

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

O Conselho Federal de Administração – CFA traz ao conhecimento deste Tribunal notícias sobre possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Regional de Administração do Ceará – CRA/CE, relacionadas às contas relativas aos exercícios de 2008 e 2009, assim como do período entre janeiro a setembro de 2010, as quais foram reprovadas pelo pleno da referida entidade federal (peça 1, p.1).

2. Ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, cumpre conhecer da presente Representação.

3. Quanto ao mérito, a Secex/CE sintetizou as irregularidades suscitadas, algumas correlacionadas ao respectivo exercício de constatação, conforme detalhado no item 4 do Relatório antecedente.

4. Foi instaurada Comissão Especial de Sindicância no CRA/CE (peça 1, p. 126-140), cujas conclusões culminaram no afastamento dos Srs. Reginaldo Silva de Oliveira e Eudes Costa de Holanda Júnior de suas funções, o primeiro da Presidência e o segundo da Diretoria Administrativa e Financeira do CRA/CE, em setembro de 2010 (peça 1, p. 141).

5. Neste Tribunal, foi promovida a audiência dos aludidos responsáveis, na forma providenciada pela Secex/CE, ante os seguintes fatos atribuídos a cada ex-gestor, como segue:

5.1 Sr. Reginaldo Silva de Oliveira, ex-Presidente:

a) verificações registradas em auditoria realizada sobre as contas do exercício de 2008:

a.1 falta de peças na prestação de contas – faltaram na prestação de contas apresentada pelo responsável os seguintes documentos: Relatório de Gestão; Demonstrativo de Bens Patrimoniais; parecer da Comissão de Tomadas de Contas; ata da reunião plenária que aprovou a Prestação de Contas; declaração de que os gestores estão em dia com a apresentação da declaração de bens e rendas e com suas anuidades (peça 1, p. 17);

a.2 falta de licitação para despesas com valor acima do limite permitido para dispensa, no art. 24 da Lei 8.666/1993, e não realização de cotação de preços para compras abaixo do referido limite – não foram procedidas licitações para despesas com assessoria jurídica (R\$ 14.178,59); passagens aéreas (R\$ 42.642,96), e equipamentos de informática (R\$ 13.536,02), todas acima do limite permitido para dispensa no artigo 24 da Lei 8.666/1993 (peça 1, p. 19); não foram feitas três cotações de orçamentos para as despesas que não ultrapassem o limite para dispensa de licitação (peça 1, p. 20);

a.3 apropriação de valores no Passivo devidos para recolhimento à Previdência Social não conciliados com os valores pagos (peça 1, p. 20);

a.4 ausência de pagamento dos valores da conta 2.2.1.04.01, os quais foram retidos de funcionários/terceiros (peça 1, p. 20);

a.5 ausência de certidão negativa referente a tributos federais e previdência social junto à Receita Federal do Brasil – em virtude de pendências não esclarecidas junto ao órgão federal (peça 1, p. 24);

a.6 gasto de recursos de convênios com finalidade distinta da determinada – houve dois projetos com recursos do Programa de Apoio aos Conselhos Regionais de Administração – Proar: um de reforma da fachada (R\$ 30.000,00) e outro de publicidade e propaganda (R\$ 118.654,20). Os recursos do primeiro foram misturados com os do segundo e não foram utilizados na reforma da fachada (peça 1, p. 25);

a.7 falta de atesto de notas fiscais – notas ns. 815, 816 e 22408 (peça 1, p. 25);

b) irregularidades/impropriedades evidenciadas nos relatórios produzidos por consultoria externa: mesmas ocorrências descritas nas alíneas a.1 e a.2 acima, além das seguintes constatações:

b.1 ausência de Plano de Ação/Trabalho referente aos exercícios de 2008 e 2009 (peça 1, p. 81, p. 96);

b.2 diferenças entre os valores informados e os registros contábeis referentes à apuração da cota parte do exercício de 2009 (R\$ 242,32 – peça 1, p. 84);

b.3 ausência de apresentação das guias de recolhimento do INSS, PIS, ISS (peça 1, p. 86) – faltam os comprovantes de dezembro de 2009 dos recolhimentos das entidades INSS cota patronal, FGTS, PIS, ISS, cota parte do CFA, e parcelamento da contribuição do INSS de 2005 e 2006 (peça 1, p. 86);

b.4 inexistência de controle dos processos de licitações – não há setor de controle das licitações (peça 1, p. 120);

b.5 falta de controles dos contratos assinados em 2010 (peça 1, p. 120);

b.6 irregularidades nos processos de despesas, tais como: pagamentos efetuados sem a emissão da nota orçamentária pertinente; nota orçamentária sem assinatura do Presidente e do Diretor Financeiro; pagamentos efetuados sem documento fiscal original; pagamentos com cópia de documento fiscal; documento fiscal denominado RPA sem assinatura do prestador de serviço; processos de pagamentos de diárias e suprimento de fundos sem formalização (peça 1, p. 88-91, 114-115, 121-124);

b.7 não implantação de sistema de gerenciamento e controle dos bens patrimoniais (peça 1, p. 92);

5.2 Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior, ex-Diretor Administrativo e Financeiro: mesmas ocorrências descritas nas alíneas a.1/a.7 e b.1 acima, além das diferenças entre os valores informados e os registros contábeis referentes à apuração da cota parte do exercício de 2008.

6. O ex-Presidente da entidade deixou de apresentar razões de justificativa, caracterizando-se, pois, a revelia prevista no art. 12, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, cabendo dar seguimento ao processo.

7. Já o Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior ofereceu razões de justificativa por meio das quais tentou se eximir de qualquer responsabilidade pelos fatos apurados. Primeiramente, ele alega, para as ocorrências relacionadas ao exercício de 2008, que não era gestor à época, e que somente passou a ocupar a Diretoria Administrativa do CRA/CE a partir de janeiro de 2009. E, mesmo a partir de 2009, o responsável argumenta que o Presidente centralizava a administração da entidade, a ponto de impedir o exercício devido da sua função de Diretor Administrativo.

8. A unidade técnica acata parcialmente as razões de justificativa oferecidas, por entender que, de fato, o Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior não poderia responder por atos anteriores à sua gestão. E quanto aos fatos posteriores, aponta que não foram apresentados documentos comprobatórios atinentes à alegada centralização de poderes por parte da Presidência do CRA/CE.

9. Assim, a Secex/CE sugere a determinação de formação de processos de Tomadas de Contas Especiais para apuração de danos à instituição, assim como multas aos gestores supramencionados.

10. À vista das ocorrências assinaladas pelo Representante e a proposta formulada pela unidade instrutiva, entendo necessárias algumas ponderações adicionais aos exames realizados nestes autos.

11. Nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, a que se referem os fatos noticiados nesta Representação, os conselhos de fiscalização do exercício profissional não estavam obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 2º, § 1º, da então vigente Instrução Normativa TCU 57/2008.

12. Porém, com a IN/TCU 72/2013, que alterou a IN 63/2010, a Corte veio a estabelecer a obrigatoriedade desses conselhos de prestarem contas ordinariamente, na forma das disposições regulamentares anualmente editadas, dadas as discussões travadas no âmbito do TC 018.772/2012-9, a partir de sugestões formuladas por este Relator, conforme constou do Acórdão n. 2.666/2012 – Plenário.

13. Trago, a propósito, parte das justificativas que ofereci, na ocasião, para propor a reinclusão dos conselhos de fiscalização profissional na sistemática de prestação de contas:

"A modificação sugerida tem o intuito de propiciar um melhor controle dos conselhos de fiscalização profissional, tendo em vista que os motivos que levaram esta Corte a dispensar essas entidades de prestar contas anualmente ao Tribunal deixaram de existir com a nova sistemática de prestação de contas introduzida pela IN TCU nº 57/2008 e aprimorada pela IN TCU nº 63/2010. Como é cediço, esses conselhos passaram a ser dispensados da apresentação de prestação de contas ao TCU a partir da Decisão nº 813/2002-Plenário, por meio da qual se aprovou a Instrução Normativa nº 42/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 18 da IN TCU n. 12/1996, com a seguinte redação:

‘§ 3º As entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização.’

Na ocasião, buscou-se permitir a alocação dos recursos disponíveis nesta Corte em áreas de maior relevância, com o objetivo de otimizar o controle externo, tendo em vista os grandes esforços necessários para o julgamento anual das contas apresentadas pelos conselhos de fiscalização profissional e a baixa materialidade dos recursos por eles administrados.

Essa decisão se deu em um contexto no qual todas as entidades de fiscalização profissional eram obrigadas a apresentar prestação de contas anual ao Tribunal, acarretando a autuação de inúmeros processos de baixa relevância, que não traziam resultados proporcionais ao grande esforço despendido para a sua análise e julgamento.

Contudo, a partir da edição da IN TCU n. 57/2008, implantou-se uma nova sistemática de prestação de contas, com vistas a conciliar a necessidade de uma atuação mais seletiva deste Tribunal em relação aos processos dessa natureza, sem gerar uma sensação de ausência de vigilância por parte do controle externo. Para isso, passou-se a dividir as unidades jurisdicionadas entre aquelas cujos responsáveis deverão apresentar somente ‘relatório de gestão’, sem terem suas contas julgadas, e aquelas cujos responsáveis apresentarão ‘processos de contas’ para fins de julgamento.

Assim, nem todas as unidades jurisdicionadas obrigadas a prestar contas por meio da apresentação de ‘relatório de gestão’ terão processos de contas ordinários constituídos para fins de julgamento.

Nesse contexto, não vislumbro mais justificativas para se dispensar os responsáveis pelas entidades ora mencionadas - que ao todo representam 479 conselhos, dos quais 27 são federais e 452 são regionais - de apresentarem relatórios de gestão, uma vez que estes têm por objetivo fomentar a transparência e a manutenção da expectativa de controle, e não implica, necessariamente, na constituição de processos de contas para fins de julgamento, os quais poderiam sobrecarregar as atividades do Tribunal”.

14. A partir de então, foram reincluídos os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas na Sistemática de Prestação de Contas deste Tribunal, cabendo lembrar que a participação do ministro de estado, assim como do sistema de controle interno do poder executivo, foi suprimida dos processos de contas de tais entidades. O pronunciamento do ministro supervisor sobre as contas de conselhos passou a ser representado pela resolução do colegiado de tais conselhos que tivesse o condão de aprová-las, no caso, os conselhos federais.

15. Assim, cabe ao conselho federal de fiscalização de cada categoria profissional atuar na instância de controle para fins de avaliação de gestão dos seus conselhos regionais, inclusive para fins de instauração de Tomadas de Contas Especiais, no caso de indício de débito.

16. Retornando ao caso concreto, as ocorrências noticiadas nesta Representação referem-se aos exercícios de 2008, 2009 e parte de 2010 do CRA/CE e foram extraídas de elementos obtidos pelo Conselho Federal de Administração, a partir de auditoria independente feita na entidade.

17. Deve-se assinalar que alguns dos fatos noticiados devem ser melhor avaliados, principalmente quanto ao efetivo exercício da ocorrência e os responsáveis pelo ato, como farei exemplificar adiante.

18. Consoante exposto, foram constatadas no CRA/CE, além das várias infrações às normas legais, claras evidências de dano ao erário, mormente considerando as ocorrências descritas nas alíneas **a.6**, **a.7** e **b.6** do item 5.1 retromencionado.
19. Conforme anotado na alínea **a.6**, foram firmados dois convênios no âmbito do Programa de Apoio aos Conselhos Regionais de Administração – Proar, um para reforma da fachada do prédio, de R\$ 30.000,00, e outro de publicidade e propaganda, de R\$ 118.654,20.
20. De acordo com o apurado, os recursos dos dois ajustes foram utilizados em finalidade distinta da determinada, assim como não foi executada a reforma da fachada do prédio.
21. Não há indicação da data de assinatura desses ajustes, mas, pelo que consta do Relatório do Conselho Federal de Administração (peça 1, p. 25), os instrumentos foram celebrados no exercício de 2008. De toda forma, devem ser obtidas as informações pertinentes a esses instrumentos e adotadas medidas tendentes ao aprofundamento das apurações, pois demonstram a indevida utilização dos valores públicos, com possibilidade de ocorrência de dano, que deve ser ressarcido pelos responsáveis.
22. A propósito, como consta das razões de justificativa do Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior, ex-Diretor Administrativo e Financeiro do CRA/CE, ele não ocupava tal função em 2008. Da consulta ao Rol de Responsáveis do mencionado exercício (peça 1, p. 8), quem ocupava a aludida Diretoria era o Sr. Fernando Antônio de Oliveira Leão.
23. Demais disso, em 2008, foi consignada (alínea **b.6** do item 5.1 acima) a ocorrência de diversas irregularidades nos processos de despesas, tais como: pagamentos efetuados sem a emissão da nota orçamentária pertinente; nota orçamentária sem assinatura do Presidente e do Diretor Financeiro; pagamentos efetuados sem documento fiscal original; pagamentos com cópia de documento fiscal; documento fiscal denominado RPA sem assinatura do prestador de serviço; processos de pagamentos de diárias e suprimento de fundos sem formalização.
24. Com relação ao exercício de 2009, foi apontada (alínea **a.7** do item 5.1 retro) a falta de atesto das Notas Fiscais ns. 815, 816 e 22408. Compulsando o Relatório encaminhado pelo Conselho Federal de Administração, verifica-se que as notas não atestadas referem-se a serviços prestados pela Digital Serviços de Serigrafia Ltda. e pela Editora Celigráfica Fitolito Ltda., todas emitidas em 06/08/2009, nos seguintes valores, respectivamente: R\$ 13.450,00, R\$ 25.250,00 e R\$ 19.318,00.
25. Com respeito ao Programa de Apoio aos Conselhos Regionais/Proar – 2009, o Relatório da auditoria externa também noticia (peça 1) que não foram apresentados comprovantes de despesas no montante de R\$ 19.300,00, referente às Ações de Viabilidade através de Rádio e TV, conforme tabela ali inserida.
26. Relativamente ao XI Fórum Internacional de Administração - FIA 2009, das despesas realizadas no total de R\$ 126.050,89, constam no processo de prestação de contas os documentos comprobatórios do pagamento (cópia de cheques/TED, nota orçamentária) apenas do valor de R\$ 46.390,11, representando 36,80% do total gastos.
27. No que se relaciona ao exercício de 2010, o Relatório da auditoria aponta o seguinte:
“6. PROCESSAMENTO DA DESPESA Assim como ocorreu nos exercícios de 2008 e 2009, o exame da documentação comprobatória das despesas demonstrou a fragilidade dos processos de pagamentos, quanto aos aspectos legais e de formalização. Observamos ocorrências relevantes que merecem registros, tais como: pagamentos efetuados sem as emissões das notas orçamentárias, sem documentos fiscais, recibos de pagamentos de autônomos sem assinatura do prestador de serviço, processos de pagamentos de diárias sem formalização.”
28. Penso que o quadro delineado deve demandar a adoção das diligências pertinentes e aprofundamento dos exames, por parte do Conselho Federal de Administração, em especial os Relatórios produzidos pela Via Consult – Comunicados de Visita ns. 01/08, exercício de 2008, peça 1, p. 95-110; 03/09, exercício de 2009, peça 1, p. 80-94; e 06/10, referente a janeiro a abril de 2010, peça 1, p. 119-125; e Comunicado de Visita n. 05/09, atinente às Prestações de Contas do Programa de Apoio aos Conselhos Regionais/Proar/2009 e Convênio de Parceria Institucional e Financeira para realização do XI Fórum Internacional de Administração/FIA 2009, peça 1, p. 111-118 – para

instauração de processos apartados de Tomadas de Contas Especiais, com o fito de citar todos os responsáveis pelos atos irregulares praticados nos respectivos exercícios, cabendo observar os ocupantes das funções envolvidas em tais atos, a exemplo do anotado no item 22 acima, quanto à Diretoria Administrativa e Financeira do CRA/CE.

29. Os fatos indicados nos itens 25, 26 e 27 anteriores não constaram das audiências dos ex-gestores; entretanto, como remetem à possibilidade de dano, devem ser objeto de citações dos responsáveis, no âmbito de Tomadas de Contas Especiais a ser instauradas pelo Conselho Federal de Administração.

30. E deve-se atentar, ainda, para o fato de que há a possibilidade de outros ilícitos praticados que tenham gerado dano à instituição, pois, conforme noticiado, o CRA/CE padeceu de completo caos nas áreas financeira, administrativa e contábil, sendo que, nos exercícios de 2008, 2009 e 2010, as contas corriqueiras como água, luz, telefone, contribuições sociais foram pagas com atraso e com multas consideráveis, com riscos de cortes de fornecimento, além do fato de vários títulos terem sido protestados.

31. Ante todo o exposto, ante as diversas transgressões legais apuradas no âmbito da instituição e a ausência de manifestação do Sr. Reginaldo Silva de Oliveira, assim como a falta de esclarecimentos convincentes por parte do Sr. Eudes Costa de Holanda Júnior, acolho, desde logo, a proposição de multa a esses responsáveis, com base no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992.

32. Com base nas conclusões acima, e tendo em vista que os resultados das TCEs ora discutidas serão apreciados posteriormente, creio que a presente Representação pode ser considerada parcialmente procedente, nesta ocasião.

33. Por derradeiro, o Conselho Federal de Administração, após a instauração das contas especiais acima mencionadas deve dar notícias a este Tribunal acerca das providências adotadas, no prazo de 90 dias, a contar da ciência da Deliberação que sobrevier nesta oportunidade.

Nessas condições, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 14 de outubro de 2015.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator