
**SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO - AUTUAÇÃO
DE AFCs PELO CREA/SC SOB A ACUSAÇÃO DE EXERCÍCIO
ILEGAL DA PROFISSÃO DE ENGENHEIRO**
Representação

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo I - Classe VII - Plenário

TC-004.293/2001-7 (com 3 volumes)

Natureza: Representação

Interessado: Secretário Federal de Controle Interno

Unidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC)

Responsável: Nilton Pedro da Silva

Ementa: Representação formulada pelo Secretário Federal de Controle Interno informando que servidores daquela unidade, ao assinarem relatório de auditoria, foram autuados pelo CREA/SC por alegado exercício ilegal da profissão. Informação e determinação ao CREA/SC. Determinação à SECEX/SC.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação formulada pelo Secretário Federal de Controle Interno, Dr. Domingos Poubel de Castro, acerca da autuação de servidores da Secretaria Federal de Controle Interno pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Santa Catarina-CREA/SC, sob a acusação de exercício ilegal da profissão de engenheiro e por infringência ao Código de Ética da profissão de engenheiro (fl. 1).

2. Ao instruir em definitivo o feito, a Secex/SC informou que:

“3. Examinando-se a documentação acostada, verifica-se que a autuação dos servidores da Secretaria Federal de Controle deu-se porque emitiram parecer, em auditoria na Ex-Delegacia do Patrimônio da União em SC, sobre a atuação de engenheiro na avaliação de imóveis. Entendeu o CREA/SC, acolhendo Representação de engenheiro da ex-DPU, que os AFCs do Controle Interno não possuem competência para emitir opinião sobre avaliações de imóveis, já que tal atributo é privativo da profissão de Engenheiro.

4. Recentemente, o TCU manifestou-se sobre assunto correlato nos TC-012.871/2000-9 e TC-013.390/2000-1, cujas cópias dos respectivos Relatórios e Votos estão contidas a fls. 55/67. É provável que se possa aplicar ao presente caso, *mutatis*

mutandis, os argumentos e conclusões contidas nos referidos processos, que tratam de autuação semelhante, só que por parte do CREA/GO, atingindo AFCEs do TCU.

4. As atribuições das duas carreiras são complementares, com regras e prerrogativas similares. Veja-se o conteúdo da Decisão Nº 1114/2000 – TCU – Plenário, em seu subitem 8.2. (fls. 66), contrapondo-o com as atividades do Controle Interno:

4.1. *‘8.2. informar à autoridade representante que o exercício das atividades inerentes ao controle externo da Administração Pública Federal, por parte dos servidores do Tribunal de Contas da União, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros dispositivos, pelos arts. 1º, 86 e 87 da Lei nº 8.443, de 16/7/92, não se confunde com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia, uma vez que:’*

Da mesma forma, as atividades do Controle Interno estão previstas na Constituição Federal, nos artigos 70 e 74 (Note-se que o art. 70 é comum aos dois tipos de controle); da mesma forma, as atividades do Controle Interno estão disciplinadas em lei, no caso, a Lei nº 10.180/2001, originada por transformação de medida provisória que vigia à época (MP nº 1.751-61).

4.2. *‘8.2.1. as atividades de controle externo consistem na realização da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, das entidades da administração direta e indireta, com a finalidade específica de verificar a aplicação de recursos públicos quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas, bem como de garantir a eficácia do controle externo, enquanto que as atividades asseguradas ao exercício de qualquer profissão regulamentada referem-se à execução de empreendimentos próprios do ramo do conhecimento técnico e científico outorgado pela formação acadêmica, conforme estabelecem, no caso da Engenharia, as disposições da Lei nº 5.194, de 24/12/66, e regulamentação pertinente;’*

Essas atividades, nos termos do art. 70 da CF, são comuns aos controles Externo e Interno. Logo, as atribuições do Controle Interno também não se confundem com aquelas das profissões regulamentadas.

4.3. *‘8.2.2. o Tribunal de Contas da União adota, mediante normativos internos baixados no uso do poder regulamentar que lhe é conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443/92, procedimentos e técnicas próprios para a realização de cada uma das mencionadas modalidades de fiscalização, caracterizados por roteiros de verificação e metodologias adequadas de pesquisa, amostragens, coleta e tratamento de dados, técnicas de análise e interpretação de dados e informações, bem como de entrevistas, de acordo, inclusive, com padrões internacionais de auditoria, com a finalidade de averiguar a aplicação de recursos públicos federais feita por entes jurisdicionados ao Tribunal, que sejam, de alguma forma, responsáveis pela utilização de recursos públicos federais ou que tenham dado causa a perda, dano, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário;’*

O Controle Interno também adota procedimentos e técnicas próprias para a realização de cada uma das modalidades de fiscalização, semelhantes àquelas adotadas

pelo TCU. Os trabalhos do Controle Interno são normatizados pela Lei nº 10.180/2001, pelo Decreto-Lei nº 2.346/87, pelo Regimento Interno da SFC e por outros regulamentos do Poder Executivo.

4.4. '8.2.3. os servidores do Tribunal incumbidos do exercício das atividades de controle externo gozam das prerrogativas estabelecidas na Lei nº 8.443/92, artigo 87, que dispõe, essencialmente, sobre o livre acesso a todo e qualquer documento necessário à realização das atribuições constitucionais que desenvolvem em nome do TCU. Além disso, possuem habilitação nas mais diversas categorias profissionais, inclusive Engenharia, Arquitetura e Agronomia, e são selecionados para o quadro do Tribunal mediante rigoroso concurso público e passam por treinamentos e reciclagens de alto nível e nas mais diversas áreas;'

Os servidores da Secretaria Federal de Controle incumbidos do exercício das atividades de controle interno gozam das prerrogativas estabelecidas na Lei nº 10.180/2001, em especial aquelas contidas no art. 26, caput, que é semelhante ao art. 87 da Lei nº 8.443/92. Também os AFCs do Controle Interno possuem habilitação nas mais diversas categorias profissionais, inclusive Engenharia, Arquitetura e Agronomia, são selecionados mediante concurso público e passam por treinamento.

4.5. '8.2.4. eventuais designações de servidores do TCU, com formação acadêmica específica, para o desenvolvimento de trabalhos de fiscalização desta Corte de Contas, dependem, exclusivamente, de decisão deste Tribunal, com base em critérios próprios;''

O argumento também é válido para o Controle Interno, não cabendo ao CREA/SC determinar quem pode, ou não, fazer trabalhos de auditoria para uso exclusivo dos controles Interno e Externo.

4.6. '8.2.5. os documentos resultantes dos trabalhos de fiscalização realizados constituem elementos específicos para a consecução das atividades de controle externo e prestam-se à apreciação e ao julgamento pelo corpo de Ministros desta Corte de Contas, não se confundindo com o valor jurídico e o julgamento atinentes ao exercício de profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia, nos termos do que dispõe o art. 13 da Lei nº 5.194/66;'

Disposição semelhante sobre os documentos resultantes dos trabalhos do Controle Interno está contida no art. 26, § 3º, da Lei nº 10.180/2001; seu uso é limitado ao campo de atuação dos controles interno e externo.

4.7. '8.2.6. o caso concreto da Representação de 22/6/99, cujo conteúdo ensejou a lavratura dos Autos de Infração nºs 1400/RLJ/2000 e 1411/RLJ/2000 e a aplicação de multa aos servidores do Tribunal, trata de auditoria realizada em cumprimento à Decisão nº 261/99-TCU-Plenário (Sessão de 19/5/99, Ata nº 16/99), no 12º Distrito Rodoviário Federal do DNER, com o objetivo de verificar a execução das obras públicas do Contorno Noroeste de Goiânia – ligação da BR-060 à GO-070 (TC-007.525/1999-0), sendo que os registros técnicos apontados na mencionada Representação consistem na descrição de procedimentos adotados pelo órgão auditado e na verificação de sua regularidade em relação às normas legais aplicáveis à espécie, mediante a realização de operações aritméticas simples para comparação de custos

de itens do orçamento da obra e o cotejo do objeto especificado com o projetado ou executado, e possuem caráter de análise preliminar e indicativa da necessidade de a matéria ser submetida a exames mais aprofundados, como é o caso da averiguação da efetiva ocorrência de sobrepreço no valor global da obra, não se configurando, portanto, à luz das considerações constantes das alíneas anteriores, o alegado exercício ilegal da profissão de engenheiro;’

Da mesma forma, o trabalho executado pelo Controle Interno fez parte da instrução do processo de Prestação de Contas da então Delegacia do Patrimônio da União em Santa Catarina, onde foram avaliados os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia da gestão dos responsáveis. Para tanto, foi necessário verificar as avaliações imobiliárias efetuadas por aquele órgão. Os AFCs não exerceram a função de engenheiro, não emitiram laudos, não fizeram perícias, mas sim, examinaram a atuação do órgão. Por meio desses exames, desconfiaram da qualidade dos laudos de um engenheiro e apontaram inconsistências nas avaliações, e encontraram fortes indícios de dano ao Erário. Infelizmente as desconfianças foram confirmadas (agora, também por profissionais engenheiros). Mas, felizmente para o contribuinte, o resultado do trabalho do Controle Interno (em conjunto com o de outros órgãos) redundou numa economia de mais de um milhão de reais e numa revisão dos métodos de avaliação utilizados pela Secretaria de Patrimônio da União. Entretanto, o corretivo não agradou ao corrigido. Daí a denúncia de exercício ilegal da profissão.

5. Em suma, a natureza dos trabalhos do Controle Interno é praticamente a mesma daquela dos trabalhos exercidos pelo Controle Externo, recebendo tratamento legal idêntico. Assim, as determinações contidas na Decisão 1114/2000 – TCU – Plenário podem ser aplicadas, *mutatis mutandis*, ao presente caso.

6. Verifica-se, porém, que o Sr. Secretário Federal de Controle encaminhou argumentos de defesa ao CREA/SC, nos quais solicita o cancelamento das autuações (fls. 002) e, até o presente momento, processo autuado pelo CREA/SC continua sem conclusão. Não houve aplicação de multa. O que se tem, até o presente momento, é um processo de verificação de conduta que, por si só, não está ferindo direitos e prerrogativas dos analistas do Controle Interno. É possível que a conclusão, tendo em vista o ocorrido com o CREA/GO, seja favorável aos analistas do Controle Interno. Em assim ocorrendo, o caso estaria encerrado, sem necessidade de outras ações por parte do TCU; ocorrendo o contrário, isto é, havendo aplicação, pelo CREA/SC, de qualquer penalidade aos analistas da GRCI, em virtude dos fatos denunciados, aí sim, seria caso de ouvir-se o Presidente do CREA/SC em audiência prévia, conforme decidido no caso do CREA/GO. Assim, pode-se arquivar o presente processo, sem prejuízo de informar ao CREA/SC o entendimento do TCU sobre o assunto, bem como determinar àquela autarquia que informe o resultado do processo de denúncia contra os AFCs da GRCI/SC.”

3. Por todo o exposto, a instrução propôs:

“a) seja informado ao CREA/SC que o exercício das atividades inerentes ao controle interno da Administração Pública Federal, por parte dos servidores da

Secretaria Federal de Controle, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros normativos, pela Lei nº 10.180/2001, não se confunde com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia;

b) seja determinado ao CREA/SC que informe a este Tribunal o resultado do processo administrativo nº 801/2000, instaurado por aquela autarquia e relativo à denúncia efetuada contra o Sr. Wagner Rosa da Silva e outros servidores da Gerência Regional de Controle Interno em Santa Catarina; e

c) seja arquivado o presente processo.”

4. Os Srs. Diretor da 2ª Diretoria Técnica e Secretário de Controle Externo Substituto da Secex/SC manifestaram-se de acordo com as propostas alvitradas pela instrução.

É o Relatório.

VOTO

5. Em exame a Representação formulada pelo Sr. Secretário Federal de Controle Interno acerca da atuação de servidores da Secretaria Federal de Controle Interno pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Santa Catarina-CREA/SC, sob a acusação de exercício ilegal da profissão de engenheiro e por infringência ao Código de Ética da profissão de engenheiro.

6. Consoante se verifica do relatório supra, a presente Representação deve ser conhecida, posto que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 213 do Regimento Interno, combinado com o art. 68, inciso II, da Resolução nº 136/2000.

6. Quanto ao mérito, entendo oportuno destacar do acima relatado, como razões de decidir, o que segue.

As atribuições do Controle Interno não se confundem com aquelas das profissões regulamentadas.

O Controle Interno do Poder Executivo adota procedimentos e técnicas próprias para a realização de cada uma das modalidades de fiscalização, cujos trabalhos são normatizados pela Lei nº 10.180/2001, pelo Decreto-lei nº 2.346/87, pelo Regimento Interno da SFCI e por outros regulamentos próprios.

Os servidores da Secretaria Federal de Controle Interno incumbidos do exercício das atividades de controle interno gozam das prerrogativas estabelecidas pela Lei nº 10.180/2001, em especial aquelas contidas no art. 26, *caput*, que se assemelha ao art. 87 da Lei nº 8.443/92.

7. Este Tribunal já se manifestou a respeito de matéria de natureza semelhante, informando “à autoridade representante que o exercício das atividades inerentes ao controle externo da Administração Pública Federal, por parte dos servidores do Tribunal de Contas da União, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros dispositivos, pelos arts. 1º, 86 e 87 da Lei nº 8.443, de 16/7/92, não se confunde com o exercício de

atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia (...).”.

8. Não cabe ao CREA/SC determinar quem pode, ou não, fazer trabalhos de auditoria para uso exclusivo dos controles Interno e Externo.

9. Tendo em vista as razões de decidir apresentadas nos pareceres uniformes da Secex/SC, entendo oportunas e adequadas as propostas oferecidas pela Unidade Técnica. Acrescento, entretanto, sugestão no sentido de que a Secex/SC acompanhe o cumprimento da determinação alvitrada ao CREA/SC.

Assim, Voto por que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

DECISÃO Nº 310/2002-TCU-PLENÁRIO¹

1. Processo TC-004.293/2001-7 (com 3 volumes)
2. Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessado: Secretário Federal de Controle Interno
4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Santa Catarina (CREA/SC)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secex/SC
8. Decisão: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 – conhecer da presente Representação, à vista do disposto no art. 213 do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 68, inciso II, da Resolução TCU nº 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;
 - 8.2 - informar ao CREA/SC que o exercício das atividades inerentes ao controle interno da Administração Pública Federal, por parte dos servidores da Secretaria Federal de Controle Interno, na forma das competências conferidas pelas disposições dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal e disciplinadas, entre outros normativos pela Lei nº 10.180/2001, não se confunde com o exercício de atividades asseguradas a qualquer profissão regulamentada, a exemplo da Engenharia;
 - 8.3 - determinar ao CREA/SC que informe a este Tribunal o resultado do Processo Administrativo nº 801/2000, instaurado por aquela autarquia e relativo à denúncia efetuada contra o Sr. Wagner Rosa da Silva e outros servidores da Gerência Regional de Controle Interno em Santa Catarina;
 - 8.4 - dar ciência do teor desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que fundamentam:
 - a) ao Secretário Federal de Controle Interno, Dr. Domingos Poubel de Castro;
 - b) ao Presidente do CREA/SC;
 - 8.5 - restituir este processo à Secex/SC, para que acompanhe o cumprimento da determinação constante do item 8.3, acima.
9. Ata nº 10/2002 – Plenário

¹ Publicada no DOU de 16/04/2002.

10. Data da Sessão: 03/04/2002 – Ordinária

11. Especificação do **quorum**:

11.1 Ministros presentes: Humberto Guimarães Souto (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

11.2. Auditores presentes: Lincoln Magalhães da Rocha, Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator