

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA

Exercícios: 2013, 2014 e 2015

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201601328

UCI Executora: SFC/DS/CGSAU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Saúde

Análise Gerencial

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201601328, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA (CFO).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 22/08/2016 a 19/10/2016, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo dos exercícios sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela entidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Ressalta-se que o escopo da auditoria abrangeu os anos de 2013, 2014 e 2015, tendo sido o exercício de 2015 definido por meio da Ata de Reunião realizada em 03/02/2016, entre a Diretoria de Auditoria da Área Social (DS/SFC/CGU-PR) e a Secretaria de Saúde - Secex Saúde do Tribunal de Contas da União (TCU), e os exercícios de 2013 e 2014 definidos tendo em vista o teor do Acórdão n.º 1726/2016 - TCU- Plenário.

Destaca-se que os exames realizados foram impactados de forma significativa em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas formalmente pela equipe de auditoria da CGU. Tal situação teve como causa a expedição do OFÍCIO N.º: OFI.0025.000671-0/2016, de 12/09/2016, da 3ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro/RJ, o qual decretou medidas de afastamento das funções eventualmente ainda ocupadas no CFO, assim como proibição de acesso a qualquer das



dependências da autarquia, e proibição de contato com funcionários e ex-funcionários do CFO, notadamente pessoas de interesse para apurações no âmbito judicial (englobando ex-conselheiros que faziam parte da Diretoria anterior).

Assim, tendo em vista o acesso parcial à documentação relativa à gestão do Conselho, o foco dos trabalhos foi a avaliação dos controles internos administrativos adotados pela entidade.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a síntese dos exames e as conclusões obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas. Consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 03/02/2016, entre a Diretoria de Auditoria da Área Social (DS/SFC/CGU-PR) e a Secretaria de Saúde - Secex Saúde do Tribunal de Contas da União (TCU), foram efetuadas as seguintes análises:

1. Avaliação, considerando a natureza jurídica e o negócio da unidade jurisdicionada, da conformidade das peças exigidas nos incisos I e II do art. 13 da IN TCU nº 63/2010 com as normas que regem a elaboração de tais peças.
2. Avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela unidade jurisdicionada, no que diz respeito à:
 - a) controles internos administrativos relacionados à atividade de compras e contratações;
 - b) regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, incluindo a avaliação das aquisições realizadas por meio de convite, em especial as de valores próximos ao limite legal;
 - c) regularidade dos processos de contratação e pagamento de realização de eventos institucionais quanto a sua legalidade e legitimidade;
 - d) processo de concessão de diárias e passagens;
 - e) operações de transferência de recursos financeiros para os conselhos regionais, em relação a previsão, justificativa e controle;
 - f) regularidade das contratações de pessoal em termos de adequação às atividades do Conselho e prévia aprovação em concurso público.



2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

Quanto à verificação do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão elaborados pela entidade em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do E-Contas (IN TCU 147-2015 Art. 6º §7º), no decorrer dos trabalhos de auditoria foram verificadas falhas na elaboração das referidas peças que resultaram em seções em desacordo com os conteúdos previstos na IN TCU nº 63/2010, na Portaria TCU nº. 321/2015 e nas Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema e-Contas.

Assim, foi solicitada a correção no Sistema E-Contas das informações do rol de responsáveis e do Relatório de Gestão, nos termos da Portaria TCU nº. 321/2015, das Decisões Normativas TCU nº. 146 e nº. 147/2015 e da Portaria CGU nº. 500/2016, bem como das Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema E-Contas, tendo a entidade realizado os ajustes pertinentes.

2.2 Avaliação da Gestão de Pessoas

Em análise quanto à regularidade das contratações de pessoal em termos de prévia aprovação em concurso público, constatou-se que há fragilidade no que tange à política de pessoal do CFO, tendo em vista não terem sido instituídas as normas quanto à seleção/contratação de funcionários, e nunca ter sido realizado concurso público no âmbito da entidade.

2.3 Indenizações

Quanto ao processo de concessão de diárias e passagens no âmbito do CFO, verificou-se a possibilidade de aperfeiçoamento normativo por parte da entidade, tendo em vista a necessidade de se estabelecer em norma o caráter de eventualidade dos deslocamentos dos membros e funcionários/colaboradores do Conselho, de se ajustar os normativos que atualmente preveem o pagamento integral de diária no dia da volta do beneficiário à cidade de origem, e de se ajustar os controles relativos a viagens iniciadas nas sextas-feiras e/ou que incluam os sábados, domingos e feriados.

Além disso, quanto aos procedimentos internos de concessão de diárias e passagens, foram verificadas situações em que não houve apresentação da documentação relativa à justificativa/motivação e à prestação de contas dos deslocamentos realizados pelos beneficiários, ou os elementos apresentados foram considerados insuficientes/frágeis.

2.4 Avaliação das Transferências Concedidas

No que tange às transferências de recursos financeiros do Conselho Federal de Odontologia (CFO) aos Conselhos Regionais de Odontologia (CRO), constatou-se que a definição dos valores anuais transferidos não é estabelecida mediante critérios objetivos, em consequência da inexistência de normas internas que estabeleçam os critérios para concessão de tais auxílios financeiros.



2.5 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

Quanto à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pelo CFO relacionados à gestão de compras e contratações, inclusive no que se refere à realização de eventos institucionais, foram verificadas as seguintes fragilidades:

- a) O setor responsável pela sistemática de compras e serviços não dispõe de estrutura material e de agentes administrativos suficientes para realização dos trabalhos.
- b) Não há controle eletrônico ou manual (planilha) de todos os processos licitatórios realizados no exercício (com a situação atualizada de cada processo).
- c) Não foi instituído documento padrão explicitando a necessidade de contratação e não há padronização das especificações mais comuns para aquisições por meio de licitação.
- d) Não existe manual de normas e procedimentos para a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade, inclusive que estabeleçam critérios formais para elaboração de pesquisas de preços prévias às aquisições.
- e) Não são adotados editais-padrão nas licitações e, apesar de existir assessoria jurídica formalmente criada, nem todas as minutas de editais e contratos são submetidas a sua apreciação.
- f) Não é designada formalmente equipe técnica de apoio ao procedimento licitatório.
- g) A entidade não acompanha todas as fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular, e não dispõe de indicadores de gestão na área de licitações.
- h) Não há designação formal dos atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (por exemplo, gestor, fiscal beneficiário, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto).

Assim, tais fragilidades nos controles internos referentes às licitações e contratos possibilitaram a ocorrência de falhas que são tratadas em itens específicos deste relatório, tais como: inadequado enquadramento legal da aquisição (utilização de modalidade licitatória inapropriada); falhas na elaboração de Termo de Referência, de Pesquisa de Preço, de Parecer Jurídico, de Contrato; e ausência de segregação de função.

2.6 Ocorrências com dano ou prejuízo

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



3. Conclusão

As avaliações realizadas resultaram na identificação de fragilidades dos controles internos administrativos adotados, em especial no que tange à política de pessoal do CFO, pois não foram instituídas normas quanto à seleção/contratação de funcionários e nunca foi realizado concurso público no âmbito da entidade; verificou-se a possibilidade de aperfeiçoamentos normativos quanto ao processo de concessão de diárias e passagens, bem como constatou-se a não apresentação/fragilidade da documentação relativa à justificativa/motivação e à prestação de contas dos deslocamentos; foi verificada subjetividade na definição dos recursos financeiros transferidos do CFO aos Conselhos Regionais de Odontologia (CRO); e foram constatadas deficiências quanto à qualidade e suficiência dos controles internos relacionados à gestão de compras e contratações, inclusive no que se refere à realização de eventos institucionais, que possibilitaram a ocorrência de falhas, tais como inadequado enquadramento legal da aquisição, deficiências na elaboração de Termo de Referência, de Pesquisa de Preço, de Parecer Jurídico, e de Contrato.

Releva mencionar que os exames foram impactados de forma significativa em decorrência da não disponibilização de documentos e de informações solicitadas, em decorrência da expedição do OFÍCIO Nº: OFI.0025.000671-0/2016, de 12/09/2016, da 3ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro/RJ, o qual decretou, entre outras medidas, a proibição de contato com funcionários e ex-funcionários do CFO envolvidos em apurações no âmbito judicial (inclusive ex-conselheiros).

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno.

Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF.

Nome: ANDRE DE MOURA TEIXEIRA

Cargo:

Assinatura:

Nome: JOSE HELDER BANDEIRA DE SOUSA

Cargo:

Assinatura:



Nome: WALACE RIBEIRO SANTANA

Cargo:

Assinatura:

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área de Saúde

Achados da Auditoria - nº 201601328

1 GESTÃO OPERACIONAL

1.1 Programação dos Objetivos e Metas

1.1.1 ORIGEM DO PROGRAMA/PROJETO

1.1.1.1 INFORMAÇÃO

Considerações sobre o Conselho Federal de Odontologia (CFO)

Fato

Conselhos fiscalizatórios de profissões

Os conselhos federais e regionais das profissões regulamentadas são autarquias federais incumbidas de normatização e fiscalização do exercício dessas profissões.

O fundamento para atuação do CFO, assim como dos demais conselhos de fiscalização de profissões, é o art. 21 da Constituição Federal, que outorga à União a competência para "organizar, manter e executar a inspeção do trabalho". Parte da competência estabelecida no art. 21, XXIV, é delegada às entidades de fiscalização do exercício profissional.

Portanto, os conselhos possuem finalidade de disciplinar e fiscalizar, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas. Exercem poder de polícia administrativa sobre os membros de determinada categoria profissional, apurando situações contrárias às normas, aplicando, se necessário, a penalidade cabível.



Cabe a essas entidades, além de defender a sociedade, impedir que ocorra o exercício ilegal da profissão, tanto por aquele que possua habilitação, mas não segue a conduta estabelecida, tanto para o leigo que exerce alguma profissão cujo exercício dependa de habilitação.

Sob outra perspectiva, são os conselhos que defendem o exercício da profissão e dos profissionais a eles filiados.

Conselho Federal de Odontologia

O Conselho Federal de Odontologia (CFO), como unidade central, e os Conselhos Regionais de Odontologia, como unidades a ele vinculadas, criados pela Lei nº 4.324, de 14 de abril de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 68.704, de 03 de junho de 1971, constituem em seu conjunto uma autarquia federal, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.

O Conselho Federal de Odontologia é a unidade central e dirigente da entidade, responsável direta, por si e através dos Conselhos Regionais, pelo efetivo atendimento dos objetivos legais de interesse público que determinaram sua criação. A jurisdição do CFO abrange todo o território nacional.

Segundo o art. 4º do Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, são finalidades do CFO, em todo o território nacional:

- I - supervisionar a ética;*
- II - zelar pelo bom conceito da profissão de cirurgião-dentista;*
- III - orientar, aperfeiçoar, disciplinar e fiscalizar o exercício da Odontologia, com a promoção e utilização dos meios de maior eficácia presumida;*
- IV - defender o livre exercício da profissão de cirurgião-dentista;*
- V - julgar, dentro de sua competência, as infrações à lei e a ética profissional;*
- VI - funcionar como órgão consultivo do Governo, no que se referir ao exercício e aos interesses do cirurgião-dentista;*
- VII - contribuir para o aprimoramento da Odontologia e de seus profissionais.*

Organização político-administrativa do CFO

O Conselho Federal de Odontologia é constituído por 9 (nove) membros efetivos, designados pelo título de Conselheiro e 9 membros de suplentes, todos de nacionalidade brasileira, com mandato trienal, eleitos na forma prevista no Regimento Interno por escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos em assembléia de delegados dos Conselhos Regionais.

A administração do Conselho Federal de Odontologia é exercida por uma Diretoria, com mandato trienal, composta pelo Presidente, Vice-Presidente, Secretário-Geral e Tesoureiro, eleitos, também, na forma prevista no Regimento Interno, por escrutínio secreto e maioria de votos, pelos membros efetivos, e dentre eles escolhidos.



1.2 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

1.2.1 SISTEMA DE INFORMAÇÕES OPERACIONAIS

1.2.1.1 INFORMAÇÃO

Rol de responsáveis nos exercícios de 2013, 2014 e 2015

Fato

O rol de responsáveis é peça de apresentação obrigatória pelas unidades prestadoras de contas (UPC), conforme a IN 63/2010, a qual estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992.

Os dados obrigatórios de cada responsável são os especificados no sistema e-Contas, que se baseiam no art. 11 da IN TCU 63/2010.

Tendo em vista o escopo de auditoria referente ao exercício de 2015 firmado por meio da Ata de Reunião realizada em 03/02/2016, entre a Diretoria de Auditoria da Área Social (DS/SFC/CGU-PR) e a Secretaria de Saúde - Secex Saúde do Tribunal de Contas da União (TCU), e o teor do Acórdão nº 1726/2016 - TCU- Plenário, o qual estende o escopo para os exercícios de 2013 e 2014, cabe informar o rol de responsáveis para o período abrangido pelos trabalhos.

Inicialmente releva mencionar que, conforme interpretação do art. 10 IN TCU 63/2010, o rol de responsáveis do CFO é composto pelos membros da Diretoria. Assim, segundo o parágrafo único do art. 5º do Regimento Interno do CFO, aprovado pela Resolução CFO-34/2002, alterado pela Resolução CFO-147/2014, a administração do Conselho é exercida por uma Diretoria, com mandato trienal, composta de Presidente, Vice-Presidente, Secretário-Geral e Tesoureiro, eleitos pela maioria de votos dos membros efetivos.

Dessa forma, tendo em vista informações do Relatório de Gestão da Unidade em 2015, no período abrangido pelos exercícios de 2013, 2014 e 2015, a Diretoria teve duas conformações, sendo uma para o período de 01/01/2013 a 07/12/2015 e outra para o período de 08/12/2015 a 31/12/2015, conforme se segue:

Quadro – Rol de responsáveis em 2013, 2014 e 2015

Responsável	Cargo	Período
***. 541.211-**	Presidente	01/01/2013 a 31/12/2015 ¹
***. 080.014-**	Vice-Presidente	01/01/2013 a 07/12/2015
***. 353.409-**	Vice-Presidente	08/12/2015 a 31/12/2015
***. 401.584-**	Secretário-Geral	01/01/2013 a 07/12/2015
***. 662.494-**	Secretário-Geral	08/12/2015 a 31/12/2015
***. 221.758 -**	Tesoureiro	01/01/2013 a 07/12/2015
***. 715.301-**	Tesoureiro	08/12/2015 a 31/12/2015

¹ O Presidente foi reconduzido, tendo ocupado o cargo em 2013, 2014 e 2015.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base Regimento Interno, Rol de responsáveis e Relatório de Gestão 2015.



2 CONTROLES DA GESTÃO

2.1 CONTROLES INTERNOS

2.1.1 AUDITORIA DE PROCESSOS DE CONTAS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

Avaliação da conformidade das peças exigidas pela IN TCU nº 63/2010

Fato

Trata-se da verificação do Rol de Responsáveis e do Relatório de Gestão elaborados pela entidade em conformidade com os dispositivos legais e com as orientações do E-Contas (IN TCU 147-2015 Art. 6º §7º).

No decorrer dos trabalhos de auditoria, foram verificadas falhas na elaboração das referidas peças que resultaram em seções em desacordo com os conteúdos previstos na IN TCU nº 63/2010, na Portaria TCU nº. 321/2015 e nas Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema e-Contas.

A IN TCU nº 63/2010 ao discorrer sobre o Rol de Responsáveis definiu no art. 11 que o rol deve conter as seguintes informações: (grifo nosso)

- “I. nome e número do Cadastro de Pessoa Física do Ministério da Fazenda (CPF/MF) do responsável arrolado;*
- II. identificação da natureza de responsabilidade, conforme descrito no artigo anterior ou na decisão normativa de que trata o art. 4º desta instrução normativa, e dos cargos ou funções exercidos;*
- III. indicação dos períodos de gestão, por cargo ou função;*
- IV. identificação dos atos formais de nomeação, designação ou exoneração, incluindo a data de publicação no Diário Oficial da União ou em documento de divulgação pertinente;*
- V. endereço residencial completo; e*
- VI. endereço de correio eletrônico.”*

Adicionalmente, o TCU emitiu orientações de preenchimento do sistema e-Contas:

- “(…)*
- 8. Devem ser inseridos no e-Contas os dados de contatos pessoais dos responsáveis e não o endereço, o telefone e o e-mail da instituição onde trabalha o responsável.”*

Da análise do Rol de Responsáveis disponibilizado pelo CFO no sistema e-Contas, verificou-se o preenchimento inadequado da informação “endereço residencial completo” para alguns integrantes do rol e a ausência da informação “endereço de correio eletrônico” para todos os integrantes do rol, conforme se segue:

Quadro: Rol de responsáveis do CFO

Responsável	Nome e CPF	Cargo	Endereço residencial completo	Endereço de correio eletrônico
***. 541.211-**	SIM	Presidente 01/01/2015 - 31/12/2015	SIM	NÃO
***. 662.494-**	SIM	Secretário Geral 08/12/2015 -	NÃO	NÃO



		31/12/2015		
***. 353.409-**	SIM	Vice-Presidente 08/12/2015 - 31/12/2015	SIM	NÃO
***. 401.584-**	SIM	Secretário Geral 01/01/2015 - 07/12/2015	NÃO	NÃO
***. 715.301-**	SIM	Tesoureiro 08/12/2015 - 31/12/2015	NÃO	NÃO
***. 080.014-**	SIM	Vice-Presidente 01/01/2015 - 07/12/2015	NÃO	NÃO
***. 221.758 -**	SIM	Tesoureiro 01/01/2015 - 07/12/2015	NÃO	NÃO

Fonte: Relatório de Gestão de 2015 do CFO.

No que se refere aos formatos e conteúdos obrigatórios do Relatório de Gestão, foram detectadas as seguintes inconsistências nas informações apresentadas:

a) Na seção ELEMENTOS PRÉ-TEXTUAIS, a “Lista de tabelas, ilustrações, abreviaturas, siglas e símbolos” encontrava-se em branco.

b) Na seção APRESENTAÇÃO, a “Apresentação da forma como está estruturado o relatório de gestão” apresentava somente a palavra “índice”, o que não representava uma informação útil, tendo em vista que o objetivo era dar uma visão global de forma sucinta e objetiva ao leitor.

c) Na seção APRESENTAÇÃO, no item “Principais dificuldades encontradas para realização dos objetivos no exercício” constava a informação “Não foi apurada”, sendo considerada a pertinência de inserção das principais dificuldades enfrentadas em 2015, dada a relevância do assunto.

d) Na seção VISÃO GERAL DA UNIDADE, no item referente às Normas (Informações Adicionais), foi informado que o CFO “vem desenvolvendo um trabalho de elaboração do manual de rotinas administrativas e de controles internos com vistas a adequação as mais recentes normas da administração pública, em especial as novas normas de contabilidade aplicada ao setor público bem como as boas práticas administrativas no cenário internacional”, tendo sido considerado relevante informar em que momento se encontrava tal trabalho de elaboração, bem como a previsão de conclusão do referido manual.

e) Na seção VISÃO GERAL DA UNIDADE, quanto ao item referente ao Organograma, que efetivamente estava localizado no ANEXO I - Organograma_CFO (fl. 112), verificou-se que os Órgãos Auxiliares (Gerências e Setores) apresentados no Organograma diferiam dos Órgãos Auxiliares dispostos no Capítulo XI do Regimento Interno (art. 65 ao art.70), aprovado pela Resolução CFO-34/2002, alterado pela Resolução CFO-147/2014.

f) Na seção PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E DESEMPENHOS ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL, no item Planejamento Organizacional, constava o “Planejamento estratégico para 2016”, que efetivamente estava localizado no ANEXO II – Planejamento (fl. 114), o que representava divergência nos anos, já que o Relatório de Gestão dizia respeito a 2015.



g) Na seção PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E DESEMPENHOS ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL, no item “Formas e instrumentos de monitoramento da execução dos resultados dos planos”, constava a informação de que “A entidade obteve em parte os resultados planejados. Não houve meta determinada e também não foi definido indicadores para tabular os resultados alcançados.”, porém não havia sido informado quais os resultados alcançados e o seu grau de atingimento.

h) Na seção PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL E DESEMPENHOS ORÇAMENTÁRIO E OPERACIONAL, no item “Informações sobre a execução das despesas”, o quadro Despesas por Modalidade de Licitação, que efetivamente estava localizado no ANEXO IV - Despesas Por Modalidade de Licitação (fls. 119 e 120), apresentava apenas duas linhas: 4 dispensas (valor total de R\$23.696,00) e 3.426 casos classificados como “Outros” (valor total de R\$48.838.583,56). Assim, verificou-se que o dado “Outros”, em um montante elevado (da ordem de R\$48 milhões), não representava informação útil e relevante para o leitor do Relatório de Gestão, devendo tal dado ser detalhado conforme o Sistema e-Contas – tópicos de ajuda (inexigibilidade, convite, tomada de preços, concorrência, pregão, concurso, suprimento de fundos, entre outros).

i) Na seção GOVERNANÇA, o item “Informações sobre a empresa de auditoria independente contratada”, conforme o Sistema e-Contas – tópicos de ajuda, deveria trazer informações sobre a sistemática de contratação e também os dados da empresa contratada, a remuneração pelo contrato, que tipo de serviços foram expressamente contratados e outras informações relevantes a respeito, o que não se visualizava no Relatório de Gestão do CFO.

j) Na seção RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE, no item que tratava dos Canais de acesso do cidadão (fl. 75), era pertinente deixar claro logo no início do texto que se tratava do Portal da Transparência do CFO, pois só havia referência ao fim do texto, bem como disponibilizar o link da internet.

k) Na seção RELACIONAMENTO COM A SOCIEDADE, havia necessidade de ajuste do item 6.3 TRANSPARÊNCIA (fl. 77), tendo em vista que o conteúdo era idêntico ao do item 6.1 CANAIS DE ACESSO (fl. 75).

l) Na seção DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS, no item que trata do Orçamento, especificamente sobre viagens (fls. 81 e 82), constava a informação de que a “entidade publicou norma em Março/2015 instituindo relatório do trabalho realizado e o acompanhamento que comprovam a utilização dos valores destinados pelo CFO”, porém não era informado qual é a norma. Além disso, constava que “A partir de 11/02/2016, foi editada a Decisão 06/2016 que suspende a restituição de despesas com alimentação e transporte”, mas, por meio de pesquisa ao site do CFO na internet, verificou-se que tal Decisão encontrava-se cancelada.

m) Na seção DESEMPENHO FINANCEIRO E INFORMAÇÕES CONTÁBEIS, no item 7.3 APURAÇÃO CUSTOS (fl. 84), constava que as “informações detalhadas estão nos anexos e apêndices”, porém não se visualizavam tais informações nos anexos e apêndices.

n) Na seção ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO, no item que tratava da GESTÃO DE PESSOAS, era informado que “os salários obedecem à tabela de cargos e salários definidos em Portaria emitida, constando também, promoções por merecimento e nomeação para cargos” (fl. 87), porém não constava qual era a Portaria.



o) Na seção ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO, no item 8.1.1 ESTRUTURA DE PESSOAL, constavam duas tabelas (fl. 88) com as quantidades de funcionários do CFO, tendo sido verificado um equívoco nas linhas 1.2 das ambas tabelas, que apresentavam a informação “1.2. Membros de poder e agentes políticos”, mas deveriam apresentar a informação “1.2. Servidores de Carreira (1.2.1+1.2.2+1.2.3+1.2.4)”.

p) Na seção ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO, no item 8.1.2 DESPESA C/ PESSOAL, na tabela (fl. 91) constavam informações financeiras referentes aos “Membros de poder e agentes políticos”, ao passo que as informações referentes aos “Servidores de carreira vinculados ao órgão da unidade” encontravam-se zeradas, tendo sido verificado que, aparentemente, as informações financeiras apresentadas para os “Membros de poder e agentes políticos” deveriam ter sido apresentadas para os “Servidores de carreira ao órgão da unidade”.

q) Na seção ÁREAS ESPECIAIS DA GESTÃO, no item 8.1.3 GESTÃO DE RISCOS (fl. 93), constava a informação de que “A entidade elabora o PCMSO/PPRA e cumpri todas as determinações do plano”. Nesse sentido, deveria ser informado o significado da sigla e deveriam ser identificadas quais as determinações de tal plano que são cumpridas.

r) Na seção CONFORMIDADE DA GESTÃO E DEMANDAS DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE, o item “Tratamento de recomendações do Órgão de Controle Interno”, que se encontrava na fl. 105 (9.2 INTERNO) ivanforma que “O CFO editou Decisões com o objetivo de cumprir as determinações do TCU relativo a Diarias e Reembolsos. Diarias somente são pagas com o relatório comprovando a viagem e forma suspensos os reembolsos.” Porém, esse item deveria tratar das recomendações do órgão de controle interno (OCI), no caso a CGU e, tendo em vista não ter havido auditoria/fiscalização da CGU no exercício de 2015, sugeriu-se informar que não houve recomendações do órgão de controle interno (OCI) em 2015.

Assim, foi solicitada a correção no Sistema E-Contas das informações do rol de responsáveis e do Relatório de Gestão, nos termos da Portaria TCU nº. 321/2015, das Decisões Normativas TCU nº. 146 e nº. 147/2015 e da Portaria CGU nº. 500/2016, bem como das Orientações para Elaboração dos Conteúdos das Seções constantes do Sistema E-Contas, tendo a entidade realizado os ajustes pertinentes.

3 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

3.1 MOVIMENTAÇÃO

3.1.1 RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E ADMISSÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Ausência de concurso público para admissão de pessoal

Fato

Trata-se da verificação acerca da regularidade das contratações de pessoal em termos de prévia aprovação em concurso público.

Tendo em vista que no Relatório de Gestão de 2015 consta a informação de que o CFO contava, em 31/12/2015, com 77 funcionários em seu quadro de pessoal, solicitou-se que a entidade apresentasse os normativos e manuais relativos à seleção e contratação



de pessoal, bem como os dados relativos à admissão dos componentes do seu quadro de funcionários.

Em resposta, o CFO informou que não dispõe de normas e manuais na área de recursos humanos e que as admissões de pessoal ocorrem conforme demanda da entidade e na forma de contratação direta, conforme se segue:

Quadro – Força de trabalho em 31/12/2015

	CPF descaracterizado	Cargo	Função gratificada	Escolaridade	Forma de admissão	Data de admissão
1	***.805.387-**	Escrevente		Médio Completo	Contratação direta	16/10/2003
2	***.696.387-**	Anal. Sist. I		Superior Completo	Contratação direta	04/01/1993
3	***.985.737-**	Enc. Mant. Predial		Médio Completo	Contratação direta	02/05/2013
4	***.782.087-**	Escrevente		Médio Completo	Contratação direta	01/09/2009
5	***.089.047-**	Escrevente		Superior Completo	Contratação direta	02/01/2002
6	***.733.607-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	01/03/1988
7	***.234.997-**	Proc Jurídico III		Superior Completo	Contratação direta	05/01/1998
8	***.996.667-**	Oficial Adm I		1	Contratação direta	25/10/1994
9	***.232.407-**	Escrevente		Médio Completo	Contratação direta	01/03/2001
10	***.424.237-**	Oficial Adm II		1	Contratação direta	01/02/1980
11	***.866.767-**	Aux de Escrev		Superior Completo	Contratação direta	16/08/2012
12	***.897.667-**	Op Contábil IV		Médio Completo	Contratação direta	01/09/1985
13	***.790.807-**	Administrador VI	Superintendente	Superior Completo	Contratação direta	12/05/1973
14	***.085.357-**	Escrevente		1	Contratação direta	01/03/2013
15	***.326.376-**	Anal. Sist. III	Sub-Gerente TI	Superior Completo	Contratação direta	01/08/1987
16	***.630.827-**	Oficial Adm I		Fundamental Completo	Contratação direta	03/01/1994
17	***.498.037-**	ProcJuridico III		Superior Completo	Contratação direta	01/10/2013
18	***.385.427-**	Administrador III	Gerente Adm	Superior Completo	Contratação direta	01/03/1986
19	***.817.237-**	Oficial Adm II		Médio Completo	Contratação direta	01/11/1985
20	***.956.477-**	Op de CPD I		Superior Incompleto	Contratação direta	02/05/2011
21	***.969.337-**	Escrevente		Médio Completo	Contratação direta	01/09/2009
22	***.149.937-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	01/12/1986
23	***.327.912-**	Aux de Escrev		Superior Completo	Contratação direta	16/08/2012
24	***.733.107-**	Oficial Adm IV	Chefe do Setor de Compras e Serviços	1	Contratação direta	08/01/1988
25	***.676.387-**	Oficial Adm. III		Médio Completo	Contratação direta	01/01/1988
26	***.270.927-**	Escrevente	Encarregado da Distribuição de Processos na Seção de Protocolo	Médio Completo	Contratação direta	07/01/2002
27	***.173.647-**	Escrevente		Médio Completo	Contratação direta	01/03/1994



	CPF descaracterizado	Cargo	Função gratificada	Escolaridade	Forma de admissão	Data de admissão
28	***.243.187-**	Escrevente		Superior Completo	Contratação direta	06/12/2001
29	***.232.317-**	Escrevente		Superior Completo	Contratação direta	01/12/2011
30	***.283.601-**	Assessor de Organ. Métodos		Superior Completo	Contratação direta	09/12/2015
31	***.994.947-**	Téc. Contab III		Superior Incompleto	Contratação direta	01/09/1988
32	***.160.337-**	Téc. Contab III		Superior Completo	Contratação direta	09/10/1991
33	***.255.768-**	Oficial Adm. V		Superior Completo	Contratação direta	02/10/2000
34	***.310.827-**	Oficial Adm II		Médio Completo	Contratação direta	02/01/1975
35	***.258.481-**	Oficial Adm V	Chefe do Setor de Especialidades	Superior Completo	Contratação direta	01/09/1985
36	***.214.527-**	Proc Jurídico III		Superior Completo	Contratação direta	02/03/2006
37	***.168.177-**	Oficial Adm II		Superior Completo	Contratação direta	04/01/1993
38	***.938.867-**	Escrevente		Médio Incompleto	Contratação direta	07/01/2002
39	***.853.207-**	Contador V	Gerente Financeiro	Superior Completo	Contratação direta	01/09/1985
40	***.558.857-**	Anal. Sist. V	Gerente TI	Superior Completo	Contratação direta	01/02/1991
41	***.729.547-**	Programador I		Superior Completo	Contratação direta	10/07/1995
42	***.658.887-**	Oficial Adm II		Pós Graduação Completo	Contratação direta	15/04/1997
43	***.987.387-**	Programador III		1	Contratação direta	01/07/1996
44	***.224.207-**	Proc Jurídico V	Chefe da Proc. Jurídica	Superior Completo	Contratação direta	02/09/1991
45	***.946.307-**	Oficial Adm IV		Médio Completo	Contratação direta	02/01/1984
46	***.468.767-**	Oficial Adm II		1	Contratação direta	01/09/1985
47	***.039.457-**	Ag Adm		Superior Completo	Contratação direta	02/01/2003
48	***.570.586-**	Agente Adm		Superior Incompleto	Contratação direta	02/05/1996
49	***.835.307-**	Téc. Contab II	Controle da Execução Orçamentária	Superior Completo	Contratação direta	02/01/1995
50	***.846.807-**	Op. de CPD III		Fundamental Completo	Contratação direta	01/09/1985
51	***.761.867-**	Cons. Jurid		Superior Completo	Contratação direta	01/09/1987
52	***.041.294-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	02/01/1992
53	***.972.737-**	Oficial Adm II		Fundamental	Contratação direta	01/11/1978
54	***.801.447-**	Copeira III		Fundamental Incompleto	Contratação direta	01/03/2005
55	***.475.997-**	Oficial Adm II		Superior Completo	Contratação direta	12/08/1996
56	***.673.347-**	Oficial Admin I		Médio Completo	Contratação direta	02/09/1991
57	***.131.517-**	Oficial Adm II		Médio Completo	Contratação direta	14/07/1980
58	***.848.107-**	Oficial Adm V	Chefe Serhum	Superior Completo	Contratação direta	08/01/1975
59	***.505.537-**	Anal. Sist. III		Superior Completo	Contratação direta	08/04/1992
60	***.784.237-**	Escrevente		1	Contratação	02/04/2001



	CPF descaracterizado	Cargo	Função gratificada	Escolaridade	Forma de admissão	Data de admissão
					direta	
61	***.499.657-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	01/11/1985
62	***.469.627-**	Oficial Adm III		Médio Completo	Contratação direta	04/03/1996
63	***.671.517-**	Oficial Adm II		Superior Incompleto	Contratação direta	09/10/1991
64	***.437.657-**	Oficial Adm II		Fundamental Completo	Contratação direta	11/04/1980
65	***.430.487-**	Oficial Adm III		Superior Incompleto	Contratação direta	09/03/1988
66	***.242.527-**	Escrevente		Fundamental Completo	Contratação direta	16/04/1996
67	***.920.167-**	Oficial Adm II		1	Contratação direta	01/12/1993
68	***.514.197-**	Agente Adm		Médio Completo	Contratação direta	02/04/2001
69	***.042.497-**	Programador I		Superior Completo	Contratação direta	17/04/2012
70	***.921.967-**	Oficial Adm IV		Médio Completo	Contratação direta	01/04/2002
71	***.218.227-**	Oficial Adm V	Ass. Da Diretoria	Fundamental Completo	Contratação direta	07/10/1970
72	***.200.917-**	Copeira III		Fundamental Incompleto	Contratação direta	01/09/1993
73	***.036.387-**	Escrevente		Superior Completo	Contratação direta	14/02/2005
74	***.058.087-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	01/07/1992
75	***.996.120-**	Oficial Adm II		Superior Completo	Contratação direta	15/04/2013
76	***.631.137-**	Agente Adm		Superior Completo	Contratação direta	01/04/1999
77	***.084.527-**	Oficial Adm I		Médio Completo	Contratação direta	08/10/1991

¹Afirmam ter concluído o ensino superior, mas não apresentam a comprovação ao Conselho.

Fonte: CFO.

Dessa forma, constata-se que há fragilidade no que tange à política de pessoal do CFO, tendo em vista não terem sido instituídas as normas quanto à seleção/contratação de funcionários, e nunca ter sido realizado concurso público no âmbito da entidade.

Releva mencionar que o CFO, como entidade fiscalizadora do exercício profissional, possui natureza de autarquia federal, estando inserido na administração pública como entidade indireta.

Dessa forma, submete-se aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade, em especial a norma que obriga a realização de concurso público previamente à contratação de pessoal:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para



cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”

Ressalta-se que o TCU exige de todos os conselhos de fiscalização o cumprimento das disposições do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, conforme o teor da Súmula 231:

“A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada.”

Causa

Ausência de instituição de norma interna que regulamente o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o qual prescreve a obrigatoriedade de realização de concurso público previamente à contratação de pessoal. Tal falha é atribuída ao Presidente do CFO, ao qual compete, segundo o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, prover funções ou empregos admitindo ou contratando servidores, bem como, na qualidade de Presidente do Grande Plenário, aprovar e alterar os regulamentos que julgar necessários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício OF.CFO-2076, de 13/10/2016, a entidade se pronunciou nos seguintes termos:

“A obrigatoriedade da realização de concurso público para contratação de funcionário, sempre foi um tema discutido no âmbito dos Conselhos de Fiscalização Profissional. Os Conselhos de Classe, incluído o CFO, justificavam a contratação sem a prévia realização de concurso, principalmente em razão da ausência de Lei Federal que previsse a existência de cargo público, conforme determinado pela Constituição da República de 1988, no artigo 61, parágrafo primeiro, inciso II.

Diante de tal postura surgiram duas demandas judiciais, a saber:

1) Mandado de Segurança impetrado contra o Presidente do Tribunal de Contas da União perante o Supremo Tribunal Federal – Processo nº 26.149, que se encontra arquivado, com decisão monocrática que denegou a segurança ao CFO.

2) Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho contra o CFO – Processo nº 0039400-07.2005.5.01.0062, quem tramitou perante a 62ª Vara do Trabalho.

Em julgamento de primeira instância o CFO obteve sentença favorável, em que teve os seus argumentos acolhidos pelo juiz do trabalho que assim decidiu:

“No entanto, por outro lado, não se pode perder de vista que a ré não recebe recursos públicos, mantendo-se exclusivamente pelas contribuições dos membros da profissão fiscalizada (dentista). Vale dizer que os salários dos empregados dos conselhos profissionais são custeados exclusivamente pelas verbas advindas das



contribuições profissionais pagas diretamente pelos membros do respectivo conselho.

Ademais, não há ingerência estatal nos órgãos diretivos, inclusive porque seus dirigentes não são indicados pela administração central e sim eleitos.

Daí se vê, então, que as autarquias corporativas ou profissionais não estão adstritas à tutela do Estado, como ocorre com as demais entidades autárquicas (assistenciais, previdenciárias, culturais, administrativas, etc.)

Essa diferença se confirma pela análise do parágrafo terceiro do artigo 58 da Lei nº 9.649/98, pois ela veda qualquer forma de transposição, transferência, ou deslocamento dos empregados dos conselhos de fiscalização profissional para o quadro da Administração Pública Direta ou Indireta, donde se infere haver clara distinção entre o regime jurídico das entidades fiscalizadoras de profissões (autarquias profissionais ou corporativas) e o das autarquias típicas.

Do acima exposto se verifica que a aparente zona gris das autarquias profissionais não resiste ao detido exame das suas características, sendo de fácil constatação as suas peculiaridades, que seguramente as distinguem das autarquias propriamente ditas. Portanto, entendo que os conselhos profissionais, mesmo após a nova ordem jurídica constitucional em 1988, e apesar de gozarem de certas prerrogativas estatais, continuam a ser regidos pelo Decreto Lei 968 de 1969 (fenômeno da recepção), de forma que “... não se lhes aplicam as normas legais sobre PESSOAL e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais...” (art.1º), pois são autarquias sui generis, como vem sendo sistematicamente sustentado pela jurisprudência, dentre as quais se destaca a diretriz conferida pelo Supremo Tribunal Federal, citada na peça de defesa.

Além das ponderações acima feitas, revela-se oportuno destacar que a análise do artigo 61, § 1º, inciso II, da CRFB/88 vem a reforçar o descabimento do certame público como forma de admissão aos quadros da entidade corporativa acionada, isso porque referido dispositivo constitucional dispõe que todo e qualquer emprego público deve ser criado por lei específica, o que não ocorre com os conselhos profissionais, como é o caso da demandada.

(...)

Em suma, a demandada é uma autarquia especial denominada pela doutrina de “corporativa ou profissional”, com características próprias, possuindo regulamentação especial quanto ao regime de pessoal, previsto no artigo 1º do Decreto-Lei nº 968/69, o qual foi recepcionado pela Constituição de 1988, não lhe alcançando a regra do concurso público do artigo 37, inciso II, da Constituição.”

Posteriormente em razão do Recurso Ordinário interposto pelo Ministério Público do Trabalho, o processo foi julgado pela Sexta Turma do Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região que, reformando a sentença, decretou a nulidade de todos os



contratos realizados a partir de 18 de maio de 2001. Determinou, outrossim, que o CFO se abstinhasse de contratar funcionários sem a realização concurso público.

Diante do presente julgado, o CFO interpôs tempestivo Recurso de Revista, que em fevereiro de 2016 foi julgado pela Oitava Turma do Superior Tribunal do Trabalho, mantendo a decisão proferida pela Sexta Turma do Tribunal Regional do Trabalho.

Com o retorno dos autos do processo para a 62ª Vara do Trabalho do TRT da 1ª Região, o CFO protocolizou petição requerendo uma audiência especial com o Ministério Público do Trabalho no dia 20/09/2016. Nesta oportunidade, o CFO firmou acordo com a douta Procuradora do Trabalho, através do qual comprometeu-se que, até 20/03/2017, realizará o desligamento de todos os funcionários contratados após 18/05/2001.

Assumiu, ainda, a responsabilidade de somente realizar novas contratações através da realização de seleção público.

Assim sendo, há que se informar que tal questão encontra-se devidamente regularizada, haja vista que a obrigação constituída no acordo firmado com o Ministério Público do Trabalho, será rigorosamente cumprida, com a fiel observância do lapso temporal avençado.

Comprovação do nível de escolaridade

A comprovação do grau de escolaridade do novo colaborador era solicitada por oportunidade da contratação o qual, aliás, independia do cargo a ser ocupado.

Ao longo do tempo alguns colaboradores galgaram outro patamar de escolaridade, superando aquele informado no momento do ingresso.

No decorrer de 2013 foi constatado que algumas fichas de registro continham informação de nível de escolaridade mais elevado do que aquele declarado na fase admissional.

Em face dessas verificações, foi solicitado, por meio eletrônico ou diretamente ao colaborador, que remetesse ao Setor de Recursos Humanos competente documentação.

As atualizações estão em curso e a estimativa da completa adequação dos registros é para o final do mês em curso.

OBSERVAÇÃO:

O CFO está encetando medidas com vistas à implementação de nova política de Gestão de Pessoas, na fase inicial com ênfase no plano de cargos e salários, regras de seleção pública e plano de desligamento voluntário, conforme definições do Plano de Ação entregue ao TCU.”

Em manifestação após o envio do relatório preliminar, por meio do Ofício OF.CFO-2205, de 14/11/2016, o CFO acrescentou que:

“Como já informado, o CFO firmou acordo com a Procuradoria do Trabalho com o objetivo de desligar os colaboradores admitidos sem concurso público, até 20/03/2017. Assumiu, ainda, a responsabilidade de somente realizar novas contratações através da realização de seleção pública.



Como medida preliminar e para incrementar a eficiência dos procedimentos na Área de Gestão de Pessoas, o CFO está dando curso a um Projeto específico englobando os temas objeto dos apontamentos contidos neste quesito, cuja síntese fazemos anexar a este documento.

Aspectos de maior criticidade, tais como, o Programa de Desligamento e o Programa de Transferência, Etapas I e II do retrocitado Projeto, devem estar concluídos até o final do mês de janeiro do próximo exercício.”

Análise do Controle Interno

O CFO reconhece a falha apontada, inclusive informando que, após audiência com o Ministério Público do Trabalho, firmou acordo através do qual comprometeu-se, até 20/03/2017, a realizar o desligamento de todos os funcionários contratados após 18/05/2001.

Dessa forma, mantêm-se o apontamento referente à ausência de concurso público para a seleção/contratação de funcionários.

Recomendações:

Recomendação 1: Formular e implementar normativo interno com o objetivo de adequar-se ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, o qual prescreve a obrigatoriedade de realização de concurso público previamente à contratação de pessoal.

Recomendação 2: Nas futuras contratações de pessoal, somente contratar funcionários previamente selecionados mediante concurso público, conforme o inciso II do art. 37 da Constituição Federal e o disposto em normativo interno a ser formulado pelo CFO, bem como promover a divulgação tempestiva dos concursos públicos de forma online no portal do Conselho.

4 Desenvol Cooperativismo/Associativismo

4.1 PROM. ASSOCIATIVISMO E DO COOPERATIVISMO

4.1.1 INDENIZAÇÕES

4.1.1.1 INFORMAÇÃO

Necessidade de aperfeiçoamento das normas referentes à concessão de diárias e passagens

Fato

Com a finalidade de avaliar o processo de concessão de diárias e passagens no âmbito do CFO, solicitou-se que a entidade apresentasse os normativos aplicáveis ao tema, bem como manuais, orientações, rotinas, e *check-list* estabelecidos internamente.

Em resposta, o Conselho informou que não há manuais e orientações e que a nova gestão está definindo rotinas apoiadas em sistemas tecnológicos de forma parametrizada, e *check-list* para o controle e a gestão da concessão de diárias e passagens no âmbito da entidade.



Quanto aos normativos, foram apresentadas diversas normas que, de forma resumida e específica para o período avaliado (anos 2013, 2014 e 2015), bem como as atualmente vigentes, estão apresentadas no quadro a seguir:

Quadro – Normativos relativos à diárias e passagens

Norma interna	Data	Descrição Resumida
Decisão CFO-10/2011	30/jun/11	Fixa o valor das diárias, revogando a Decisão CFO-13, de 29/04/2004 e demais disposições em contrário.
Decisão CFO-01/2013	04/fev/13	Fixa o valor das diárias, revogando a Decisão CFO-10, de 30/06/2011 e demais disposições em contrário.
Portaria CFO-11/2015	04/mar/15	O pagamento de diárias, por parte do Conselho Federal de Odontologia, somente poderá ser efetivado após a apresentação à Tesouraria da Autarquia do comprovante de passagem aérea.
Ofício Circular CFO-477/2015	24/mar/15	O pagamento de diárias será efetivado após apresentação do comprovante da passagem aérea de ida ou outro comprobatório, ficando para ser juntado, posteriormente, o documento de retorno ao processo, assim como o relatório referente ao evento.
Decisão CFO-12/2016	14/mar/16	Aprova roteiro para o processo de pagamento de diárias.

Fonte: CFO.

Em análise às normas internas apresentadas referentes à concessão de diárias e passagens, verifica-se que existem algumas questões que demandam aperfeiçoamento normativo por parte da entidade.

A primeira questão diz respeito à necessidade de se estabelecer em norma o caráter de eventualidade dos deslocamentos dos membros e funcionários/colaboradores do Conselho.

Tal entendimento é baseado na quantidade excessiva de deslocamentos de determinados beneficiários, alguns tendo inclusive ultrapassado a quantidade de dias úteis de cada ano, e os elevados valores despendidos, conforme se segue:

Quadro: Diárias em 2013 (6 maiores beneficiários no ano)

EXERCÍCIO DE 2013: 365 DIAS / 256 DIAS ÚTEIS			
Beneficiário - CPF descaracterizado	Cargo	Qtd de diárias	Valor total das diárias
***.401.584-**	Membro do CFO - Secretário-Geral	279	236.636,11
***.268.254-**	Membro do CFO - Comissão de Tomada de Contas	253	196.183,05
***.221.758-**	Membro do CFO - Tesoureiro	221	169.900,06
***.541.211-**	Membro do CFO - Presidente	215	167.478,03
***.080.014-**	Membro do CFO - Vice-Presidente	173	133.910,93
***.282.506-**	Membro do CFO	146	114.611,99

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO.

Quadro: Diárias em 2014 (6 maiores beneficiários no ano)

EXERCÍCIO DE 2014: 365 DIAS / 256 DIAS ÚTEIS			
Beneficiário - CPF descaracterizado	Cargo	Qtd de diárias	Valor total das diárias
***.401.584-**	Membro do CFO - Secretário-Geral	300	237.930,00
***.224.207-**	Chefe da Procuradoria Jurídica	292	230.230,00



EXERCÍCIO DE 2014: 365 DIAS / 256 DIAS ÚTEIS			
***.221.758-**	Membro do CFO - Tesoureiro	287	228.536,00
***.268.254-**	Membro do CFO - Comissão de Tomada de Contas	229	181.874,00
***.541.211-**	Membro do CFO - Presidente	203	166.243,00
***.080.014-**	Membro do CFO - Vice-Presidente	152	121.814,00

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO.

Quadro: Diárias em 2015 (6 maiores beneficiários no ano)

EXERCÍCIO DE 2015: 365 DIAS / 253 DIAS ÚTEIS			
Beneficiário - CPF descaracterizado	Cargo	Qtd de diárias	Valor total das diárias
***.221.758-**	Membro do CFO - Tesoureiro	218	170.324,00
***.268.254-**	Membro do CFO - Comissão de Tomada de Contas	199	155.694,00
***.541.211-**	Membro do CFO - Presidente	197	158.042,50
***.401.584-**	Membro do CFO - Secretário-Geral	154	126.588,00
***.224.207-**	Chefe da Procuradoria Jurídica	109	83.930,00
***.119.544-**	Não identificado	85	65.450,00

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO.

Nesse sentido, cabe ressaltar que a Lei 8.112/90, a qual é aplicável subsidiariamente ao caso, já que os membros do CFO são agentes públicos titulares de cargos honoríficos, prescreve a concessão de diárias em caráter eventual:

Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.

O segundo ponto diz respeito à necessidade de ajuste normativo quanto ao pagamento integral de diária no dia da volta do beneficiário à cidade de origem.

Releva mencionar que o pagamento de diária se presta a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana. Dessa forma, não é razoável que seja paga diária de valor integral no dia do retorno do beneficiário, pois nesse dia não há gastos com hospedagem.

Segundo essa linha, cabe citar o Decreto 5.992/2006, o qual se aplica subsidiariamente ao caso, que nos incisos I e II do § 1º do art. 2º determina:

Art. 2º As diárias serão concedidas por dia de afastamento da sede do serviço, destinando-se a indenizar o servidor por despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana.

§ 1º O servidor fará jus somente à metade do valor da diária nos seguintes casos:

I - nos deslocamentos dentro do território nacional:

(...)

b) no dia do retorno à sede de serviço;

(...)

II - nos deslocamentos para o exterior:

(...)



c) no dia da chegada ao território nacional;

Por fim, observa-se a necessidade de aprimoramento normativo no que tange aos deslocamentos iniciados nas sextas-feiras e/ou que incluam os sábados, domingos e feriados.

No período analisado, houve diversos deslocamentos nos aludidos dias da semana, tendo em vista os casos em que ocorreram mais deslocamentos que a quantidade de dias úteis de cada ano.

Assim, é pertinente a implementação de dispositivo normativo com o objetivo de aperfeiçoamento dos controles relativos a viagens nas sextas-feiras, sábados e domingos. Nesse sentido, entende-se que o CFO pode se basear no Decreto 5.992/2006, art. 5º, § 2º § 2º, o qual define que:

§ 2º As propostas de concessão de diárias, quando o afastamento iniciar-se em sextas-feiras, bem como os que incluam sábados, domingos e feriados, serão expressamente justificadas, configurando, a autorização do pagamento pelo ordenador de despesas, a aceitação da justificativa.

Por intermédio do Ofício OF.CFO-2076, de 13/10/2016, a entidade se pronunciou nos seguintes termos:

“Quanto à necessidade de se estabelecer em norma o caráter de eventualidade dos deslocamentos de membros (conselheiros) e funcionários/colaboradores e convidados do Conselho, o CFO editou a Decisão CFO 50/2016, datada de 05 de setembro do corrente, com vigência a partir de 01 de outubro. Referido normativo tomou como paradigma o disposto no artigo 58, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, bem como as regras do Decreto nº 5.992, de 12 de dezembro de 2006.

Outro ponto a considerar ao pagamento integral de diária no dia de retorno. A Decisão CFO 50/2016, acima citada, no sentido de normalizar referidos pagamentos, disciplinou no seu parágrafo segundo do artigo 3º, a meia diária, preceituando que “quando a atividade não demandar o pernoite, como também, no dia de retorno, o beneficiário fará jus ao correspondente a meia diária”.

Nada obstante, no momento encontra-se em curso revisão do normativo mencionado de modo a adequá-lo aos demais questionamentos formulados por esse Órgão de Controle.

OBSERVAÇÃO:

É fato que inexistem manuais, rotinas e check-list para subsidiar esta atividade, entretanto, tais medidas serão consideradas no Planejamento Estratégico do CFO, ainda em fase inicial de elaboração.

Além disso, o CFO, por meio de processo licitatório, adquiriu software para sistematização e informatização dos processos de emissão de passagens e controle da concessão de diárias, ora em fase de implantação.”



Em manifestação após o envio do relatório preliminar, por meio do Ofício OF.CFO-2205, de 14/11/2016, o CFO acrescentou que:

“As questões apontadas deverão ser sanadas com a edição de novo ato normativo regulamentando a concessão de diárias, jetons, auxílio embarque/desembarque.

A norma já foi apreciada pelo Plenário e, após pequenos ajustes, será publicada até o final do mês em curso.”

Diante do exposto, verifica-se que a entidade demonstra iniciativas com o objetivo de aprimoramento das normas internas referentes à concessão de diárias e passagens, tais como a expedição da Decisão CFO 50/2016, a qual se encontra em processo de revisão para adequações, e a implantação, ainda em curso, de software para sistematização e informatização dos processos de emissão de passagens e controle da concessão de diárias.

4.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Ausência de documentação comprobatória relativa a diárias e passagens

Fato

Com a finalidade de avaliar o procedimento de concessão de diárias e passagens no âmbito do CFO durante os exercícios de 2013, 2014 e 2015, solicitou-se à entidade que apresentasse os documentos comprobatórios relativos à justificativa/motivação e à prestação de contas de 54 deslocamentos, no valor total de R\$ 255.486,00, selecionados por amostragem.

Ressalta-se que os documentos relativos à justificativa/motivação dos deslocamentos são convites, programações, certificados ou folders, agendas de trabalho, eventos, reuniões e demais compromissos, dentre outros. Já a documentação relativa à prestação de contas é representada por cartões de embarque, recibos do check-in via internet, bilhetes, ou declaração fornecida pela empresa de transporte; e relatórios circunstanciados das viagens em que constem as ações, agendas, contatos, resultados esperados, etc.

Em resposta, o CFO apresentou parte da documentação solicitada, destacando que a entrega do controle da passagem aérea e do relatório de viagem somente passou a ser exigida quando da edição da Portaria CFO-SEC 11, de 04 de março de 2015.

O Conselho acrescentou que parte da documentação não pôde ser localizada em razão das demandas formuladas pela Comissão de Tomada de Contas do Conselho, pela auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), e em decorrência da busca e apreensão levada a efeito pela Operação Tiradentes (deflagrada em junho de 2016 pela Polícia Federal e Ministério Público Federal).

Em análise das informações apresentadas, verificaram-se situações em que não houve apresentação da documentação relativa às justificativas e às prestações de contas, ou os elementos apresentados foram considerados insuficientes/frágeis, conforme quadros a seguir:

Quadro: Análise da amostra de deslocamentos em 2013



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
***.541.211-**	12/08/2013 a 18/08/2013	DF	5.390,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para 4ª CONPA de 12/08 a 18/08/2013 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas de 15/08 a 16/08/2016	Não apresentado	Não apresentado
	02/12/2013 a 07/12/2013	DF	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião com os Coordenadores dos Cursos de Especialização em Brasília de 02/12 a 07/12/2013, porém a referida reunião ocorreu somente no dia 06/12/2013	Não apresentado	Não apresentado
***.268.254-**	05/03/2013 a 09/03/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	02/04/2013 a 06/04/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	07/05/2013 a 11/05/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	21/05/2013 a 25/05/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
***.401.584-**	05/03/2013 a 09/03/2013	TO	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para visita ao CRO-TO e ao CRO-PE e despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	01/04/2013 a 06/04/2013	RJ	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	13/04/2013 a 14/04/2013	TO, DF, PE	8.470,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para 4ª CONPA de 12/08 a 18/08/2013 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas de 15/08 a 16/08/2016	Não apresentado	Não apresentado
	16/04/2013 a 18/04/2013	TO, DF, PE	8.470,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para 4ª CONPA de 12/08 a 18/08/2013 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas de 15/08 a 16/08/2016	Não apresentado	Não apresentado
	19/04/2013 a 20/04/2013	TO, DF, PE	8.470,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	23/04/2013 a 25/04/2013	TO, DF, PE	8.470,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Solenidade Comemorativa do Aniversário dos Conselhos de 23/04 a 25/04/2016 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas no dia 24/04/2016	Não apresentado	Não apresentado



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
	21/05/2013 a 25/05/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	12/08/2013 a 18/08/2013	DF	5.390,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para 4ª CONPA de 12/08 a 18/08/2013 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas de 15/08 a 16/08/2016	Não apresentado	Não apresentado
	02/12/2013 a 07/12/2013	DF	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião com os Coordenadores dos Cursos de Especialização em Brasília de 02/12 a 07/12/2013, porém a referida reunião ocorreu somente no dia 06/12/2013	Não apresentado	Não apresentado
***.221.758 -**	02/04/2013 a 06/04/2013	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	12/08/2013 a 18/08/2013	DF	5.390,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para 4ª CONPA de 12/08 a 18/08/2013 em Brasília, porém o evento ocorreu apenas de 15/08 a 16/08/2016	Não apresentado	Não apresentado
	02/12/2013 a 07/12/2013	DF	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião com os Coordenadores dos Cursos de Especialização em Brasília de 02/12 a 07/12/2013, porém a referida reunião ocorreu somente no dia 06/12/2013	Não apresentado	Não apresentado

Obs.: As datas dos eventos/reuniões foram verificadas mediante pesquisa aos sites do CFO e dos CRO.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO, informações prestadas pela entidade e pesquisa de datas na internet.

Quadro: Análise da amostra de deslocamentos em 2014

Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
***.541.211-**	11/02/2014 a 15/02/2014	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
***.268.254-**	06/01/2013 a 11/01/2013	RJ	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	14/01/2014 a 18/01/2014	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica com a justificativa em branco	Não apresentado	Não apresentado
	11/03/2014 a 15/03/2014	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
	27/05/2014 a 31/05/2014	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
	15/09/2014 a 20/09/2014	RJ	5.236,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ, reunião da Comissão de Ética e Reunião Ordinária do Plenário	Não apresentado	Não apresentado
***.401.584-**	10/02/2014 a 15/02/2014	TO, RJ, MA	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos	Não apresentado	Não apresentado
	24/02/2014 a 24/02/2014	TO	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião com Presidente do CRO-TO em 24/02/2014	Não apresentado	Não apresentado
	05/05/2014 a 10/05/2014	TO	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos e "fiscalização processos CRO-TO"	Não apresentado	Não apresentado
***.224.207-**	06/01/2013 a 11/01/2013	MS, DF, MT	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Assessoria CRO-MS, "acompanhamento processual escritório Dr. Toledo", Assessoria CRO-MT	Não apresentado	Não apresentado
	29/01/2014 a 03/02/2014	SP	4.620,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	14/07/2014 a 20/07/2014	TO, BSB	5.390,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para "Despachos Sr. Secretário e participação junto do trabalho para entregar dossiê sobre odontologia aos Srs. candidatos à presidência da República"	Não apresentado	Não apresentado
	20/08/2014 a 24/08/2014	MS	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para reunião de diretoria	Não apresentado	Não apresentado
***.221.758 -**	06/01/2014 a 11/01/2014	RJ	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
	08/02/2014 a 08/02/2014	DF	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no DF	Não apresentado	Não apresentado
	24/02/2014 a 28/02/2014	DF	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião ANVISA	Não apresentado	Não apresentado
	04/11/2014 a 12/11/2014	PORTUGAL	13.860,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	Não consta	DF	4.620,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO e informações prestadas pela entidade.

Quadro: Análise da amostra de deslocamentos em 2015 antes da vigência da Portaria CFO-SEC 11, de 04/03/2015

Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
***.268.254-**	05/01/2015 a 10/01/2015	RJ	4.620,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	12/01/2015 a 16/01/2015	RJ	3.850,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	19/01/2015 a 23/01/2015	RJ	3.850,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	26/01/2015 a 30/01/2015	RJ	3.850,00	Não apresentado	Não apresentado	Não apresentado
	09/02/2015 a 13/02/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
***.401.584-**	02/03/2015 a 06/03/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
***.541.211-**	03/03/2015 a 07/03/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO e informações prestadas pela entidade.

Quadro: Análise da amostra de deslocamentos em 2015 na vigência da Portaria CFO-SEC 11, de 04/03/2015

Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
--------------	---------	---------	------------	-----------------------------	---------------	---------------------



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
***.221.758-**	02/04/2015 a 06/04/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos no RJ	Não apresentado	Não apresentado
***.268.254-**	12/05/2015 a 16/05/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado	Não apresentado
	02/06/2015 a 06/06/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado parcialmente (somente a volta)	Não apresentado
	09/06/2015 a 13/06/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado parcialmente (somente a ida)	Não apresentado
	30/06/2015 a 04/07/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado parcialmente (somente a ida)	Não apresentado
	07/07/2015 a 11/07/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado parcialmente (somente a ida)	Não apresentado
	28/07/2015 a 01/08/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado	Não apresentado
	11/08/2015 a 15/08/2015	RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para convocação pelo Sr. Secretário-Geral para serviços inerentes à secretaria	Apresentado	Não apresentado
	***.541.211-**	24/11/2015 a 29/11/2015	BSB, RJ, Bonito (MS)	4.620,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para Reunião com os Presidentes dos CRO sediados na região Centro-Oeste em Brasília de 24/11 a 25/11/2015, despachos administrativos no RJ em 26/11/2015, e Jornada Odontológica de Bonito/MS de 27/11 a 29/11/2015	Apresentado



Beneficiário	Período	Destino	Valor Pago	Documento com justificativa	Bilhete aéreo	Relatório da viagem
	30/11/2015 a 04/12/2015	BSB, RJ	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica quanto aos despachos administrativos no RJ de 03/12 a 04/12/2015	Apresentado	Não apresentado
***.401.584-**	24/11/2015 a 28/11/2015	BSB, RJ, Carolina (MA)	3.850,00	Consta apenas a solicitação de diária genérica para despachos administrativos em Brasília de 24/11 a 25/11/2015, despachos administrativos no RJ de 26/11 a 27/11/2015 e Reunião com cirurgiões-dentistas na cidade de Carolina/MS em 28/11/2015	Apresentado	Não apresentado

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base nos dados extraídos do Portal da Transparência do CFO e informações prestadas pela entidade.

Conforme os quadros anteriormente apresentados, verifica-se a fragilidade das rotinas administrativas quanto à justificativa/motivação, tendo em vista que em praticamente todos os processos de deslocamento constam apenas justificativas genéricas sem o respaldo de documentos comprobatórios, e quanto à prestação de contas dos deslocamentos, pois na grande maioria não constam os bilhetes das passagens e os relatórios circunstanciados de viagem.

Especificamente no que se refere ao período após a edição da Portaria CFO-SEC 11, de 04/03/2015, que regulamentou o processo de prestação de contas após o recebimento de diárias, criando a exigência de apresentação do comprovante da passagem aérea e relatório referente ao evento de que o beneficiário participou, constata-se que houve uma melhoria quanto à apresentação dos bilhetes aéreos, a despeito de não terem sido exigidos todos os bilhetes.

Porém, mesmo com a vigência da Portaria CFO-SEC 11, de 04/03/2015, verifica-se a permanência das falhas relativas ao caráter genérico das justificativas e à ausência dos relatórios circunstanciados das viagens.

Releva mencionar que a apresentação de documentação comprobatória de gastos decorre diretamente do dever de prestar contas estabelecido na Constituição Federal e, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança 21.797-9, de 09/03/2000), as contribuições para fiscais cobradas pelos conselhos profissionais possuem caráter tributário. Assim, o CFO se submete ao mandamento constitucional do parágrafo único do art. 70:

“Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.”

Além disso, o TCU expediu reiterados acórdãos cujo teor remente à necessidade de comprovação de gastos atinentes a diárias e passagens, como exemplos os Acórdãos TCU 2797/2010, 1287/2010, 6078/2009, e 5894/2009.



Causa

Fragilidade nos mecanismos de controle relativos à exigência de documentação de suporte das solicitações de diárias e passagens e das prestações de contas dos deslocamentos realizados, cuja responsabilidade é atribuída ao Presidente do CFO, ao qual compete, segundo o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, a responsabilidade administrativa e financeira do CFO nas áreas administrativa e econômico-financeira, ao Secretário-Geral, que é o responsável por supervisionar as atividades dos órgãos auxiliares CFO, e ao Tesoureiro, que possui a atribuição de supervisionar as atividades dos órgãos técnicos e administrativos da área econômico-financeira, mantendo sob sua responsabilidade direta o controle do patrimônio da entidade.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício OF.CFO-2076, de 13/10/2016, a entidade se pronunciou nos seguintes termos:

“A entrega do bilhete de passagem aérea e do relatório de viagem somente passou a ser exigida quando da edição da Portaria CFO-SEC 11, de 04 de março de 2015.

Quanto aos elementos considerados insuficientes/frágeis, nos apontamentos consignados nos quadros apresentados, relativos aos exercícios de 2013, 2014 e 2015 – antes da vigência da Portaria CFO-SEC 11, não foi possível agregar novos elementos informativos, eis que não foram apresentados, pelos beneficiários das diárias, outros documentos que não aqueles consignados nas pastas dos processos.

Falha documental após vigência da Portaria CFO-SEC 11

Foi constatada nessa seção, a ausência de relatório de viagem e a comprovação parcial do comprovante de viagem.

Os beneficiários, nos casos relatados, de fato não atenderam aos requisitos do normativo em vigor.

OBSERVAÇÃO:

A Diretoria já determinou que na revisão da norma de diárias, ora em andamento, como asseverado anteriormente, sejam estabelecidas as regras necessárias no sentido de coibir tais atitudes por parte dos beneficiários.”

Análise do Controle Interno

O gestor, em sua manifestação, reconheceu a falha apontada pela equipe de auditoria.

Recomendações:

Recomendação 1: Adotar rotinas de controle que garantam a concessão de diárias e passagens com justificativas específicas e detalhadas, com base em documentos comprobatórios, tais como convites, programações, certificados/ folders, agendas de trabalhos, de eventos e de reuniões, bem como promover a divulgação tempestiva desses dados de forma online no portal do Conselho.

Recomendação 2: Adotar rotinas de controle que assegurem a adequada prestação de contas das concessões de diárias e passagens com base na apresentação de bilhetes/cartões de embarque e relatórios circunstanciados das viagens em que constem as ações, agendas, contatos, e resultados esperados, entre outros.



5 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

5.1 CONVÊNIOS DE OBRAS, SERVIÇOS E DE SUPRIMENTO

5.1.1 AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS

5.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Subjetividade nas transferências de recursos do Conselho Federal (CFO) aos Conselhos Regionais (CRO)

Fato

Conforme a Lei nº 4.324/1964 e o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, o Conselho Federal de Odontologia (CFO) e os Conselhos Regionais de Odontologia (CRO) constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo o CFO a unidade central e os CRO as unidades vinculadas que integram a estrutura da entidade.

A renda do CFO é constituída de 20% da totalidade do imposto sindical pago pelos cirurgiões-dentistas, um terço das anuidades cobradas pelos CRO, um terço da taxa de expedição das carteiras profissionais, um terço das multas aplicadas pelos CRO, doações e legados, subvenções oficiais e bens e valores adquiridos.

Já a renda dos Conselhos Regionais é constituída de taxa de inscrição, dois terços da taxa de expedição de carteiras profissionais, dois terços da anuidade paga pelos membros inscritos no Conselho, dois terços das multas aplicadas, doações e legados, subvenções oficiais e bens e valores adquiridos.

Tendo em vista que no Relatório de Gestão de 2015 constam informações sobre transferências de recursos do CFO aos CRO, a título de auxílio financeiro, solicitou-se que a entidade apresentasse os normativos aplicáveis e os valores transferidos nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, bem como informasse como ocorre a definição dos valores anuais repassados para cada CRO.

Em resposta, o Conselho apresentou os valores transferidos para cada CRO nos anos de 2013, 2014 e 2015, conforme se segue:

Quadro – Transferências aos CRO (2013, 2014 e 2015)

CRO	2013	2014	2015
AC	234.000,00	260.000,00	240.000,00
AL	295.000,00	311.200,13	-
AP	424.000,00	440.000,00	480.000,00
AM	63.832,44	90.000,00	38.369,98
BA	44.862,00	-	-
CE	-	-	-
DF	32.860,75	-	-



CRO	2013	2014	2015
ES	-	100.000,00	-
GO	-	-	-
MA	88.792,00	-	-
MT	40.000,00	108.003,19	-
MS	326.000,00	1.500.000,00	-
MG	7.000,00	10.000,00	-
PA	-	-	-
PB	200.000,00	-	70.000,00
PR	-	-	-
PE	-	20.000,00	-
PI	74.028,00	216.664,00	80.000,00
RN	128.000,00	183.000,00	-
RS	-	-	-
RJ	-	-	-
RO	140.463,11	136.714,84	-
RR	268.000,00	56.000,00	252.000,00
SC	95.000,00	5.200,00	-
SE	200.070,18	72.670,00	67.320,00
SP	-	-	-
TO	252.726,51	229.890,00	17.000,00
TOTAL	2.914.634,99	3.739.342,16	1.244.689,98

Fonte: CFO

O Conselho informou que a transferência de recursos entre o CFO e os CRO ocorre por intermédio da rubrica auxílio financeiro aos CRO e que não há normativo para a transferência destes recursos.

Quanto à definição dos valores anuais repassados para cada CRO, a entidade declarou que a definição ocorre por decisão da Diretoria, de forma discricionária, mediante a solicitação dos CRO para as despesas de custeio, aquisição de imobilizado ou promoção de evento. Nesse sentido, a solicitação é formalizada pelo CRO mediante envio de ofício indicando as despesas, compras ou eventos pretendidos, sendo que a maioria das transferências segue a seguinte rotina informal:

- 1 – Envio de ofício do CRO para o CFO.
- 2 – Recepção e protocolo do ofício.
- 3 – Distribuição através da secretaria para o tesoureiro.
- 4 – Deliberação da Diretoria e envio para o financeiro/contábil para pagamento e contabilização.



Diante do exposto, constata-se que a definição dos valores anuais transferidos pelo CFO aos CRO não é estabelecida mediante critérios objetivos, em consequência da inexistência de normas internas que estabeleçam os critérios para concessão de auxílios financeiros.

Ressalta-se que o estabelecimento de transferências de forma subjetiva representa afronta ao Princípio da Impessoalidade, pois abre margem ao favorecimento de determinado(s) CRO em detrimento a outro(s).

Causa

Ausência de instituição de norma interna que regule as transferências de recursos do Conselho Federal aos Conselhos Regionais, sendo tal falha é atribuída ao Presidente do CFO, ao qual compete, segundo o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, a responsabilidade administrativa e financeira do Conselho, bem como, na qualidade de Presidente do Grande Plenário, aprovar e alterar os regulamentos que julgar necessários.

Manifestação da Unidade Examinada

Por intermédio do Ofício OF.CFO-2076, de 13/10/2016, a entidade se pronunciou nos seguintes termos:

“Preliminarmente é importante mencionar que a alínea “a” do artigo 8º da Lei 4324/1964, que prevê a renda de 20% da totalidade do imposto sindical esta expressamente revogada pelos artigos 578 e 579 da CLT, não ingressando, de fato, referida importância nos cofres dos Conselhos de Odontologia.

No tocante a fundamentação normativa acerca das transferências de recursos e de auxílios financeiros para os CROs, tem-se, como previsibilidade legal, o artigo 278 da Resolução CFO 63/2005, in verbis:

*Art. 278. Além da separação por grupos visto no artigo anterior, para que haja adequada classificação da despesa, esta deve ser observada de acordo com as seguintes modalidades de aplicação:
C) transferências a instituições privadas sem fins lucrativos - despesas realizadas mediante transferências de recursos financeiros à entidade sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública, desde que esteja prevista no orçamento e atendidas as finalidades legais impostas pela Lei 4.324/64;*

Assim, a aplicação dos referidos recursos tem como compromisso legal, por presunção, aqueles contidos na lei 4.324/64 – “finalidade a supervisão da ética profissional em toda a República, cabendo-lhes zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da odontologia e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente”.

Todavia, a atual Administração está instituindo Programas de Apoio Institucional, os quais estabelecem critérios objetivos para que todos os CRO, ao pleitearem junto ao CFO auxílio financeiro, o façam nos estritos limites de suas necessidades e condições, além de preconizar a forma e o conteúdo do que deve ser planejado, executado e controlado no âmbito do sistema. São os ora denominados PAIs.



- 1 – Programa de Apoio Institucional – Sustento - Anexo III
- 2 – Programa de Apoio Institucional – Ações Institucionais – Anexo IV
- 3 – Programa de Apoio Institucional – Empréstimos – Anexo V

OBSERVAÇÃO:

Os Programas mencionados encontram-se com a sua regulamentação em fase de conclusão, estando prevista a sua apresentação ao Plenário na próxima reunião, para validação e aprovação.

Com essas medidas, os repasses de recursos ficam adequadamente disciplinados, suprimido-se os fatores subjetivos e moderando-se a discricionariedade, de tal sorte que processos guardem absoluta linha de convergência, dentre outros, com os princípios da economicidade e da impessoalidade.”

Em manifestação após o envio do relatório preliminar, por meio do Ofício OF.CFO-2205, de 14/11/2016, o CFO acrescentou que:

“Para solucionar essa questão, o CFO estatuirá um conjunto de programas institucionais, assim designados:

*Programa de Apoio Institucional – Sustento
Programa de Apoio Institucional – Ações Institucionais
Programa de Apoio Institucional – Empréstimos*

[...]

Relevante informar que todos os programas foram objeto de análise e aprovação pelo Plenário e, após os retoques finais, estima-se que o lançamento ocorra, no mais tardar, na primeira quinzena de dezembro.”

Análise do Controle Interno

O CFO, em sua resposta, informou que estão sendo instituídos os Programas de Apoio Institucional (PAI), os quais estabelecem critérios objetivos para a transferência de auxílios financeiros aos CRO, ao preconizarem a forma e o conteúdo do que deve ser planejado, executado e controlado.

Dessa forma, como ainda não houve a efetiva implantação de tais normas/mecanismos de controle, mantém-se o apontamento referente à subjetividade nas transferências de recursos.

Recomendações:

Recomendação 1: Formular e implementar normativo interno com o objetivo de regulamentar as transferências de recursos do Conselho Federal aos Conselhos Regionais, o qual compreenda, entre outros aspectos, os requisitos mínimos a serem apresentados pelos Conselhos Regionais no momento da solicitação de recursos, o procedimento de avaliação das diversas solicitações no âmbito do Conselho Federal, e a sistemática de decisão sobre quais as solicitações serão atendidas, inclusive definindo qual será o colegiado responsável por tal decisão (Plenário, Grande Plenário ou Assembléia Conjunta), bem como promover a divulgação tempestiva dessas transferências de forma online no portal do Conselho.



5.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

5.2.1 CONTRATOS SEM LICITAÇÃO

5.2.1.1 INFORMAÇÃO

Fragilidades nos controles internos relacionados à gestão de compras e contratações

Fato

Trata-se de avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos em nível de atividades instituídos pelo CFO relacionados à gestão de compras e contratações. Tal análise objetiva verificar se estão identificados os riscos relativos ao macroprocesso “Compras e Contratações”, se as atividades de controle desenhadas estão adequadas e se essas estão sendo suficientes.

Como estratégia de execução dessa avaliação, foi solicitado ao gestor que preenchesse questionário de avaliação de controles internos para verificação da existência, adequação e efetividade dos controles adotados. Concomitantemente, deveriam ser apresentadas evidências dos controles existentes.

Em resposta, o gestor encaminhou o questionário preenchido, acompanhado das evidências correspondentes. Na sequência, são apresentados, pontualmente, os resultados das análises efetuadas pela equipe de auditoria.

Identificação dos setores responsáveis pela gestão de compras e contratações e da adequação da força de trabalho.

Segundo o inciso IV do art. 70 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, o Setor de Compras e Serviços (SECOS) é a área responsável por toda a sistemática de compras e serviços no âmbito da entidade.

Conforme informado pelo Conselho, o referido setor não dispõe de estrutura material e de agentes administrativos suficiente para realização dos trabalhos sob sua responsabilidade. Além disso, o CFO acrescentou que “*o Setor de Compras e Serviços não atuava nos estritos limites impostos pela legislação vigente.*”

Assim, verifica-se que há uma área responsável pela gestão de compras e contratações, conforme normativo regimental. Porém, entende-se ser necessária a adequação da força de trabalho frente à necessidade de atuação em consonância com as normas relativas a compras, notadamente a Lei nº 8.666/1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Nesse sentido, releva mencionar que a Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia, aprovada pela Resolução CFO-63/2005, de 08/04/2005, determina que:

Art. 331. Os procedimentos licitatórios e os consequentes contratos, no âmbito dos Conselhos de Odontologia, obedecerão à legislação aplicável à Administração Pública Federal, no conteúdo e na forma, de acordo com os preceitos da Lei Federal 8.666/93 e suas alterações.



Existência de controle sistemático dos processos licitatórios realizados.

O Conselho Federal não dispõe de controle eletrônico ou manual (planilha) de todos os processos licitatórios realizados no exercício, com a situação atualizada de cada processo.

O gestor informou que faz parte do plano de gestão implementar melhorias de controle, inclusive no que se refere a atualização dos processos licitatórios.

Dessa forma, observa-se a inexistência de controle sistemático dos processos licitatórios realizados, sendo que a entidade reconhece a falha e demonstra interesse em aperfeiçoar seus procedimentos internos.

Formalização da demanda de aquisição, acompanhada de justificativa de necessidade, e padronização das especificações mais frequentes para aquisição por meio de licitação.

O CFO informou que, no âmbito da entidade, ainda não foi instituído documento padrão explicitando a necessidade de contratação e não há padronização das especificações mais comuns para aquisições por meio de licitação.

Desse modo, verifica-se a necessidade de estruturar o planejamento das aquisições com base nas necessidades do CFO, bem como instituir documentos padrões para a formalização de pedidos e para as especificações referentes a serviços e compras usualmente contratados.

Instrução processual das contratações diretas (dispensas e inexigibilidades).

As formas de contratação diretas estão presentes na amostra de processos analisados pela equipe de auditoria, conforme relatado em item específico deste relatório, o qual aborda a ausência de requisitos necessários para tais contratações (estudos técnicos preliminares, plano de trabalho e termo de referência ou projeto básico).

Normatização/manualização das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensas e inexigibilidades, incluindo a realização de pesquisas de preço.

Segundo informado pelo gestor, está sendo elaborado manual de normas e procedimentos para a execução das principais atividades envolvidas na realização de licitações, dispensa e inexigibilidade.

O Conselho acrescentou que não há normativos que estabeleçam critérios formais para elaboração de pesquisas de preços prévias à realização das licitações e contratações diretas.

Dessa forma, é premente a necessidade de formulação e implementação de normas, manuais e check-list relativos às licitações e às contratações diretas no âmbito do Conselho.

Existência de controle sistemático dos da disponibilidade orçamentária e financeira, incluindo a situação atualizada de cada contratação sobre valores executados.

Foi informado que em todos os processos de compras existe declaração contábil da disponibilidade orçamentária, nota de empenho e pagamentos. Porém, a entidade reconheceu que devem ser implementadas normas aperfeiçoando o sistema de controle das informações orçamentárias e financeiras.



Utilização de editais padrão nas licitações e apreciação prévia da assessoria jurídica das minutas dos editais de licitação e seus anexos.

Não são adotados editais-padrão nas licitações do Conselho e, apesar de existir assessoria jurídica formalmente criada, nem todas as minutas de editais e contratos são submetidas a sua apreciação.

O gestor declarou que, a partir da nova gestão (iniciada em 2016), ficou definido que todos os processos necessitam, obrigatoriamente, de apreciação jurídica embasada em dispositivos legais e normativos.

Designação formal de equipe técnica de apoio para análise de habilitação e de propostas de preço.

Quanto a esse tema, o gestor explicitou que não é designada formalmente equipe técnica de apoio, o que gera o risco de haver habilitação e consequente contratação de objetos que não sejam efetivamente adequados às necessidades do CFO, bem como o risco de ocorrer pagamentos por valores superiores aos praticados no mercado.

Publicidade e divulgação dos avisos de editais de licitação de acordo com a modalidade de licitação adotada.

Segundo a entidade, são disponibilizadas as informações concernentes aos procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como aos contratos celebrados, em sítios oficiais na internet, no Portal da Transparência do CFO e no Diário Oficial da União, em cumprimento a Lei de Acesso a Informação.

Porém, conforme item específico deste relatório, tal rotina não foi comprovada quando da análise da amostra de convites, inexigibilidades e dispensas de licitação.

Conformidade aos limites legais para composição das comissões entre servidores efetivos e comissionados, rotinas para prevenção de fraudes e conluios em licitações públicas, e verificação da ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar.

O gestor informou que não há observação dos limites legais para a composição das comissões entre os servidores efetivos e comissionados, mas reconheceu tal necessidade e manifestou estar adotando providências para o cumprimento do estabelecido na legislação.

O CFO acrescentou que não há rotinas definidas para prevenção de fraudes e conluios, e não são realizadas consultas durante o certame para verificar a ocorrência de registro de penalidades que impedem as empresas de licitar e contratar (tais como o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa - CNJ e Lista de Inidôneos do TCU), o que representa uma fragilidade que abre margem à ocorrência de irregularidades nas aquisições realizadas pela entidade.

Realização de acompanhamento sistemático das fases dos processos licitatórios.

A entidade não acompanha todas as fases do processo licitatório, de modo a identificar o tempo médio gasto em cada etapa do processo, assim como os obstáculos que possam impactar seu andamento regular, e não dispõe de indicadores de gestão na área de licitações.

Dessa forma, o CFO não possui subsídios para monitorar e avaliar a eficácia e a eficiência dos procedimentos licitatórios que realiza.



Designação formal dos atores que devem atuar na fase de gestão do contrato, capacitação de tais atores para o exercício da função, e disponibilização de tempo suficiente para executar as atividades.

A entidade não designa formalmente os atores que devem atuar na fase de gestão do contrato (por exemplo, gestor, fiscal beneficiário, fiscal especialista, fiscal administrativo, preposto), mas tem buscado adotar procedimentos para implementar esse controle (ainda em fase de planejamento).

Ademais, os servidores designados para atuar na gestão contratual não possuem adequada capacitação para exercer seus papéis, apesar de disporem de tempo suficiente para executar suas atividades.

Assim, constata-se que o CFO tem conhecimento da necessidade da formalização de designação dos responsáveis pela gestão contratual. Ressalta-se que é necessário que o Conselho envide esforços no sentido de qualificar tais servidores para que seja efetivamente realizado o acompanhamento da execução contratual.

Diante de todo o exposto, verifica-se que o Conselho Federal de Odontologia implementou parcialmente as rotinas e os procedimentos atinentes às atividades de controle interno nos processos de compras e contratações.

Assim, a não implementação de tais rotinas e procedimentos resultou em fragilidades nos controles internos da entidade quanto às licitações e contratos, possibilitando a ocorrência de falhas que são tratadas em itens específicos deste relatório, o que em última análise demonstra o baixo grau de maturidade do CFO no que se refere à gestão do macroprocesso “Compras e Contratações”.

Por intermédio do Ofício OF.CFO-2076, de 13/10/2016, a entidade se pronunciou nos seguintes termos:

“Os apontamentos da Auditoria colocam às claras fragilidades que perpassam todo o processo de aquisição/contratação no âmbito do CFO que se situam desde a formalização do pedido, passando pela execução da licitação e prosseguem até a gestão e controle dos contratos.

Indicam, ainda, lapsos na instrução processual, ausência de normas e controles, falhas na publicidade e ausência de planejamento, para citar alguns.

Embora reconhecido que o CFO tenha implementado, de forma parcial, rotinas e procedimentos de controle para prover sustentação aos processos de compras e contratações, tais medidas não se revelaram suficientes para que a gestão do macroprocesso Compras e Contratações fosse considerada, pelo Órgão de Controle, de baixo grau de maturidade.

OBSERVAÇÃO:

Assim desenhado o cenário e ciente dessas dificuldades, a Diretoria, com o objetivo de superá-las, está adotando medidas que compreendem o estabelecimento de nova estrutura organizacional, revisão e atualização do Regimento Interno, estabelecimento de requisitos de tramitação, instrução e controle de processos. Ademais



serão desenvolvidos estudos para a fixação de competências para adequada segregação de funções, desenho de novas rotinas, especificação de procedimentos e outros vetores correlatos para compor o planejamento estratégico deste segmento.”

Em manifestação após o envio do relatório preliminar, por meio do Ofício OF.CFO-2205, de 14/11/2016, o CFO acrescentou que:

“A Diretoria do CFO, em razão da multiplicidade de impropriedades apontadas, antecipa que está adotando medidas em diferentes áreas com vistas à melhoria do desempenho estratégico-operacional deste segmento.

Para tanto, está sendo instituída até o final do corrente mês Comissão visando, essencialmente, rever a estrutura organizacional do CFO, atualizar o Regimento Interno, criar os referenciais para a implantação do planejamento estratégico, bem como, reavaliar e mapear rotinas e processos, neste momento, com especial ênfase na área de compras e contratações.

Além disso, ainda no decorrer do mês em curso, solicitará ao Ministério do Planejamento, autorizado para acesso aos módulos dos Sistemas de Catálogo de Materiais, Catálogo de Serviços, Cadastro de Fornecedores, Divulgação de Compras e Contratações, Registro de Preços e Pregão Eletrônico, como de meio de prover suporte às atividades de compras e contratações.

Com a adoção de novos de padrões de governança, requisitos de compliance, parâmetros para gestão de riscos e boas práticas administrativas que se seguirão, a expectativa é que os apontamentos venham a ser superados e devidamente corrigidos.”

5.3 PROCESSOS LICITATÓRIOS

5.3.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

5.3.1.1 CONSTATAÇÃO

Falhas em processos de compras e contratações

Fato

Trata-se de avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela entidade, no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações e aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, incluindo a avaliação das aquisições realizadas por meio de convite, em especial as de valores próximos ao limite legal.

A partir de informações disponibilizadas pelo gestor, foi realizada uma amostra não probabilística, considerando os critérios de materialidade e criticidade. Quanto às contratações, foram avaliadas ao todo vinte aquisições diversas compreendendo os exercícios de 2013, 2014 e 2015, conforme quadros a seguir:

Quadro – Amostra de contratações de 2013



Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Data	Valor Contratado	CPF/CNPJ do contratado
Carta convite 26/2013	478/2013	Aquisição de 12 computadores	31/10/2013	79.980,00	02692067/0001-60
Carta convite 23/2013	360/2013	Aquisição de 15 impressoras a laser	05/09/2013	79.680,00	05593213/0001-98
Carta convite 21/2013	336/2013	Aquisição de 20 notebooks	01/08/2013	74.905,74	05334548/0001-91
Carta convite 09/2013	188/2013	Suprimento de informática	22/04/2013	53.987,80	05446152/0001-36
Carta convite 2/2013	226/2013	Serviço de transporte de passageiros	20/05/2013	75.584,38	36095792/0001-72
Carta convite 2/2013	87/2013	Serviço de transporte de passageiros	20/05/2013	34.921,71	36095792/0001-72
Inexigibilidade*	3/2013	Aquisição de passagem eletrônica p/ funcionários	Não informada*	265.124,61	33747288/0001-11
Inexigibilidade*	127/2013	Contratação de escritório de advocacia especializado em direito penal	02/02/2013	126.743,94	02066196/0001-42
Dispensa de licitação*	67/2013	Impressão do jornal do CFO	Não informada*	346.487,74	04218430/0001-35
Inexigibilidade*	541/2013	Domínio internet	Não informada*	77.356,00	05591523/0001-73

*Alguns dados não foram informados na relação fornecida pelo CFO (número do procedimento, data), nem obtidos na documentação processual.

Fonte: amostra extraída da relação de contratações fornecida pelo CFO.

Quadro – Amostra de contratações de 2014

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Data	Valor Contratado	CPF/CNPJ do contratado
Carta convite 9/2013	99/2014	Aquisição de material de informática (cartuchos de impressora)	12/03/14	88.338,60	05446152/0001-36
Carta convite*	272/2014	Aquisição de 10 computadores sendo destinados 4 ao CRO/AP e 6 ao estoque do CFO	06/05/14	79.800,00	02692067/0001-60
Dispensa de licitação*	280/2014	Contrato auditoria	Não informada*	557.581,62	33179672/0004-08



Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Data	Valor Contratado	CPF/CNPJ do contratado
Inexigibilidade*	84/2014	Serviço de perícia contábil na área administrativa	01/08/13	335.513,75	08297777/0001-71

*Alguns dados não foram informados na relação fornecida pelo CFO (número do procedimento, data), nem obtidos na documentação processual.

Fonte: amostra extraída da relação de contratações fornecida pelo CFO.

Quadro – Amostra de contratações de 2015

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Data	Valor Contratado	CPF/CNPJ do contratado
Carta convite 03/2015	258/2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reforma do grupo de salas (2301 e 2302)	13/10/15	310.114,50	08794796/0001-03
Carta convite 03/2015	327/2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reforma do grupo de salas (2301 e 2302)	13/10/15	24.231,56	08794796/0001-03
Carta convite 03/2015	440/2015	Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de reforma do grupo de salas (2301 e 2302)	13/10/15	3.395,00	08794796/0001-03
Inexigibilidade*	3/2015	Referente aquisição de vale-transporte para funcionários	Não Informada*	287.316,96	33747288/0001-11
Dispensa de licitação*	218/2015	Contrato auditoria	Não Informada*	679.259,04	33179672/0004-08
Inexigibilidade*	84/2015	Honorários e perícia contábil	Não Informada*	389.477,60	08297777/0001-71

*Alguns dados não foram informados na relação fornecida pelo CFO (número do procedimento, data), nem obtidos na documentação processual.

Fonte: amostra extraída da relação de contratações fornecida pelo CFO.

Na sequência, são apresentados, por temas procedimentais da licitação, os resultados da verificação realizada nos processos selecionados, inicialmente são tratados detidamente questões de enquadramento legal da aquisição, depois aspectos de natureza formal, e posteriormente são relacionados os demais.

Quanto ao enquadramento legal, apenas as duas inexigibilidades para fornecimento de vale transporte foram consideradas regulares. Os demais processos analisados foram com irregularidade no enquadramento da modalidade, conforme exposição de motivos que segue, por aquisição ou grupo de aquisição:



- Carta Convite 02/2013 (Processos 87/2013 e 226/2013): Objeto: Serviço de Taxi, o valor da contratação ultrapassou o limite legal para essa modalidade.

- Inexigibilidade – Processo 127/2013: Objeto: Escritório de Advocacia, há possibilidade de concorrência, por não se tratar de serviço singular.

- Carta Convite 9, 21, 23 e 26 de 2013 (Processos 188, 336, 360 e 478 de 2013): Objeto: Suprimento de informática, houve fracionamento, pois havia possibilidade de realização de outra modalidade, como Tomada de Preços.

- Inexigibilidade – Processos 84/2014 e 84/2015: Objeto: Perícia contábil, há possibilidade de concorrência, por não se tratar de serviço singular.

- Carta Convite 03/2015 (Processos 258, 327 e 440 de 2015): Reforma de Salas (serviços de engenharia), o valor da contratação ultrapassou o limite legal para essa modalidade.

A partir deste ponto, inicia-se a apresentação dos aspectos de natureza formal, notadamente os relacionados com requisitos de documentos ou de etapas necessários.

Quanto à elaboração de Termo de Referência, foi verificado que treze (dos vinte) processos analisados não foram instruídos com esse procedimento, identificados a seguir:

Quadro – Ausência de Termo de Referência

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Carta Convite 21/2013	336/2013
Carta Convite 09/2013	188/2013
Carta Convite 2/2013	226/2013
Carta Convite 2/2013	87/2013
Inexigibilidade	3/2013
Dispensa de Licitação	67/2013
Carta Convite 9/2013	99/2014
Dispensa de Licitação	84/2014
Carta Convite 03/2015	258/2015
Carta Convite 03/2015	440/2015
Inexigibilidade	3/2015



Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Dispensa de Licitação	218/2015
Dispensa de Licitação	84/2015

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

Em relação à realização de pesquisa de preço, de publicidade e de indicação e atuação de fiscal de contrato, foi verificado que todos os processos analisados não apresentavam documentos que demonstrassem a realização dessas exigências, exceto para um único processo - Carta Convite 03/2015 (Processo 327/2015), no qual houve apenas publicidade de homologação, adjudicação e extrato do contrato.

No que se refere a apreciação dos instrumentos que subsidiam os processos de aquisição pela assessoria jurídica, foi verificado que quatorze (dos vinte) processos analisados não passaram pelo crivo da orientação jurídica. Apesar disso, na dimensão qualitativa dos pareceres jurídicos, observa-se que os mesmos são bastante sumários, limitando-se a formal afirmação de “de acordo” com a contratação, não se demonstrando a realização de análise mais aprofundada. Os procedimentos não analisados juridicamente estão indicados a seguir:

Quadro – Ausência de análise jurídica

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Carta Convite 09/2013	188/2013
Carta Convite 2/2013	226/2013
Carta Convite 2/2013	87/2013
Inexigibilidade	3/2013
Inexigibilidade	127/2013
Dispensa de Licitação	67/2013
Carta Convite 9/2013	99/2014
Dispensa de Licitação	280/2014
Dispensa de Licitação	84/2014
Carta Convite 03/2015	258/2015
Carta Convite 03/2015	440/2015



Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Inexigibilidade	3/2015
Dispensa de Licitação	218/2015
Dispensa de Licitação	84/2015

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

Quanto à celebração formal de contrato de aquisição, foi verificado que doze (dos vinte) processos analisados não foram instruídos com esse instrumento, identificados a seguir:

Quadro – Ausência de instrumento contratual

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Carta Convite 26/2013	478/2013
Carta Convite 23/2013	360/2013
Carta Convite 21/2013	336/2013
Carta Convite 2/2013	87/2013
Inexigibilidade	3/2013
Dispensa de Licitação	67/2013
Inexigibilidade	541/2013
Carta Convite 9/2013	99/2014
Carta Convite	272/2014
Inexigibilidade	3/2015
Dispensa de Licitação	218/2015
Dispensa de Licitação	84/2015

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

Outra área avaliada conjuntamente foi o tema relacionado às fases de liquidação da despesa. Na atestação da Nota Fiscal, foi verificado que em três processos, apesar da realização da atestação, não foi possível identificar o responsável e em quatro outros processos a não identificação do responsável ocorreu parcialmente em relação ao total de Notas Fiscais do processo, conforme se segue:



Quadro – Falhas no atesto de Nota Fiscal

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)	Atesto
Carta Convite 23/2013	360/2013	Impossível identificar resp.
Inexigibilidade	3/2013	Impossível identificar resp.
Dispensa de Licitação	84/2014	Impossível identificar resp.
Carta Convite 2/2013	87/2013	Parcial
Inexigibilidade	127/2013	Parcial
Dispensa de Licitação	67/2013	Parcial
Inexigibilidade	3/2015	Parcial

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

No mesmo tema, com a informação sobre a identificação da atestação, foi verificado que em quatro (dos vinte) processos não havia segregação de função, pois a atestação e o pagamento foram realizados pelo mesmo responsável, identificados a seguir:

Quadro – Ausência de segregação de funções:

Convite / inexigibilidade / dispensa	Nº Processo (Financeiro)
Carta Convite 2/2013	226/2013
Carta Convite 2/2013	87/2013
Dispensa de Licitação	67/2013
Carta Convite 9/2013	99/2014

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

A partir deste ponto, inicia-se a apresentação dos aspectos de natureza específica, notadamente os relacionados com requisitos de conteúdo ou de mérito:

- Inexigibilidade – Processo 03/2013: não há evidência de memória de cálculo do pagamento, com isso não há condições para se verificar a adequação do valor pago.
- Carta Convite 336/2013: indícios de simulação processual, tendo em vista a incompatibilidade de datas na documentação. A data de abertura dos envelopes de documentação e proposta comercial, conforme edital era de 1º/08/2013. A ata de julgamento foi assinada em 1º/08/2013 e o Ato homologatório, em 02/08/2013. Todavia, na impressão das certidões de habilitação estão as datas de 05 e 12/08, e a ordem de fornecimento é de 1º/08/2013. Nota de Empenho 1634/2013 e Nota de



Pagamento 3608/2013, emitidas em 1º/08/2013, já com identificação da empresa contratada.

- Dispensa de Licitação – Processo 280/2014: não há proposta de nenhuma outra empresa no processo. Houve pactuação de aditivo sem justificativa, apenas sendo contabilizadas, sem demonstradas, horas trabalhadas além do contratado.

- Carta Convite 272/2014: indício de que a vencedora preencheu o valor da proposta depois das outras, no mesmo dia da abertura das propostas.

Causa

Ausência de rotinas administrativas que garantam a observância dos principais preceitos legais da Lei 8666/93, no que tange à isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa, aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, e do julgamento objetivo. Segundo o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, tal falha é atribuída ao Presidente do CFO, ao qual compete a responsabilidade administrativa e financeira nas áreas administrativa e econômico-financeira; ao Secretário-Geral, o qual é responsável pela área administrativa; e ao Tesoureiro, que é responsável pela área econômico-financeira.

Manifestação da Unidade Examinada

O gestor encaminhou o Ofício CFO nº 2.076, de 13/10/2016, com as considerações relacionadas aos achados de auditoria exposto neste item. A manifestação seguiu o esquema apresentado: aspectos de enquadramento, de formalidade e de especificidades.

Em primeiro lugar, quanto aos achados de “enquadramento”, o gestor se manifestou pontualmente para cada processo de aquisição, conforme segue. Em relação à Carta Convite 02/2013, o gestor informa que o “Processo 87/2013 aconteceu antes da realização da Carta Convite 02/2013 e o processo não foi localizado, mesmo dentre aqueles já historicamente digitalizados. Por seu turno, a Carta Convite 02 está associada ao processo 226/2013”. Ainda, em relação às Carta Convite 9, 21, 23 e 26 de 2013 (Processos 188, 336, 360 e 478 de 2013), o gestor informa que “os processos dizem respeito, respectivamente, a compra de suprimentos de informática, notebooks, impressoras e computadores. As informações obtidas dão conta a gestão optou pelas aquisições em processos individualizados em razão da natureza dos objetos. Considerou que na hipótese de uso da modalidade de Tomada de Preços, em face do objeto, o julgamento dar-se-ia por item”.

Em segundo lugar, quanto aos achados de “aspectos formais”, o gestor se manifestou, conforme apresentado a seguir. No que se refere a ausência de instrumento contratual, o gestor informa que “em se tratando de aquisições o CFO utiliza a Ordem de Fornecimento, dispensando, assim, o uso do instrumento contratual”. Também em relação a falhas no atesto de Nota Fiscal, o gestor informa que “não foi possível identificar os responsáveis pelos atestos nas Notas Fiscais postas em destaque. ”

Por terceiro, quanto aos achados de “aspectos específicos”, o gestor se manifestou, conforme segue. No que se refere à Inexigibilidade – Processo 03/2013, afirma-se o seguinte: “Trata-se de aquisição de bilhetes em sistema automatizado diretamente do Sistema do Estado. Segundo as informações, a formalização e feita mediante termo de adesão”. E em relação à Carta Convite 336/2013, o gestor apresenta que “houve de fato falha quanto a instrução processual, sendo detectada a inclusão de certidões em



momento posterior à abertura das propostas, o que motivou a desconformidade das datas. ” Por fim, quanto à Carta Convite 272/2014, o gestor apresenta que não houve como apurar os apontamentos, bem como que as integrantes da Comissão informaram que os processos se desenvolviam em outra área e já vinham conclusos para assinatura.

Para concluir, sintetiza-se que quanto à Carta Convite 02/2013, à Inexigibilidade do Processo 127/2013, à Carta Convite 03/2015 (Processos 258, 327 e 440 de 2015, à Carta Convite 336/2013 e à Dispensa de Licitação – Processo 280/2014, bem como em relação à ausência de termo de referência, à ausência de pesquisa de preço e à ausência de trâmite na Procuradoria Jurídica e de análise jurídica, o gestor informa que os esclarecimentos sobre os fatos apontados dependem da manifestação do ex-Chefe da Seção de Compras e do Chefe da Procuradoria Jurídica, ambos afastados por decisão judicial.

Por meio do OF.CFO-2205, de 14 de novembro de 2016, em manifestação complementar, após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria e da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o gestor informou o que segue:

"Com o propósito de dar cumprimento às recomendações apresentadas, encontra-se em fase final de avaliação atos normativos relacionados à elaboração de termos de referência/projetos básicos e gestão/fiscalização de contratos.

Em complemento, também em etapa de ajuste para implantação, está o Procedimento Operacional Padronizado – POP nº 1, relativo à organização dos processos de compras e contratações, voltado para as modalidades de Convite, Tomada de Preços e Concorrência.

Como regra geral, o mapeamento dos processos será elaborado, prioritariamente, com base nessa metodologia e abrangerá as demais formas de aquisição e contratação, inclusive adesão à atas de registro de preços, para citar alguns.

Para suporte ao desenvolvimento das atividades da Procuradoria Jurídica, na área ora abordada, será preparado um check list que estabelecerá os pontos de controles a observar na avaliação dos processos de compras e contratações, bem como, os elementos imprescindíveis à análise da regularidade do processo com vistas à elaboração do competente parecer.

No que pertine aos modelos padronizados, isto é, editais e contratos, o CFO tem como meta adotar as propostas disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União – AGU e padrões de planilhas e normas operacionais editadas pela Auditoria Interna do Ministério Público da União – AUDIN/MPU.

O conjunto de providências, uma vez implementado, favorecerá a adoção de sistemática objetiva de planejamento das contratações e aquisições."

Em anexo ao expediente acima referido, o gestor apresenta minutas de expedientes normativos internos que tratam da: (1) regulamentação dos procedimentos para elaboração de Termos de Referência e Projetos Básicos, no âmbito do CFO; (2) regulamentação das atribuições do gestor de contrato e estabelece procedimentos a



serem observados pelos agentes incumbidos destas atividades; e (3) procedimento operacional padrão de organização do processo de compra e contratação para as diversas modalidades licitatórias.

Análise do Controle Interno

A análise encaminhada pelo gestor foi útil no esclarecimento de determinados achados que constaram do Relatório Preliminar, mas que foram excluídos do Relatório Definitivo. Todavia, os demais pontos, apesar das informações prestadas pelo gestor, estão mantidos.

No aspecto de enquadramento, quanto a Carta Convite 02/2013 e processos 87/2013 e 226/2013, considera-se que houve irregularidade no enquadramento da modalidade, pois o valor da contratação ultrapassou o limite legal para essa modalidade. E, quanto às Cartas Convites 9, 21, 23 e 26 de 2013 (Processos 188, 336, 360 e 478 de 2013), considera-se que a gestão, mediante adequado planejamento, poderia ter adotado a modalidade de pregão, realizando o julgamento por item.

Nos achados sobre aspectos formais, no que se refere a ausência de instrumento contratual, deve-se destacar que as licitações analisadas deveriam conter o instrumento contratual, não se enquadrando em hipóteses excludentes, conforme estabelecido na Lei nº 8.666/1993. Ainda, no que se refere as falhas no atesto de Nota Fiscal, o gestor ratifica o achado de auditoria no que diz respeito a impossibilidade de identificação do responsável por este estágio da despesa.

Nos achados sobre aspectos específicos, quanto à Inexigibilidade – Processo 03/2013, a manifestação do gestor não elide o achado apontado de ausência de memória de cálculo do pagamento. Por fim, quanto à Inexigibilidade – Processo 03/2013, à Carta Convite 336/2013 e à Carta Convite 272/2014, a manifestação do gestor não elide o achado de auditoria apontado.

Por último, quanto a manifestação do gestor após o encaminhamento do Relatório Preliminar de Auditoria e da Reunião de Busca Conjunta de Soluções, registra-se que os encaminhamentos propostos vão ao encontro das recomendações elaboradas. Apesar disso, deve-se aguardar a edição ou a publicação formal dos normativos apresentados em versão preliminar.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar manual operacional que contemple todas as etapas existentes para a concretização de processos de aquisição, em especial a elaboração de Termo de Referência, de Pesquisa de Preço, de Parecer Jurídico, de Contrato, incluindo modelos dos instrumentos elaborados, garantindo a adequada fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos e o respeito ao princípio da segregação de função nessas etapas.

Recomendação 2: Elaborar anualmente plano de demandas, qualificando a gestão de aquisições ao diminuir o risco de enquadramento irregular devido ao planejamento realizado.



5.3.1.2 CONSTATAÇÃO

Não realização de processo licitatório para contratação de eventos

Fato

Trata-se de avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela entidade, no que diz respeito à regularidade dos processos licitatórios e das contratações na área de eventos, realizados por inexigibilidade, dispensa e convite, com valores próximos aos respectivos limites legais.

Foi realizada uma amostra não probabilística, considerando os critérios de materialidade e criticidade. Quanto às licitações, foram avaliadas ao todo oito contratações de empresas para eventos diversos, compreendendo os exercícios de 2013, 2014 e 2015. Na sequência, serão apresentados os resultados da verificação realizada nos processos selecionados.

Quanto ao enquadramento legal das empresas contratadas para realização dos eventos, todas as oito contratações, relacionadas abaixo, tiveram o enquadramento incorreto, tendo em vista o fracionamento do objeto e/ou utilização de modalidades incompatíveis com o valor total do evento realizado, em desacordo com o art. 23 da Lei nº 8666/93:

1) Medalha de Honra ao Mérito Odontológico/Jubileu de Ouro 2014
O evento foi realizado por meio das contratações abaixo:

Quadro 1 – Amostra de contratações da Medalha de Honra ao Mérito Odontológico/Jubileu de Ouro 2014

Procedimento	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Contratado	CPF/CNPJ do contratado	Valor Contratado
Carta Convite 05/2014	275/2014	Produção cênica e entretenimento	CAIXA CÊNICA	10.636.870/0001-05	22.600,00
Carta Convite 04/2014	274/14	Locação e montagem de palco e púlpito	MAIS STAND	11.732.870/0001-71	32.000,00
Carta Convite 06/2014	264/14	Decoração do evento	DIRCE MACHADO	03.836.794/0001-16	72.000,00
Contratação Direta	263/14	Serviços de cerimonial e coordenação do evento	TRAMA	08.317.696/0001-96	57.960,00
Carta Convite 03/2014	273/2014	Locação de equipamentos de iluminação e sonorização	PROJECTA	14.841.111/0001-35	67.550,00
Contratação Direta	169/2014	Sete produtos, incluindo concepção do evento em questão	MAIS BRASIL	03.525.790/0001-17	3.654.348,06



Procedimento	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Contratado	CPF/CNPJ do contratado	Valor Contratado
Dispensa de Licitação*	277/14	Serviços de filmagem do jantar da referida solenidade	YUPPIE VIDEO	26.484.931/0001-04	6.530,00

*Dado não informado na relação fornecida pelo CFO nem obtidos na documentação processual.
Fonte: amostra extraída da relação de contratações relativa a eventos fornecida pelo CFO.

2) CONPA - Conferência Nacional das Profissões Auxiliares em Odontologia - 2013
Empresa contratada: PROMOTIONAL – Objeto: emissão de passagens aéreas e translados relacionados ao evento:

Quadro 2 – Contratação da CONPA - Conferência Nacional das Profissões Auxiliares em Odontologia 2013

Procedimento	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Contratado	CPF/CNPJ do contratado	Valor Contratado
Contratação Direta	120/13	Produção cênica e entretenimento	PROMOTIONAL	40.434.458/0001/73	133.377,00

Fonte: CFO.

A partir deste ponto, inicia-se a apresentação dos aspectos de natureza formal, notadamente os relacionados com requisitos de documentos ou de etapas necessários:

Quanto aos de Termos de Referência e pareceres da assessoria jurídica, não foram localizados tais documentos nos três processos abaixo discriminados:

Quadro 3 – Contratações sem Termos de Referência e pareceres da assessoria jurídica

Procedimento	Nº Processo (Financeiro)	Descrição Sucinta do Objeto	Contratado	CPF/CNPJ do contratado	Valor Contratado
Contratação	120/13	Produção cênica e entretenimento	PROMOTIONAL	40.434.458/0001/73	133.377,00
Carta Convite 06/2014	264/14	Decoração do evento	DIRCE MACHADO	03.836.794/0001-16	72.000,00
Contratação	263/14	Serviços de cerimonial e coordenação do evento.	TRAMA	08.317.696/0001-96	57.960,00

Fonte: resultado da análise dos processos pela equipe de auditoria.

Em relação à realização de pesquisa de preço, publicações de extratos, e indicação e atuação de fiscal de contrato, exigidos pela Lei 8666/93, foi verificado que todos os processos analisados, e discriminados no Quadro 1, não apresentavam documentos que demonstrassem o cumprimento dessas exigências.

Quanto à celebração formal de contrato, não foi encontrado, entre os documentos disponibilizados, o contrato relativo à contratação da empresa Promotional, discriminada no Quadro 2.



A partir deste ponto, inicia-se a apresentação dos aspectos de natureza específica, notadamente os relacionados com requisitos de conteúdo ou de mérito, em relação à contratação com a Empresa MAIS BRASIL.

- Fuga ao processo licitatório, já que que a contratação de serviços publicitários deve ser sempre precedida de licitação, conforme art. 1º da Lei 12.232/2010 e art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, que veda a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

- De acordo com planilha fornecida pelo CFO, em 2015 foi contratada a empresa TDA BRASIL para executar serviços similares, com valor previsto similar (R\$ 4.000.000,00), sendo que a citada empresa pertence aos mesmos donos da MAIS BRASIL, o que somado às outras evidências relacionadas, caracteriza direcionamento dessas duas contratações.

- O pagamento não foi vinculado ao recebimento dos produtos 3,4,5,6,7, mas dividido o valor total em 12 parcelas iguais, sem justificativa, caracterizando pagamento antecipado, o que é vedado pelos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

- Apesar do alto custo da contratação, conforme demonstrado abaixo, a definição dos produtos é vaga, sendo que alguns não foram executados pela empresa em questão. Por exemplo, para a solenidade Jubileu de Ouro (Produto 1), foram contratadas sete empresas para sua execução, como visto acima, para a Realização de Pesquisa (Produto 2) foi subcontratada uma empresa especializada, o que o que é vedado pelo art. 72 da Lei 8666/93. Para os demais produtos não foi definido na proposta e contrato o custo específico de cada um deles:

Quadro 4 – Produtos contratados

PRODUTOS	VALOR R\$
1) consultoria de comunicação para a solenidade do jubileu de ouro	86.548,02
2) realização de pesquisa nacional sobre hábitos de higiene bucal;	251.040,00
3) plano de comunicação e assessoria de imprensa para 2014;	3.316.760,04
4) acompanhamento das ações e produtos e manutenção do site;	
5) elaboração do documento “O que esperamos do próximo presidente do Brasil”;	
6) consultoria para o dia do cirurgião dentista;	
7) relatório de atividades do CFO/2014	
TOTAL	3.654.348,06

Fonte: termo de referência e contrato.

c) Inclusão de objeto que deveria ter sido licitado separadamente (Produto 2), em obediência ao inciso IV do art. 15 da Lei 8666/93.

3) Prêmio Brasil Sorridente 2015:

Em relação a esse evento, não foram apresentados documentos suficientes para que a contratação pudesse ser analisada.

Causa

Ausência de rotinas administrativas que garantam a observância dos principais preceitos legais da Lei 8666/93, no que tange à isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa, aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da



igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, e do julgamento objetivo. Segundo o Regimento Interno, aprovado pela Resolução CFO-34/2002 e alterado pela Resolução CFO-147/2014, tal falha é atribuída ao Presidente do CFO, ao qual compete a responsabilidade administrativa e financeira nas áreas administrativa e econômico-financeira; ao Secretário-Geral, o qual é responsável pela área administrativa; e ao Tesoureiro, que é responsável pela área econômico-financeira.

Manifestação da Unidade Examinada

O CFO enviou a seguinte resposta, por meio do Ofício CFO-2076, de 13/10/2016:

Trata esta Constatação da contratação de eventos sem a prática do competente certame licitatório, sendo registradas as ausências de Termo de Referência, pareceres da Procuradoria Jurídica, inexistência de pesquisa de preços, fuga de processo licitatório, pagamento antecipado e temas associados.

Nesse sentido, relativamente aos eventos promovidos para comemorar a Medalha de Honra ao Mérito Odontológico/Jubileu de Ouro/2014 realizado pela empresa MAIS BRASIL e outras, bem assim, da COMPA – Conferência Nacional das Profissões em Odontologia efetuado pela empresa PROMOTIONAL, as informações obtidas junto as áreas competentes dão conta que ambas as contratações foram conduzidas, diretamente, pelo ex-Chefe do Setor de Compras e pelo Procurador Jurídico do CFO.

Dessa forma, os esclarecimentos sobre os fatos apontados dependem da manifestação dos mencionados servidores, no momento, ambos afastados por decisão judicial (OFÍCIO Nº: OFI.0025.000671-0/2016, de 12/09/2016, da 3ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro/RJ).

CONTRATAÇÃO DA EMPRESA TDA BRASIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA

A contratação da empresa TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda., segundo informações do Presidente da Comissão de Licitação e fiscal do contrato, é objeto do Processo CFO SEF nº 521/2014, tendo ocorrido após processo licitatório realizado na modalidade de Concorrência Pública (Melhor Técnica) nº 002/2014, à qual compareceram para a sessão pública, a sobredita empresa TDA e a empresa FAZENDA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA.

Em face da modalidade eleita, o procedimento licitatório para contratação dos serviços de publicidade operou-se em 4 (quatro) fases. Primeira fase: O recebimento dos invólucros (1), (2), (3) e (4) e abertura dos invólucros (1) e (3); Segunda fase: Abertura do invólucro (2), cotejamento dos invólucros (1) e (2) e proclamação do resultado do julgamento geral das propostas técnicas. Terceira fase: Abertura do invólucro (4) da licitante classificada após a fase de julgamento das propostas técnicas; Quarta fase: Abertura do invólucro (5) com os documentos de habilitação da licitante vencedora.

No decorrer do procedimento licitatório, notadamente na segunda fase realizada no dia 20/02/2015, foi divulgada a planilha com as notas finais atribuídas pela Subcomissão Técnica, através da qual restou demonstrado que a licitante TDA BRASIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA. havia obtido a soma de 88,66 pontos e a licitante FAZENDA COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA. havia alcançado a soma de 62,33 pontos. Fato que gerou a sua desclassificação.



O Presidente da Comissão de Licitação, em homenagem ao Princípio da Ampla Defesa, concedeu o prazo de 5 (cinco) dias úteis para interposição de eventuais recursos sobre o julgamento realizado pela Subcomissão Técnica.

Diante da inexistência de recurso, a Comissão de Licitação deu prosseguimento ao certame. Com efeito, o Presidente da Comissão procedeu a análise da documentação apresentada e constatou que as mesmas encontravam-se em consonância com as exigências legais e editalícias.

Por todo exposto, relata-se que todos os procedimentos foram realizados se conformaram as disposições legais e regras do edital, não havendo qualquer direcionamento nos procedimentos realizados pela Comissão de Licitação.

Cumprе salientar que a razão social da empresa vencedora do certame é TDA BRASIL COMUNICAÇÕES E MARKETING LTDA., cujo o contrato de prestação de serviço foi assinado em 27 de maio de 2015.

OBSERVAÇÃO:

De modo a prover maior segurança nas fases de habilitação, contratação e pagamentos, assim como, nos procedimentos de cruzamento de informações, o CFO adotará providências no sentido de aderir ao uso do Sistema COMPRASNET.

Além disso procurará fazer uso das demais ferramentas de uso institucional disponíveis na Administração Pública Federal, com vistas a assegurar maior nível de eficiência e eficácia às atividades do Conselho.”

Após realização de reunião de busca conjunta de soluções, por meio do Ofício OF.CFO-2205, de 14/11/2016, o gestor acrescentou o que se segue:

“Encontra-se em fase final de avaliação atos normativos relacionados à elaboração de termos de referência/projetos básicos e gestão/fiscalização de contratos.

Em complemento, também em etapa de ajuste para implantação, está o Procedimento Operacional Padronizado – POP nº 1, relativo à organização dos processos de compras e contratações, voltado para as modalidades de Convite, Tomada de Preços e Concorrência.

Como regra geral, o mapeamento dos processos será elaborado, prioritariamente, com base nessa metodologia e abrangerá as demais formas de aquisição e contratação, inclusive adesão à atas de registro de preços, para citar alguns.

Para suporte ao desenvolvimento das atividades da Procuradoria Jurídica, na área ora abordada, será preparado um check list que estabelecerá os pontos de controles a observar na avaliação dos processos de compras e contratações, bem como, os elementos imprescindíveis à análise da regularidade do processo com vistas à elaboração do competente parecer.

No que pertine aos modelos padronizados, isto é, editais e contratos, o CFO tem como meta adotar as propostas disponibilizadas pela Advocacia-Geral da União – AGU e padrões de planilhas e normas operacionais editadas pela Auditoria Interna do Ministério Público da União – AUDIN/MPU.



[...] Impõe destacar que os responsáveis mencionados [...] já estão respondendo a Processo Administrativo Disciplinar, neste momento sobrestado por força de determinação judicial que impede os implicados de comparecerem ou manterem contato, de qualquer espécie, com o CFO”.

Análise do Controle Interno

Em sua manifestação, o atual gestor informa que as contratações relativas aos eventos *a Medalha de Honra ao Mérito Odontológico/Jubileu de Ouro/2014* e *COMPA – Conferência Nacional das Profissões em Odontologia* foram conduzidas, diretamente, pelo ex-Chefe do Setor de Compras e pelo Procurador Jurídico do CFO, e que, no momento, ambos se encontram afastados por decisão judicial. Por todo exposto, não podendo responder pelos processos licitatórios.

O gestor acrescenta informações sobre a contratação da TDA BRASIL COMUNICAÇÕES E MARKETING LTDA, que não fez parte do escopo e não foi objeto de análise pela equipe de auditoria, que apenas citou esta empresa como pertencente aos mesmos sócios da empresa MAIS BRASIL, cuja contratação possui diversas irregularidades.

Portanto, as informações prestadas pelo atual gestor não elidem as irregularidades identificadas nos fatos, tais como, enquadramento incorreto das modalidades licitatórias, ausência de pesquisas de preços, e fuga ao processo licitatório.

Quanto à apuração de responsabilidade pelas irregularidades apontadas nos processos licitatórios, salienta-se que, assim que cessar a determinação judicial citada, tal apuração deverá ser retomada.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar manual operacional que contemple todas as etapas existentes para a concretização de processos de aquisição, em especial a elaboração de Termo de Referência, de Pesquisa de Preço, de Parecer Jurídico, de Contrato, incluindo modelos dos instrumentos elaborados, garantindo a adequada fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos e o respeito ao princípio da segregação de função nessas etapas.

Recomendação 2: Elaborar anualmente plano de demandas, qualificando a gestão de aquisições ao diminuir o risco de enquadramento irregular devido ao planejamento realizado.

Recomendação 3: Após cessarem os efeitos da determinação judicial que impede os envolvidos de manterem contato com o CFO, providenciar apuração de responsabilidade pela não realização de processo licitatório para contratação de eventos.

