periculum in mora*, e muito menos o *periculum in mora reverso* com a não concessão da medida.

19. Desta feita, ausentes o *fumus boni iuris*, o *periculum in mora* e o *periculum in mora reverso* pela não concessão da medida, cremos que não deva ser deferida a medida liminar pleiteada.

CONCLUSÃO

20. Entendemos que, dentre as irregularidades narradas, as destacadas como albergadas pelo escopo de fiscalização do Tribunal, a seguir descritas, compreendem graves violações a normas legais, inclusive, com possibilidade de ter causado danos à entidade:

- a) contratação irregular de funcionários sem concurso público ou processo seletivo;
- b) criação irregular de cargos em comissão e ocupação dos mesmos, em sua maioria, sem preferência dos empregados efetivos;
- c) pagamento exacerbado de diárias;
- d) pagamento indiscriminado a prestadores de serviços autônomos;
- e) dilapidação, sem comprovação, de uma poupança, no valor de R\$ 700.000,00, referentes à venda de um terreno pela gestão anterior, que eram destinados para a construção da sede própria para a regional;
- f) convivência do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea com as irregularidades apontadas.

21. Entrementes, os elementos até então existentes nos autos são insuficientes para uma análise mais acurada, razões pelas quais necessário se faz determinar uma inspeção no Crea/MA, a fim de que se apure elementos que consubstanciem as irregularidades porventura existentes, bem efetivar as diligências que se apontarão na proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo o que segue.

22.1. Conhecer da presente denúncia, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal.

22.2. Indeferir a medida cautelar pleiteada, tendo em vista a inexistência dos pressupostos necessários para a adoção do referido instituto.

22.3. Determinar inspeção, nos termos do art. 42, II e IV, da LO/TCU, c/c os arts. 240 e 254 do RI/TCU, no Crea/MA, quanto à matéria referente aos assuntos delineados nos parágrafos 8 a 8.5 retro desta instrução, pelas razões lá existentes.

22.4. Diligenciar, desde já, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia no Maranhão – Crea/MA, para que, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento da correspondência utilizada para tal desiderato, encaminhe ao Tribunal as informações a seguir indicadas:

a) relação de empregados do Crea/MA, com as informações respectivas, discriminadas em quadro com a seguinte linha de cabeçalho:

| Nome | CPF | Cargo/função | Vínculo | Forma de ingresso | Data de admissão |
|------|-----|--------------|---------|-------------------|------------------|
| | | | | | |

b) relação e quantitativo de cargos comissionados existentes na estrutura administrativa do Crea/MA, com as informações respectivas, discriminadas em quadro com a seguinte linha de cabeçalho:

| Cargo/função | Símbolo | Quantidade | Norma instituidora |
|--------------|---------|------------|--------------------|
| | | | |

c) relação de ocupantes dos cargos efetivos e funções comissionadas na estrutura administrativa do Crea/MA, com as informações respectivas, discriminadas em quadro com a seguinte linha de cabeçalho:

| Ocupante | Símbolo do cargo | Período |
|----------|------------------|---------|
| | | |

d) relação de diárias pagas a empregados e dirigentes do Crea/MA, nos exercícios de 2013 e 2014, com as informações respectivas, discriminadas em quadro com a seguinte linha de cabeçalho, acompanhada de cópia dos correspondentes bilhetes de passagem e/ou comprovante de viagem:

| Processo | Beneficiário | Destino | Finalidade | Período | Valor unitário | Quantidade de diárias | Valor total |
|----------|--------------|---------|------------|---------|----------------|-----------------------|-------------|
| | | | | | | | |

e) relação de pagamentos a prestadores de serviço autônomos efetuados pelo Crea/MA nos exercícios de 2013 e 2014, com as informações respectivas, discriminadas em quadro com a seguinte linha de cabeçalho, acompanhada dos correspondentes recibos:

| Beneficiário | CPF | Objeto | Valor | Data |
|--------------|-----|--------|-------|------|
| | | | | |

f) informações acerca do imóvel vendido pela gestão anterior (discriminando o imóvel e os dados da alienação), cujos recursos teriam sido depositados em conta poupança (discriminando os dados da conta), que tinham por objetivo a compra de imóvel onde futuramente seria sediado o Crea/MA.

22.5. Diligenciar, desde já, ao representante para que informe ao Tribunal os dados do imóvel vendido pela gestão anterior (discriminando o imóvel e os dados da alienação), cujos recursos teriam sido depositados em conta poupança (discriminando os dados da conta), que tinham por objetivo a compra de imóvel onde futuramente seria sediado o Crea/MA.

22.6. Diligenciar, desde já, ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, para que, no prazo de quinze dias, informe ao Tribunal se, nos exercícios de 2013 e 2014, houve alguma auditoria ou procedimento similar, deflagrado por aquele conselho federal no Crea/MA, ou se fora constatada alguma irregularidade administrativa em procedimentos ordinários e/ou extraordinários de prestação de contas daquela regional e quais as providências adotadas.



22.7. Dar conhecimento ao representante da decisão que vier a ser prolatada no presente processo, bem como informá-lo de que as matérias relacionadas nos parágrafos 7 a 7.6 retro fogem à competência institucional e/ou funcional do Tribunal, destacando que as irregularidades ali tratadas podem ser denunciadas aos órgãos/entidades competentes, lá informados, entre os quais: Procuradoria da República, Ministério Público Estadual, Receita Federal do Brasil e Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Maranhão.

São Luís-MA, 17 de março de 2015.

assinatura eletrônica

Manoel Henrique Cardoso Pereira Lima
AUFCE/CE, Mat. TCU 4.498-9