

GRUPO I – CLASSE V– Plenário
TC 023.357/2017-7 [Apenso: TC 007.813/2019-8]
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia
Responsável: José Tadeu da Silva (720.451.168-91)
Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
Representação legal: Gabriel Angeli Pesato (329916/OAB-SP) e outros, representando Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). EXAME DA REGULARIDADE DE DESPESAS E OUTROS ASPECTOS DE GESTÃO DO CONFEA. VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS. ATUAÇÃO DEFICIENTE NA FISCALIZAÇÃO E NO APERFEIÇOAMENTO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS DO SISTEMA CONFEA/CREAS. DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. IRREGULARIDADE NAS AQUISIÇÕES E NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PARA CONTRATAÇÕES. OITIVA. EXAME SISTEMATIZADO NO RELATÓRIO CONSOLIDADOR DA FOC. CONSTITUIÇÃO DE APARTADOS. DETERMINAÇÕES CORRETIVAS. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIAS. AUDIÊNCIA. REVELIA. MULTA. COMUNICAÇÕES.

Relatório

O presente processo refere-se à auditoria realizada no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), no período de 14/8/2017 a 31/1/2018, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a cargo da então Secex-RS, que teve por objetivo verificar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, assim como verificar o cumprimento da missão institucional e finalística do exercício profissional por parte do Sistema Confea-Crea.

2. Reproduzo a seguir, com os ajustes de forma pertinentes, parte do relatório de fiscalização elaborado pela SeinfraUrbana referente à fiscalização em tela (peça 119):

“I. Apresentação

13. Trata-se de auditoria no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), coordenada pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) e com participação da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), que compõe Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) a cargo da Secex/RS, com o objetivo de verificar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão, notadamente o grau de alcance da missão finalística daquele órgão.

14. Em 2015, o TCU promoveu auditoria com abrangência nacional, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo no estado do Rio de Grande do Sul (Secex/RS), para avaliar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011) pelos

conselhos de fiscalização profissional. O Acórdão 96/2016-Plenário determinou a adoção de medidas conjuntas entre os conselhos federais e estaduais de cada profissão para inclusão em seus sítios eletrônicos de conteúdos mínimos a serem divulgados. Os resultados do monitoramento dessa auditoria constam dos Acórdãos 2.513/2016-Plenário e 1.846/2017-Plenário.

15. A partir da realidade encontrada nos conselhos de fiscalização profissional, o Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 4 do TC 030.312/2016-7) deliberou, em 1/12/2016, pela realização de uma auditoria do tipo Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Sul – Secex/RS, com o objetivo de verificar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional.

16. Adicionalmente, no bojo do TC 033.859/2016-7, o Ministro Weder de Oliveira, em despacho de 16/12/2016, aprovou proposta de fiscalização a ser feita pela SeinfraUrbana atinente a verificações do cumprimento da missão institucional e finalística de fiscalização do exercício profissional por parte do Sistema Confea-Crea, da qual surgiu a presente auditoria, que está em sintonia com os objetivos do Plano Estratégico do Tribunal 2015-2021, especificamente em relação a:

a) aprimorar a governança e a gestão em organizações, melhorando o desempenho dos controles internos e contribuindo para a observação das melhores práticas observadas na Administração Pública Federal;

a) coibir a má gestão dos recursos públicos, na busca pela eficiência, eficácia, economicidade e efetividade nos gastos; e

c) induzir o aperfeiçoamento da gestão de riscos e controles internos da Administração Pública.

17. Na fase de planejamento, a SeinfraUrbana participou de Workshop em Porto Alegre/RS, realizado pela Secex-RS, com o objetivo de apresentar e debater a FOC com as equipes das diversas Secretarias participantes do TCU, em especial o contexto no qual está inserida a fiscalização, seus objetivos principais, os papéis de trabalho desenvolvidos pela equipe coordenadora da Secex/RS e as informações e entendimentos debatidos no âmbito da realização dos trabalhos piloto.

18. Por meio da Portaria de Fiscalização 891 (peça 1 do TC 023.357/2017-7), de 5/9/2017, essa Seinfraurbana autorizou as fases de trabalho de execução (11/9 a 6/10/2017) e relatório (9/10 a 3/11/2017). A auditoria foi prorrogada pelas Portarias de Fiscalização 1.117 (peça 53), de 19/10/2017, e 1.298 (peça 71), de 27/11/2017, esta última definindo os prazos de execução e relatório, respectivamente, de 11/9/2017 a 01/12/2017 e 04/12/2017 a 31/01/2018.

19. Convém destacar o valioso apoio concedido ao presente trabalho por parte da SeinfraOperações, durante as fases de execução e relatório. Além disso, no decurso dos trabalhos, a equipe de auditoria apresentou representação a respeito de obstrução à livre fiscalização e de sonegação de processos, documentos e informações requisitadas (TC 031.966/2017-9).

20. Por fim, registre-se que a Seinfraurbana optou por não incluir no escopo da auditoria em tela o Crea DF, tendo em vista (i) que a materialidade das despesas anuais do Confea é 1600% maior que as despesas anuais do Conselho regional; e (ii) a relevância do Confea como instância superior de fiscalização do exercício profissional, com impacto na atuação de todos os conselhos regionais.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

21. Em cumprimento ao despacho proferido pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em 16/12/2016 (peça 3 do TC 033.859/2016-7), a SeinfraUrbana, com apoio da SeinfraOperações, realizou auditoria no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), no período compreendido entre 14/8/2017 e 31/1/2018, com o objetivo de fiscalizar as despesas e outros aspectos da gestão do Confea, notadamente o alcance de sua missão finalística.

22. Registre-se que o presente trabalho se insere em Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) à cargo da Secex/RS. A aludida FOC foi autorizada por meio de despacho do mesmo Ministro Relator exarado na peça 4 do TC 030.312/2016-7, datado de 1º/12/2016, com o objetivo de verificar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos Conselhos de fiscalização profissional.

23. Vale destacar trecho do referido Despacho, que evidencia as razões que motivaram esta auditoria:

“(…) 13. Nesse contexto, é pertinente examinar a possibilidade de ampliar o objeto a ser fiscalizado, incluindo as receitas dos CFP, em sua maior parte constituída por anuidades e outras contribuições legais, devendo ser analisadas as principais fontes de receita, a forma de arrecadação, possíveis renúncias e os controles internos dessas atividades.

14. Devem ser examinados, ainda, as despesas com transferências de recursos, quer sob a forma de convênios e similares, quer sob a inusitada forma de empréstimos, para avaliar aspectos de legalidade, de adequação às finalidades institucionais e resultados.

15. Por fim, é importante avaliar a dimensão do universo de profissionais sob jurisdição dessas autarquias, assim como obter informações sobre a quantidade de fiscalizações e apurações específicas (denúncias, representações) realizadas pertinentes ao cumprimento do bom exercício da profissão; quantidade de processos instaurados e respectivos resultados. Essas informações poderão ser utilizadas para recomendações de formulação de indicadores de resultado”.

24. A deliberação também ressalta a importância do maior conhecimento pelo Tribunal da gestão dessas entidades como um todo: aspectos fundamentais de governança, arrecadação de receitas, realização de despesas, primeiros exames do cumprimento das finalidades institucionais e passos iniciais para identificação de possíveis indicadores de resultado e de avaliação da atuação dessas autarquias.

II.2. Visão geral do objeto

25. Conforme consta do documento ‘Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais’, emitido pelo TCU em 2014 e disponível em <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/orientacao-para-os-conselhos-de-fiscalizacao-das-atividades-profissionais.htm>, os conselhos de fiscalização das atividades profissionais constituem as chamadas autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas; detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos associados.

26. Neste sentido, a Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, estabeleceu que a verificação e a fiscalização do exercício das profissões de Engenheiro e Engenheiro-Agrônomo deverão ser fiscalizadas por um Conselho Federal e por Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia (Creas), organizados de forma a assegurarem unidade de ação.

27. O Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) é a instância superior da fiscalização do exercício profissional da engenharia e da agronomia e possui como atribuições (art. 27 da Lei nº 5.194/1966):

- a) Organizar o seu regimento interno e estabelecer normas gerais para os regimentos dos Conselhos Regionais;
- b) Homologar os regimentos internos organizados pelos Conselhos Regionais;
- c) Examinar e decidir em última instância os assuntos relativos ao exercício das profissões de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, podendo anular qualquer ato que não estiver de acordo com a presente Lei;
- d) Tomar conhecimento e dirimir quaisquer dúvidas suscitadas nos Conselhos Regionais;
- e) Julgar em última instância os recursos sobre registros, decisões e penalidades impostas pelos Conselhos Regionais;
- f) Baixar e fazer publicar as resoluções previstas para regulamentação e execução da presente Lei, e, ouvidos os Conselhos Regionais, resolver os casos omissos;
- g) Relacionar os cargos e funções dos serviços estatais, paraestatais, autárquicos e de economia mista, para cujo exercício seja necessário o título de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo;
- h) Incorporar ao seu balancete de receita e despesa os dos Conselhos Regionais;
- i) Enviar aos Conselhos Regionais cópia do expediente encaminhado ao Tribunal de Contas, até 30 (trinta) dias após a remessa;
- j) Publicar anualmente a relação de títulos, cursos e escolas de ensino superior, assim como, periodicamente, relação de profissionais habilitados;
- k) Fixar, ouvido o respectivo Conselho Regional, as condições para que as entidades de classe da região tenham nele direito à representação;
- l) Promover, pelo menos uma vez por ano, as reuniões de representantes dos Conselhos Federal e Regionais;
- m) Examinar e aprovar a proporção das representações dos grupos profissionais nos Conselhos Regionais;
- n) Julgar, em grau de recurso, as infrações do Código de Ética Profissional do engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo, elaborados pelas entidades de classe;
- o) Aprovar ou não as propostas de criação de novos Conselhos Regionais;
- p) Fixar e alterar as anuidades, emolumentos e taxas a pagar pelos profissionais e pessoas jurídicas; e
- q) Autorizar o presidente a adquirir, onerar ou, mediante licitação, alienar bens imóveis.

28. Vale destacar que o Confea desempenha a função normativa do sistema de fiscalização, inclusive para regulamentar a Lei 5.194/1966, e atua como última instância no julgamento dos processos relativos às condutas dos profissionais de engenharia.

29. Para o desempenho de suas atividades, esse Conselho Federal organiza-se em Plenário, Comissões Permanentes, Comitê de Avaliação e Articulação, Presidente e Conselho Diretor. Os representantes de grupos profissionais são eleitos pelas respectivas entidades de classe, em assembleias legislativas convocadas pelos Conselhos Regionais. A cada ano, um terço do plenário é renovado.

30. Do ponto de vista orçamentário, os Conselhos Profissionais não integram o Orçamento Geral da União e, para manutenção das suas atividades, especificamente no caso do Confea, este obtém receitas a partir das quotas parte dos conselhos regionais, que representam 15% da arrecadação dos Conselhos estaduais. Também está prevista a obtenção de receitas por meio de doações, receitas patrimoniais, subvenções e outros rendimentos eventuais (art. 28 da Lei 5.194/1966).

31. Quanto às despesas previstas em 2017, o resumo abaixo evidencia, dentre outros detalhes, que 50% do orçamento de 2017 estava destinado a duas naturezas de despesa: (i) Serviços de terceiros – pessoas jurídicas e (ii) subvenções sociais.

Tabela 1 – Principais despesas previstas no orçamento original do Confea em 2017 (R\$)

Natureza da Despesa	Orçamento	Percentual
Serviços de terceiros - pessoas jurídicas	59.658.423	32,2%
Subvenções sociais	33.288.824	18,0%
Pessoale encargos sociais	21.707.750	11,7%
Transferências de capital	20.871.176	11,3%
Equipamentos e materiais permanentes	12.001.050	6,5%
Diárias	11.491.635	6,2%
Material de consumo	6.972.100	3,8%
Benefícios a pessoal	5.263.000	2,8%
Obras, instalações e reformas	5.100.937	2,8%
Demais despesas correntes	3.030.000	1,6%
Serviços bancários	2.400.000	1,3%
Passagens / deslocamentos terrestres	931.575	0,5%
Despesas com locomoção / auxílio traslado	812.290	0,4%
Benefícios assistenciais	521.000	0,3%
Dotação adicional por fonte	500.000	0,3%
Tributárias e contributivas	213.200	0,1%
Serviços de terceiros - pessoas físicas	137.040	0,1%
Despesas com veículos	100.000	0,1%
Total	185.000.000	-

[Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir do orçamento disponibilizado no endereço http://transparencia.confea.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Or%C3%A7amento-2017-PL-0028-2017-Resol.-1037-2011-Anexo-V_Demonstrativo-Sint%C3%A9tico-da-Despesa.pdf]

32. O percentual de 32,2% da natureza de despesa ‘Serviços de terceiros – pessoas jurídicas’ contempla previsões de despesas com serviço de divulgação institucional (R\$ 16,23 Milhões) e serviço de assessoria e consultoria (R\$ 14,95 Milhões).

33. Contudo, ainda no 1º semestre de 2017 houve uma reformulação orçamentária alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, utilizando-se dos superávits financeiros apurados em anos anteriores como fonte de recursos, conforme consta da Decisão Plenária 774, de 28/4/2017.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

34. A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as despesas e outros aspectos da gestão do Confea. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

a) Questão 1: As despesas com diárias, passagens, jetons, verbas de representação e demais verbas indenizatórias realizadas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência?

b) Questão 2: As transferências de recursos entre Conselhos e a terceiros, mediante convênios e afins, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo realizadas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência?

c) Questão 3: O Conselho vem efetivamente exercendo sua função de fiscalizar e disciplinar, sob os aspectos normativos e punitivos, o exercício da profissão regulamentada?

d) Questão 4: As despesas de maior materialidade com contratações e eventos (congressos, seminários, etc.) são compatíveis com a finalidade do Confea e regulares face a legislação vigente?

e) Questão 5: As despesas com salários e benefícios são compatíveis com os princípios da administração pública federal e regulares face a legislação vigente?

II.4. Metodologia utilizada

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

36. Para priorização do que seria auditado e registrado na Matriz de Planejamento, a equipe de auditoria, em conjunto com o supervisor, analisou sob os aspectos de materialidade, relevância e risco, além de considerar a oportunidade desta auditoria, no contexto da Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, para incluir questão de auditoria relacionada à conformidade de contratações celebradas pelo Confea, o que traria ao julgamento profissional da equipe a obtenção de evidências baseadas em testes substantivos.

37. Em relação à elaboração das matrizes de achados e de responsabilização, foram utilizadas as técnicas de análise documental, circularização e conferência de cálculos, além do julgamento profissional da equipe à medida que havia indícios de irregularidades nas respostas aos Ofícios de Requisição e obstrução à livre fiscalização, descrita na seção a seguir.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

38. Primeiramente, convém informar que todos os fatos que podem vir a ser caracterizados como obstrução à fiscalização, narrados nesta seção do relatório de auditoria, estão sendo tratados no TC 031.966/2017-9, representação formulada pela equipe de auditoria.

39. A partir da primeira visita às instalações do Confea, em 10/10/2017, a equipe de auditoria passou a enfrentar situações que dificultaram o andamento dos trabalhos, como limitações para acesso ao Sispadi (sistema de diárias e passagens) e atrasos recorrentes no atendimento aos ofícios de requisição emitidos.

40. Assim, por meio do Ofício de requisição 23 (peça 42), de 16/10/2017, a equipe reiterou a necessidade de atendimento aos ofícios de requisição ainda não respondidos e de fornecimento de todas as informações solicitadas. Em seguida, o supervisor da auditoria passou a emití-los, conforme a seguinte justificativa explicitada à época: ‘haja vista recentes

dificuldades e descumprimento de prazos na resposta a solicitações realizadas pela equipe de auditoria’.

41. Diante dos atrasos recorrentes no envio de informações e tendo em vista que o supervisor já havia informado ao titular da unidade técnica sobre a obstrução à livre fiscalização e a sonegação de documentos, a Seinfraurbana tomou as seguintes providências: (i) emissão da Portaria de Fiscalização 1.117 (peça 53), de 19/10/2017, com a prorrogação do prazo final de execução da auditoria para 3/11/2017 e (ii) emissão do Ofício 504/2017 (peça 51), reiterando o descumprimento aos prazos, relatando a obstrução ao livre exercício da fiscalização no dia 10/10/2017 e solicitando que as informações não fossem sonegadas sob qualquer pretexto.

42. O Ofício 504/2017 também alertou o Confea de que o não fornecimento de informações e documentação no âmbito dos trabalhos de fiscalização poderia ser caracterizado como obstrução aos trabalhos de auditoria desta Corte e, por consequência, ensejar a aplicação da penalidade prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, bem como da medida contemplada no art. 44 da mesma Lei.

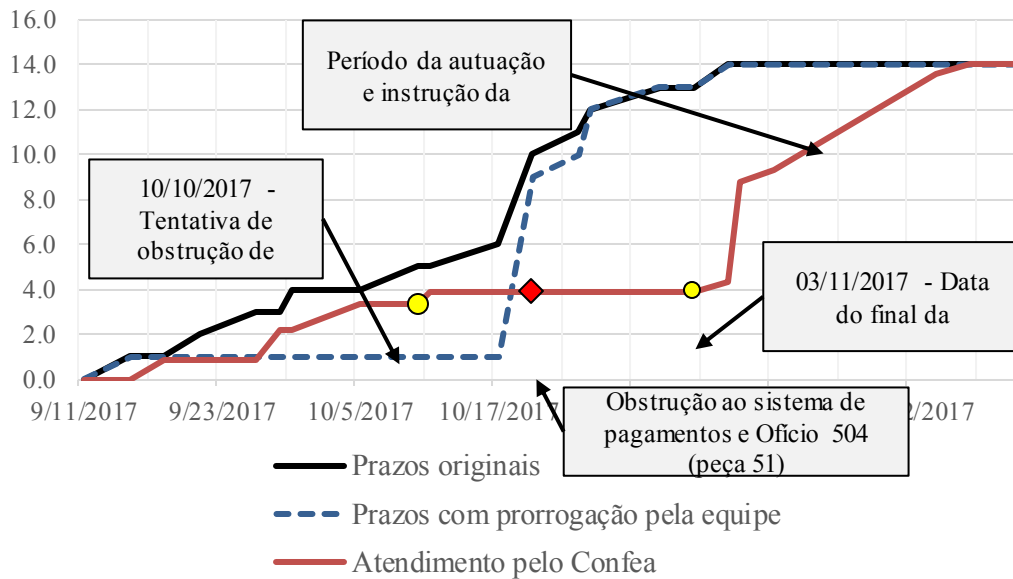
43. Apesar dos alertas, em visita in loco feita à sede do Confea em 19/10/2017, aquela entidade não autorizou o acesso da equipe de auditoria aos sistemas financeiros e de pagamentos, sob argumento de não existência de perfil para consultas. No entanto, a equipe de auditoria obteve junto à Caixa Econômica Federal informações que serviram como evidência de que o Confea possuía prerrogativa de autorizar acesso aos sistemas financeiros por meio de perfil exclusivamente de consultas, sem necessidade de autorização externa ao Conselho Federal. Também foi identificada a existência de perfis ativos de empregados da Superintendência administrativa e financeira para consulta de dados.

44. Diante da continuidade de sonegação de processos, documentos e informações requisitadas, a equipe de auditoria decidiu representar no âmbito do TC 031.966/2017-9, autuado em 8/11/2017.

45. Assim, em 24/11/2017, o Exmo. Ministro-Substituto Weder de Oliveira se manifestou por meio de Despacho (peça 5 do TC 031.966/2017-9), concedendo prazo improrrogável de cinco dias para o atendimento dos ofícios de requisição expedidos no processo de auditoria, sob pena de caracterização de obstrução ao livre exercício de inspeção ou de sonegação de processo, documento ou informação, nos termos do art. 245 do RI/TCU.

46. Resumidamente, é possível evidenciar a obstrução à livre fiscalização e os prejuízos às análises da equipe de auditoria no gráfico abaixo. Pela metodologia* utilizada, constata-se a ausência de manifestações do Conselho Federal entre 11/10/2017 e 03/11/2017 (trecho horizontal da linha laranja) e o envio de grande parte das informações pendentes somente após autuação do TC 031.966/2017-9.

Figura 1 – Representação gráfica da obstrução à livre fiscalização pelo Confea (fase de execução)



[Fonte: Ofícios de requisição e datas de recebimento das peças 6, 24, 36, 66, 67, 70, 72, 74 e 78. Evidência 29]

*A metodologia utilizada concedeu 1 ponto para cada ofício atendido plenamente. Como o Confea recebeu 14 Ofícios de requisição com solicitações de informações (sem considerar a peça 81), o pleno atendimento resultaria em 14 pontos. Ainda, a pontuação referente a cada ofício foi dividida pelo número de itens solicitados no documento e, à medida que os itens foram atendidos em determinada data, foram acrescentados os pontos respectivos. Com essa metodologia, apresentam-se 3 cenários: (i) atendimento conforme prazos originais dos Ofícios de requisição, o que seria o cenário ideal; (ii) atendimento considerando as prorrogações concedidas pela equipe de auditoria; e (iii) atendimento real pelo Confea (Dados de entrada na Evidência 29)

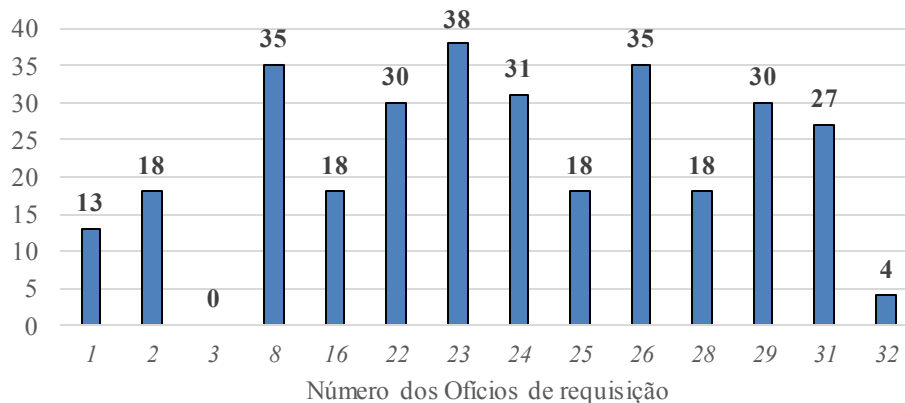
47. Evidencia-se, assim, que o Confea paralisou o envio de informações ao TCU após a ocorrida obstrução de acesso ao SispaDi no dia 10/10/2017. Diante disso e da anterior obstrução ao sistema de pagamentos, a Seinfraurbana emitiu o Ofício 504/2017 (peça 51), comunicando acerca dos atrasos e da falta de envio da documentação pertinente, e prorrogou os prazos da auditoria. Como também não teve sucesso na obtenção de informações requisitadas e no acesso ao sistema de pagamentos, só restou à equipe de auditoria a representação no âmbito do TC 031.966/2017-9, autuado em 8/11/2017, quando então o Confea voltou a enviar o restante das informações.

48. Os atrasos no envio de informações resultaram em prorrogações sucessivas da auditoria e também prejudicaram a análise pormenorizada de todas as informações enviadas, devido à proximidade do fim da execução e da fase de confecção do relatório.

49. Ou seja, embora o Confea tenha enviado as informações pendentes após a autuação do TC 031.966/2017-9, os prejuízos à fiscalização em tela se consolidaram, na medida em que reduziram substancialmente o tempo para análise da documentação pela equipe de auditoria, mesmo com duas prorrogações pela Seinfraurbana, elevando o risco de auditoria.

50. Também é relevante registrar o número de dias de atraso para pleno atendimento a cada Ofício de requisição; considerando, obviamente, os prazos com todas as prorrogações, registrados na Evidência 29:

Figura 2 – Nº de dias de atraso para pleno atendimento aos Ofícios de requisição



[Fonte: Ofícios de requisição e datas de recebimento das peças 6, 24, 36, 66, 67, 70, 72, 74 e 78. Evidência 29]

51. Adiciona-se à grande quantidade de dias de atraso para atendimento pleno de vários ofícios os esforços da equipe de auditoria em administrar as inconsistências resultantes de atendimentos parciais ou insuficientes pelo Confea, valendo destacar as observações do Ofício de requisição 034-321/2017 (peça 73), no tocante ao não atendimento de diversos itens pendentes, mesmo com o envio do Ofício Confea 4079 (peça 72), e o registro pelo Conselho Federal de ‘equivoco administrativo’ (peça 74) em não encaminhar a cópia integral do processo Confea 862/2016, conforme solicitado pelo Ofício de requisição 023-321/2017.

52. O mesmo ocorreu em relação ao documento ‘MEMO 05/2017-SAF’, citando como resposta de vários itens na peça 72, mas encaminhado efetivamente ao TCU somente por meio da peça 75, após emissão do Ofício de requisição 034-321/2017.

53. Por meio do MEMO 05/2017-SAF (peça 75, p. 6), o Confea informou que cadastrou uma senha em nome do supervisor desta auditoria para acesso ao Sispadi, ‘no qual conforme memorando GFI nº17 /17 anexo IV foi efetiva sendo encaminhada senha conforme folha número 13 a 15, com a informação necessária para acesso’. Desse trecho do documento, conclui-se que o Confea afirma ter enviado ao Supervisor da auditoria em tela senha de acesso ao sistema de pagamentos.

54. Contudo, verifica-se nas p. 22 e 23 da peça 75 que o e-mail encaminhado com a aludida senha, embora tenha como remetente a empresa que gerencia o sistema de pagamentos do Confea (app.pagamento@nexxera.com), e se refira a uma suposta senha a ser concedida ao supervisor da auditoria, tem como destinatário da aludida mensagem a Gerência Financeira do Confea (Cx. Postal – GFI), nunca tendo sido encaminhada ao supervisor.

55. Vale registrar que o e-mail é posterior à autuação da representação por obstrução à fiscalização, demonstrando que, na realidade, o Confea somente começou a tomar providências no sentido de regularizar o atendimento às requisições da auditoria após a autuação do TC 031.966/2017-9.

56. Dessa forma, o Confea manteve a obstrução ao sistema de pagamentos, o que, por sua vez, prejudicou a análise dos indícios de irregularidades relacionados às inconsistências de registro nos sistemas e ao pagamento de diárias a convidados sem prestação de contas e a conselheiros afastados do cargo; além de afirmar, indevidamente, que o supervisor teria recebido tal acesso. Conforme dito, esse fato será devidamente tratado no âmbito do TC 031.966/2017-9.

57. Além da supracitada obstrução à fiscalização, a equipe de auditoria concentrou-se no atendimento à matriz de planejamento. Dessa maneira, não foram analisados os seguintes aspectos:

- a) Gestão da Caixa de Assistência dos Profissionais do Crea – Mútua;
- b) Regularidade dos processos, execução de convênios, orçamentos e demais informações dos Conselhos Regionais – Creas, com exceção da comparação dos valores transferidos ao Confea, em amostra não aleatória, por força do inciso I do art. 28 da Lei 5.194/1966;
- c) Conteúdo completo do disposto nos registros das reuniões de representantes dos Conselhos Federal e Regional, previstas no art. 53 da Lei 5.194/1966, solicitados pela equipe de auditoria, considerando seu envio tardio;
- d) Exame dos elementos da denúncia constante do processo TCU 026.363/2016-0 – que deve ser desamparada dos autos e instruída a parte, considerando ainda sua correlação com o TC 025.971/2015-8;
- e) Conteúdo dos documentos constantes da peça 82 e seus anexos.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

58. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante histórico de R\$ 503 milhões, referente (i) aos R\$ 464 milhões do orçamento de 2017, (ii) aos R\$ 29 milhões de contratos firmados em 2016 e (iii) a R\$ 10 milhões referentes a contratações de 2015.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

59. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar:

- a) Impactos sociais positivos à população em geral, em virtude de melhorias na atuação do Conselho Federal como instância de fiscalização superior de profissões caracterizadas por realizações de interesse social e humano, incluindo o acompanhamento tempestivo da aplicação de sanções pelos Conselhos Regionais a profissionais que incorreram em crimes ou que tenham se envolvido em episódios de má conduta pública;
- b) Melhorias na organização administrativa do Confea e em seus controles internos, incluindo a devida gestão financeira do Sistema Confea/Creas com controles automatizados;
- c) Melhorias na atuação das Comissões de Controle e Sustentabilidade (CCSS) e de Ética e Exercício profissional (CEEP), cumprindo efetivamente suas atribuições regimentais;
- d) Providências efetivas do Conselho Federal para garantir a sustentabilidade econômica e financeira do Sistema Confea/Creas; e
- e) Concessão de diárias e passagens a conselheiros, funcionários e profissionais que efetivamente colaborem com a missão institucional do Conselho Federal.

60. No tocante aos benefícios quantificáveis, estima-se que as correções ou ressarcimentos de possíveis danos financeiros provocados pelos contratos ou atos examinados nesta fiscalização totalize R\$ 21,25 Milhões, referente a:

61. (i) Índícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$ 3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do Contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00), referente à contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos;

62. (ii) Ausência de finalidade pública no conteúdo da campanha publicitária (Contrato 13/2017), com gastos de alta materialidade no valor total de R\$16.000.000,00, para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição; e

63. (iii) Gastos destinados a compras de 1.943 passagens aéreas sem a devida prestação de contas por meio de apresentação de bilhetes de embarque, no valor total histórico de R\$ 1.875.023,82.

III. Achados de auditoria

III.1. Atuação deficiente na fiscalização e no aperfeiçoamento das atividades profissionais do Sistema Confea/Creas

III.1.1 Resumo do achado

64. Inicialmente, destaca-se a supervisão deficiente do funcionamento dos Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia pelo Confea, devido (i) às divergências materialmente relevantes identificadas na receita do Conselho Federal proveniente do inciso I do art. 28 da Lei 5.194/1966, em comparação com os valores declarados como tendo sido repassados por Conselhos Regionais, numa amostra não aleatória; (ii) à falta de conhecimento dos valores efetivamente recolhidos e ainda não recolhidos das sanções pecuniárias deliberadas em grau de recurso, (iii) aos atrasos nas deliberações das prestações de contas dos Creas; e (iv) ao desconhecimento da contabilidade e da gestão de todos os Conselhos Regionais.

65. A supervisão deficiente prejudica a atuação do Conselho Federal como instância superior da fiscalização do exercício profissional e proporciona uma má gestão econômico-financeira do Sistema Confea/Creas devido à falta de dados que permitam uma adequada percepção das realidades regionais.

66. Nesse compasso, o desconhecimento dos orçamentos anuais e da contabilidade dos Conselhos regionais e das características de profissionais e empresas registrados prejudica a promoção da sustentabilidade e equidade econômica e financeira do Sistema, bem como da garantia da autonomia financeira dos Creas.

67. Isso é agravado pela redução de esforços e pela ausência de estudos atualizados no que tange à definição dos valores a serem praticados para anuidades e para a Anotação de Responsabilidade Técnica – ART e pela falta de indicadores de gestão de caráter administrativo, econômico e financeiro que subsidiariam a elaboração do planejamento estratégico do Confea e dos Creas.

68. No tocante à emissão de atos normativos, registre-se que, num contexto de profissões responsáveis por realizações de interesse social e humano, houve um lapso temporal de 51 anos entre o início de vigência da Lei 5.194/1966 e a emissão pelo Confea da Resolução 1.090, de 3 de maio de 2017, a qual regulamentou o art. 75 da citada lei, que trata do cancelamento do registro profissional por má conduta pública e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado infamante.

69. Caso houvesse atuação tempestiva do Conselho Federal para baixar e fazer publicar as resoluções previstas para regulamentação e execução da Lei 5.194/1966, os riscos da atuação de profissionais apresentarem má conduta pública, escândalo ou condenação por crime considerado infamante seria reduzido; o que, por sua vez, seria fundamental para o combate à corrupção.

70. Agrava a questão o atual contexto de investigações notórias que demonstram a existência de crimes vultosos de corrupção e lavagem de dinheiro associados a obras e serviços de engenharia no Brasil, a exemplo da Operação ‘Lava Jato’, pois o respectivo Conselho Federal de fiscalização profissional, cuja missão primordial é proteger a sociedade contra os maus profissionais, punindo-os exemplarmente, não adotou as providências para regulamentar o aludido dispositivo legal tempestivamente.

71. Vale notar que, mesmo antes da Operação ‘Lava Jato’, grandes empresas de engenharia nacional já figuravam como participantes de esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro, a exemplo dos escândalos dos Anões do Orçamento (1993), Operação Caixa Preta (2010) e Operação Castelo de Areia (2009).

72. Depreende-se então que a atuação deficiente da instância superior de fiscalização profissional para regulamentar o art. 75 da Lei 5.194/1966 contribuiu, ainda que indiretamente, para a multiplicação e a perpetuação de profissionais que atuassem no mercado com má conduta pública, escândalos e/ou condenados definitivamente por crime considerado infamante.

73. A equipe de auditoria também constatou a atuação passiva do Conselho Federal devido à falta de acompanhamento da instauração de processos dos Creas para apuração das irregularidades cometidas por engenheiros e empresas investigados em operações policiais de amplo conhecimento público (a exemplo da Operação ‘Lava Jato’), bem como a predominância de deliberações do Plenário sobre atividades ligadas a análises estritamente documentais (existência de ART, registro de profissionais e empresas, colocação e manutenção de placas visíveis na obra e cancelamento de registro por falta de pagamento de anuidade).

74. Reforçando o contexto de supervisão e gestão econômico-financeira deficientes e de omissão normativa, constatou-se a priorização do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Sistema Confea/Creas e Mútua – Prodesu, em detrimento de ações estruturantes para o equilíbrio financeiro dos Conselhos Regionais.

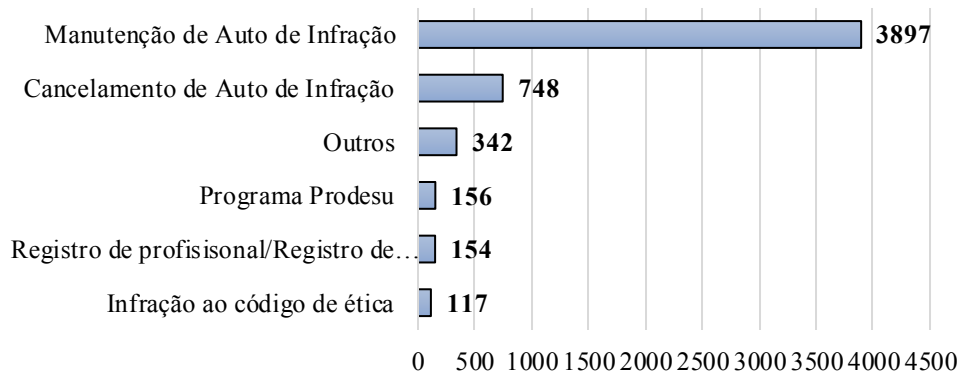
75. Dessa perspectiva, o Prodesu, em que pese sua relevância como iniciativa complementar, proporciona uma atuação passiva do Conselho Federal como instância de fiscalização superior, na medida em que a destinação de recursos para programas em que haja deficiência nos Creas depende, exclusivamente, da iniciativa do próprio Crea, o que tem gerado, por exemplo, a falta de destinação de recursos para o Programa de estruturação organizacional das unidades de controle e transparência dos Conselhos Regionais, previsto na Decisão Normativa Confea 87, art. 2º, inciso II, item ‘e’.

III.1.2 Supervisão deficiente do funcionamento dos Conselhos Regionais

76. A equipe de auditoria solicitou a lista de valores efetivamente recolhidos e ainda não recolhidos das sanções pecuniárias, nos últimos cinco anos, cujo recurso tivesse sido negado no Confea (peça 3). Em sua resposta, o Confea informou que os valores recolhidos não seriam atribuição do Confea, mas dos Creas e, conseqüentemente, não seria possível apresentar a informação solicitada, uma vez que no recebimento das receitas dos Conselhos Regionais não existiriam informações se parte da receita seria oriunda de sanções pecuniárias (peça 6, p. 1).

77. A necessidade de o Confea ter conhecimento das sanções efetivamente recolhidas sustenta-se no fato de que, em 86% dos processos de 2013 e 2016, o Plenário do Confea deliberou sobre manutenção ou cancelamento de autos de infração emitidos pelos Conselhos regionais:

Figura 3 – Panorama de decisões plenárias do Confea – 2013 a 2016



[Fonte: elaborado pela equipe a partir do anexo da peça 6]

78. Como instância superior de fiscalização (art. 26 da Lei 5.194/1966), o Conselho Federal deveria acompanhar a efetividade de suas próprias decisões, ainda mais quando grande parte dos esforços do Plenário é deliberar sobre os Autos de Infração emitidos pelos Creas.

79. Essa deficiência no acompanhamento dos Creas também foi verificada no âmbito da transferência de recursos entre os participantes do Sistema. Constatou-se que o Confea não possui conhecimento acerca da contabilidade e do funcionamento dos Conselhos regionais, ou seja, não há controle sobre a pertinência ou a correção dos valores que são repassados pelos Creas a título de ‘quota-parte’.

80. Tal constatação foi obtida através da utilização da técnica de circularização (confirmação, junto a terceiros, de fatos alegados pela entidade), em que foram comparadas as respostas dos Creas aos ofícios de requisição (peças 18 e 37) com os comparativos das receitas e das despesas do Confea (peça 67, p. 4, e evidência 01).

81. Os Creas foram selecionados com base nas maiores receitas e em problemas ‘de caixa’ financeiro. Foi solicitado aos conselhos escolhidos que detalhassem, entre outras informações, os repasses encaminhados ao Confea a título de quota-parte, prevista no inciso I do art. 28 da Lei 5.194/1966 (constituem renda do Confea 15% do produto da arrecadação de anuidades, taxas, emolumentos, ARTs e multas recolhidos pelos creas regionais).

82. Os Conselhos Regionais dos Estados do Amapá e de Roraima não responderam às solicitações, apesar de constar dos autos as respectivas ciências de recebimento (peças 54 e 55), enquanto que o Crea-CE não informou o montante repassado ao Confea referente às anotações de responsabilidade técnica (ART). Nesse sentido, as informações desses três conselhos regionais não constam da presente análise e, no caso dos Creas RR e AP, cabe propor ao Confea que faça uma avaliação profunda de sua contabilidade e de seus pagamentos. As respostas dos Creas SP, MG, RS, RJ, PR, SC, BA, RO, AL e CE estão acostadas às peças 30, 31, 41, 60, 61 e 80.

83. A mencionada circularização expôs divergência entre valores da contabilidade apresentados por alguns Conselhos Regionais e pelo Confea para diferentes exercícios, conforme tabela abaixo. Os valores negativos da tabela sinalizam que o Confea declarou ter recebido dos creas valor maior do que aquele mencionado por estes:

Tabela 2 - Diferenças verificadas entre repasses históricos informados pelos Creas e pelo Confea [R\$]

CREA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
AL	104.496,56	116.435,29	214.052,98	217.768,76	334.688,41	165.092,20	318.435,67
BA	-94.687,82	8.563,02	57.069,90	13.651,00	27.916,27	-161.354,51	-85.589,26

CREA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
MG	-3.254.575,41	-2.155.309,41	-33.983,36	-275.551,50	-285.198,93	-379.887,36	-325.140,54
PR	-844.944,77	-885.166,58	-626.116,76	-783.452,53	-978.891,41	-963.271,10	-1.086.370,62
RJ	-983.344,82	-453.588,71	-798.421,04	-1.149.445,06	-1.119.383,89	-1.218.582,45	-1.256.996,75
RO	-41.670,08	-31.364,95	-291.056,01	-63.230,48	18.980,79	-51.584,98	-62.951,21
RS	-1.607.528,45	-1.348.530,48	-16.014,97	434.873,22	422.430,52	1.215.374,47	48.801,78
SC	-6.426,85	-134.492,59	116.226,91	-53.516,65	-647.065,82	371.658,11	-199.015,32
SP	66.849,15	-198.689,41	-71.414,24	1.238.769,84	-82.908,87	1.437.018,37	-26.900,73

[Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da resposta dos Creas e da contabilidade do Confea]

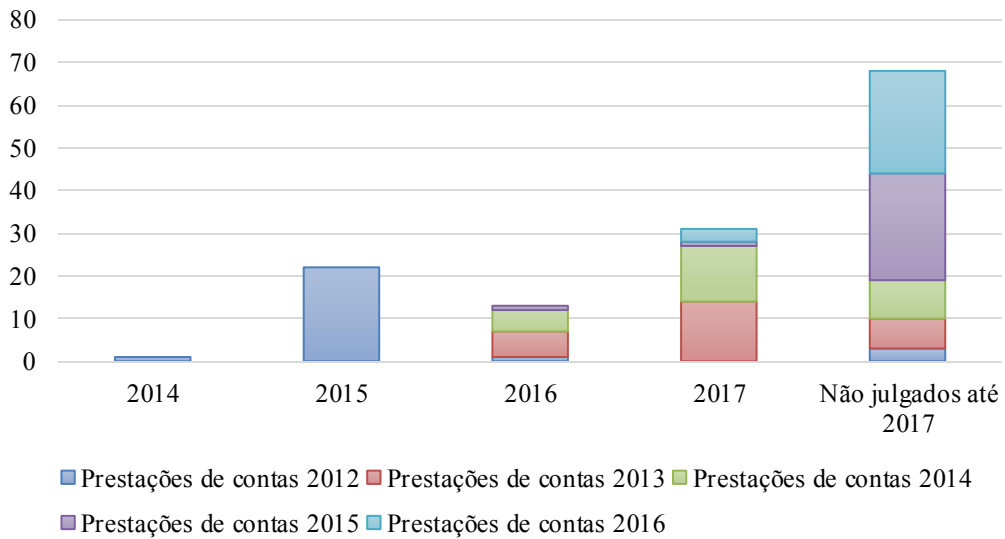
84. Conforme evidenciado acima, constataram-se divergências materialmente relevantes. Em alguns casos, como os do Crea/RS e do Crea/SP, por exemplo, o Conselho regional informou, em determinados anos, repasses de valores maiores que os declarados como recebidos pelo Confea em sua contabilidade. Tratam-se de somas materialmente relevantes, a exemplo das divergências de cerca de R\$ 1,4 milhões e R\$ 1,2 milhões relativos ao Crea/SP e Crea/RS, respectivamente, para o ano de 2015.

85. Cabe notar que não foi possível efetuar testes substantivos se os valores declarados como recebidos pelo Confea estavam de acordo com os sistemas financeiros da entidade, haja vista a negativa de acesso ao referido sistema, conforme já mencionado no tópico de ‘Limitações’ deste relatório.

86. Num contexto de divergências contábeis relevantes no sistema Confea/Crea, o Ofício de requisição 31 (peça 56) solicitou as datas das sessões, relatórios, votos e respectivas deliberações referentes à apreciação e decisão sobre os balanços, os balancetes e as prestações de contas referentes às execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Confea e dos Creas, nos exercícios de 2012 a 2016.

87. Os documentos apresentados pelo Confea, em resposta (peça 74, anexo), evidenciam um grande volume de processos de prestação de contas ainda não deliberados pelo Plenário (conforme gráfico abaixo), o que, por sua vez, prejudica a atuação tempestiva do Conselho Federal para cumprimento de suas competências regimentais. Aproximadamente 83% das prestações de contas julgadas foram classificadas como regulares com ressalvas.

Figura 4 – Quantidade de julgamentos pelo Confea das prestações de contas dos Creas por ano



[Fonte: dados do anexo da peça 74]

88. Frente o exposto, constatou-se que o Confea não delibera tempestivamente sobre a contabilidade dos Creas, descumprindo sua atribuição indicada na alínea ‘h’ do art. 27 da Lei 5.194/1966 e sua competência regimental de supervisão do funcionamento dos Creas, estabelecida no art. 3º, inciso XXIII, do RI/Confea.

89. Da mesma forma, o Plenário do Confea também não tem exercido adequadamente suas competências elencadas no art. 9º do RI/Confea, especificamente referente aos incisos XXX e XXXIII, quais sejam: (i) apreciar e decidir sobre o orçamento do Confea, Creas e Mútua; e (ii) apreciar e decidir sobre o balanço, o balancete e as prestações de contas referentes às execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Confea, Creas e Mútua.

90. Se os balancetes dos Creas fossem apreciados de forma adequada e suficiente pelo Plenário do Confea, nos termos regimentais, seria possível o detalhamento das receitas recebidas dos Creas pelo Confea, uma vez que ter-se-iam informação sobre o desdobramento de cada rubrica.

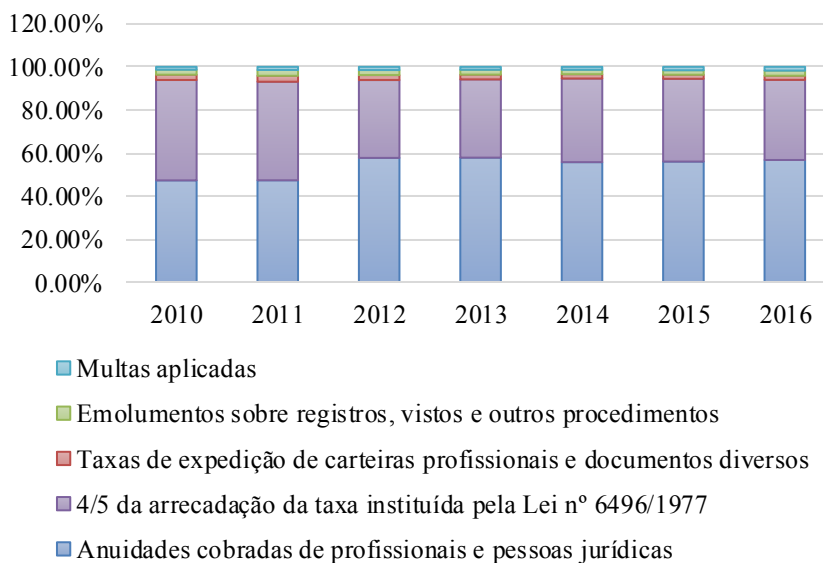
91. Essa situação ainda apresenta um risco à integridade dos recursos recebidos pelo Confea, considerando que este não possui conhecimento necessário e suficiente sobre os atos que ensejaram essas receitas, havendo risco de que os repasses ocorram em valores diferentes dos devidos.

III.1.3 Gestão econômico-financeira deficiente do Sistema Confea/Creas

92. Por meio dos ofícios de requisição (peças 18 e 37), também foram solicitadas aos Creas as receitas elencadas nos incisos I a V do art. 35 da Lei 5.194/1966 (anuidades, taxas, emolumentos, ARTs e multas), para os exercícios de 2010 a 2016.

93. Constatou-se que aproximadamente 90% do total arrecadado refere-se a anuidades cobradas de profissionais e pessoas jurídicas e da parcela da taxa de ART (figura abaixo). Assim, fica evidenciada, de forma geral, a importância da regulamentação adequada pelo Confea dos valores dessas taxas para promover a sustentabilidade econômica e financeira do Sistema e garantir a autonomia financeira dos Conselhos Regionais.

Figura 5 - Perfil das receitas dos Creas referente ao art. 35, incisos I a V, da Lei 5.194/1966 para os exercícios de 2010 a 2016



[Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir de respostas dos Creas]

94. Ao analisar as Resoluções Confea 1.066/2015, 1.058/2014, 1.049/2013, 1.043/2012 e 524/2011; 528/2011, 529/2011, 530/2011, 1.043/2012, 1.049/2013, 1.058/2014 e 1.067/2015, em relação à atualização monetária dos valores de anuidades, taxas, emolumentos, ARTs e multas, constata-se que os valores são, em regra, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

95. Sobre os serviços e as multas, com base nas Resoluções anteriores à 1.066/2015 (1.058/2014, 1.049/2013, 1.043/2012 e 524/2011), observa-se que, ao menos desde 2012, seus valores foram atualizados anualmente com base em índice específico.

96. De fato, a Lei 12.514, de 28 de outubro de 2011, definiu valores máximos para anuidades (art. 6º) e para ARTs (art. 11) e estipulou que o reajuste anual desses valores fosse calculado por meio do INPC ou por índice oficial que vier a substituí-lo (§1º do art. 6º e parágrafo único do art. 11).

97. Por outro lado, o Conselho Federal poderia realizar estudos e identificar se determinadas taxas poderiam ter seus valores reduzidos para um melhor funcionamento do sistema, uma vez que a Lei 12.514/2011 não proíbe tal medida, apenas define ‘tetos’ e limita os aumentos anuais ao INPC.

98. Nesse sentido, por meio de ofício de requisição (peça 37, p. 11), foram solicitadas informações sobre a metodologia de cálculo utilizada para definição desses valores. Dos documentos apresentados em resposta, destaca-se o Parecer 018/2015-SIS/GCI (evidência 02), de 11/5/2015, referente à reformulação da Resolução Confea 1.058/2014:

‘Continuando as ponderações, verificou-se que com o advento da Lei nº 12.514, de 2011, não se faz mais necessário que o GTOE envie maiores esforços no que tange à definição dos valores a serem praticados para anuidades e para a ART. Isso se dá uma vez que a citada lei define em seu art. 6º, §1º, que ‘Os valores das anuidades serão reajustados (...)’

Assim, ficou o Federal obrigado a apenas aplicar o índice aferido, nos valores já praticados.’

99. Embora o citado parecer registre o entendimento de que o Grupo de Trabalho Ordem Econômica – GTOE, responsável pela definição de critérios e valores das cobranças efetuadas aos profissionais e empresas registrados, não precisa envidar maiores esforços devido ao §1º do

art. 6º e ao art. 11 da Lei 12.514/2011, há um equívoco de interpretação ao afirmar que há obrigação de aplicar o referido índice, pois tais dispositivos não vedam a redução de valores, caso as cobranças estejam demasiadamente altas.

100. Dessa perspectiva, os estudos do Confea para atualização dos valores anuais a serem cobrados devem sempre envidar esforços para promover a sustentabilidade e equidade econômica e financeira do Sistema e garantir a autonomia financeira dos Creas, considerando as peculiaridades regionais, os orçamentos anuais dos Conselhos Regionais e do próprio Confea e as características de profissionais e empresas registrados.

101. Esse ponto diz respeito ao funcionamento dos Creas, que são a linha de frente na fiscalização profissional. Grande parte das receitas dos Creas provém das anuidades e das taxas de ART e, se mal definidas, podem prejudicar o bom funcionamento dos conselhos regionais.

102. Sobre a situação, menciona-se o registro do coordenador do Colégio de Presidentes do Sistema sobre o desafio em 2017 de ‘estruturação dos regionais em seus equilíbrios financeiros’ (evidência 7, p. 6), que se mantém para os próximos anos.

103. Registre-se na tabela abaixo, inclusive, que entre 2012 e 2017 as quantidades de profissionais e empresas variaram diferentemente nas regiões de competência de Creas analisados, o que reflete, positiva ou negativamente, em suas receitas anuais.

Figura 6 – Diferença percentual de quantidades de profissionais e empresas entre 2017 e 2012 nas regiões sob competência dos Creas AL, RO, RS, PR, SP e RJ

Itens do Art. 6º da lei 12.514/2011	AL	RO	RS	PR	SP	RJ
50- Profissional de nível Superior	134%	13%	6%	17%	35%	-13%
60- Profissional de nível Médio	91%	186%	26%	30%	40%	33%
1- Pessoas Jurídicas com Capital Social até R\$ 50.000,00	84%	30%	18%	22%	39%	-6%
2- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 50.000,00 e até R\$ 200.000,00	157%	18%	60%	50%	96%	39%
3- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 200.000,00 e até R\$ 500.000,00	165%	25%	114%	22%	94%	48%
4- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 500.000,00 e até R\$ 1 Milhão	134%	10%	-13%	12%	39%	47%
5- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 1 Milhão e até 2 Milhões	101%	-76%	54%	4%	63%	44%
6- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 2 Milhões e até 10 Milhões	46%	12%	247%	5%	137%	50%
7- Pessoas Jurídicas com Capital Social acima de R\$ 10 Milhões	38%	-9%	81%	14%	32%	51%

[Fonte: elaborado pela equipe de auditoria a partir da resposta dos Creas]

104. Isso significa que podem existir taxas que sejam mais ou menos relevantes a depender do Crea. Nesse caso, estudos bem fundamentados podem apresentar, por exemplo, taxas diferenciadas por região, com vistas a elevar a receita de Creas em situação crítica e

reduzir a receita de Creas com excesso de arrecadação, bem como contribuindo para que o Confea receba receita necessária e suficiente para cumprimento de suas atribuições.

105. As análises pelo Confea poderiam ser também complementadas por indicadores de caráter econômico e financeiro para subsídios à elaboração do planejamento estratégico dos Conselhos Regionais.

106. Compete especificamente à Comissão de Controle e Sustentabilidade (CCSS) apreciar e deliberar sobre os indicadores de gestão de caráter administrativo, econômico e financeiro. No tocante às atividades finalísticas do Conselho Federal, a CCSS tem papel relevante na medida em que, dentre outras atribuições, é competente para supervisionar os estudos para atualização de valores de anuidades, multas e serviços e propor e deliberar sobre medidas econômico-financeiras voltadas à reestruturação organizacional dos Creas (incisos II e III do art. 36 do RI/Confea).

107. Por meio do Ofício de requisição 024-321/2017-TCU/SeinfraUrbana (peça 43), solicitou-se ao Confea a lista dos citados indicadores de gestão que subsidiam a elaboração do planejamento estratégico do Confea, dos Creas e da Mútua, conforme competência do inciso V do art. 36 do Regimento interno do Confea, bem como seus valores calculados desde 2012.

108. Contudo, cabe destacar trecho da resposta do Confea (peça 72, p. 7):

‘Não há indicadores de gestão de caráter administrativo, econômico e financeiro apreciados pela Comissão de Controle e Sustentabilidade do Sistema (CCSS) para subsidiar a elaboração do planejamento estratégico do Confea, do Crea e da Mútua, embora isso esteja expresso no Regimento Interno do Confea, aprovado pela Resolução 1.015, de 30 de junho de 2006. A ausência de uma peça formal de Planejamento Estratégico acaba indiretamente tornando inócuo o acompanhamento sistemático desses tipos de indicadores da forma estabelecida no art. 36, V da referida Resolução.

No entanto, existem indicadores dessa natureza os quais são mensurados anualmente e dispostos no Relatório de Gestão do Confea, documento que é submetido à CCSS e ao Plenário antes do envio ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Ressalta-se que os resultados obtidos por meio desses indicadores não são formalmente avaliados, nem auxiliam tomadas de decisões ou correções de estratégias. (grifo acrescido)

109. Os indicadores apresentados pelo Confea em sua resposta referem-se, exclusivamente, ao desempenho orçamentário e financeiro e, conforme a própria declaração da entidade, tem caráter meramente protocolar para fins de prestação de contas, não sendo utilizado para tomada de decisões ou correções estratégicas. Diante disso, constatou-se que as deficiências encontradas no Confea ao longo dos anos, relacionadas aos estudos deficientes sobre sustentabilidade do sistema Confea/Creas e às deficiências na atuação da instância superior de fiscalização, estão diretamente relacionadas à atuação deficiente da CCSS.

110. Portanto, (i) a supervisão deficiente do funcionamento dos Conselhos Regionais, especialmente em relação aos atrasos para deliberação das prestações de contas; (ii) a deficiência dos estudos para definição de valores de anuidades, taxas, serviços e multas, essenciais para a autonomia, equidade e racionalidade financeira dos Creas; e (iii) a inexistência de indicadores previstos no próprio Regimento da autarquia profissional, podem resultar numa dependência excessiva por recursos financeiros adicionais – o que, por sua vez, pode ferir a autonomia dos Creas – ou no excesso de receitas, inclusive do próprio Confea, o que deve ser evitado.

III.1.4 Omissão normativa do Confea

111. Por meio de 001-321/2017-TCU/SeinfraUrbana (peça 3), foi solicitado que o Confea informasse os procedimentos definidos para combater o exercício ilegal da profissão, bem como as providências adotadas nos últimos cinco anos no tocante à fiscalização do exercício profissional.

112. Em sua resposta (peça 6, p. 12-14), a entidade indica que a responsabilidade pela fiscalização seria dos Creas e que as ações do Confea abarcam: (i) emissão de atos normativos acerca das atividades de fiscalização; (ii) destinação de recursos no âmbito do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Sistema Confea/Creas (Prodesu) para atividades finalísticas, inclusive financiando reuniões entre coordenadores de câmaras especializadas dos Creas; e (iii) atuação em recursos dos processos de fiscalização.

113. No tocante à emissão de atos normativos, registre-se que houve um lapso temporal de 51 anos entre o início de vigência da Lei 5.194/1966 – ‘O cancelamento do registro será efetuado por má conduta pública e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado infamante’ (art. 75) – e a emissão pelo Confea da Resolução 1.090, de 3 de maio de 2017, que regulamentou o aludido dispositivo legal.

114. O disposto no art. 75 da Lei 5.194/1966, com sua regulamentação, poderia e deveria impactar o mercado de engenharia e agronomia, punindo maus profissionais e desestimulando esse tipo de comportamento. Vale ressaltar que, por se tratarem de profissões com distinto interesse social (art 1º, caput, Lei 5.194/1966), os efeitos negativos de eventuais más condutas desses profissionais são sentidos por toda sociedade.

115. Especificamente no tocante a recursos públicos, por exemplo, muitas das operações policiais e investigativas recentemente observadas, relacionadas a crimes de corrupção, têm como objeto empreendimentos de engenharia maculados por ilícitos penais, administrativos e cíveis. Nesse diapasão, a relevância da atuação preventiva do Sistema Confea/Creas concentra-se em evitar os prejuízos que podem ser provocados pelas condutas reincidentes de profissionais envolvidos em atividades ilícitas, além de induzir que más condutas não sejam cometidas ante as possíveis sanções de suspensão/cancelamento do registro profissional.

116. Nesse contexto, é sintomático perceber que, ante a falta de regulamentação do aludido dispositivo legal, não havia sequer previsão no sistema Confea/Crea de aplicação desse tipo de sanção nas situações previstas em lei. Nesse ínterim, o mercado de engenharia nacional foi bastante afetado por condutas ilícitas de profissionais e empresas do ramo, conforme atestam as investigações em curso no Brasil.

117. A omissão do Confea pode ser considerada como uma das causas para esse cenário. Na falta de devidas punições aos engenheiros envolvidos em atos de corrupção e lavagem de dinheiro, no campo do exercício da profissão, o mercado de engenharia acabou sendo afetado em desfavor da sociedade.

118. Diante disso, constata-se a omissão do Conselho Federal durante décadas em sua atribuição de regulamentar dispositivo da legislação que poderia reduzir os riscos da atuação de profissionais que apresentam má conduta pública, escândalo ou condenação por crime considerado infamante, o que, por sua vez, seria fundamental para o combate à corrupção.

119. Sobre a questão, vale mencionar fiscalização realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no Confea, no contexto do processo de contas referente ao exercício de 2015 (TC 006.702/2017-1).

120. Naquela ocasião, a unidade jurisdicionada explicou que os procedimentos aplicados na apuração de infrações relacionadas ao art. 75 da Lei seriam os mesmos para apurações do Código de Ética (cf. TC 006.702/2017-1, peça 3, p. 45). De fato, o Confea deliberou sobre o

cancelamento de alguns registros profissionais por má conduta pública antes da emissão da Resolução 1.090/2017 (evidência 3).

121. Nesse sentido, a CGU concluiu pela omissão no dever de apurar responsabilidade de profissionais envolvidos nas situações previstas no art. 75 da Lei 5.194/1966 (TC 006.702/2017-1, peça 3, p. 42-46):

‘A fiscalização do exercício profissional, missão precípua do Sistema Confea/Crea, implica a defesa da sociedade brasileira daqueles que se valem da sua condição profissional para cometer crimes diversos tais como fraudes em licitações públicas, corrupção ativa/passiva, evasão de divisas, sonegação fiscal, desvio de recursos públicos, superfaturamento, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, falsificação de documentos, peculato, estelionato, concussão, prevaricação, entre outros.

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma forte atuação dos órgãos de defesa do Estado brasileiro, em sucessivas operações policiais tais como ‘Lava-jato’, ‘Gautama’, ‘João de Barro’, dentre outras. Essas operações, quase sempre, envolvem a contratação/licitação de obras custeadas com recursos públicos e contam com a participação ativa de profissionais registrados no Sistema Confea/Crea. Em decorrência dessas operações, a Justiça tem prolatado sentenças condenatórias dos profissionais denunciados.

(...)

Ressalte-se que o verbo utilizado na redação do artigo 75 (será) possui caráter mandatório, ou seja, vincula o Crea, a quem caberá instaurar o processo e verificar a aderência das condutas do profissional ao texto legal. Portanto, a aplicação do artigo 75 levará à exclusão do mau profissional de forma definitiva do seio da Engenharia nacional, protegendo a Sociedade e o Estado brasileiro’.

122. Por outro lado, não se considera razoável que a entidade responsável pela emissão de ato normativo relevante, relacionado com o cancelamento do registro profissional por má conduta pública e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado infamante, tenha demorado 51 anos para emitir o regulamento específico, o que comprova a omissão do Confea no devido e tempestivo cumprimento de sua atribuição conferida pela Lei 5.194/1966, art. 27, item ‘f’.

123. Em que pese o argumento do Conselho Federal de que o cancelamento do registro profissional por força do art. 75 da Lei 5.194/1966 já estaria sendo realizado por meio do Código de Ética, a devida regulamentação com as definições de má conduta pública, escândalo, crime infamante e demais procedimentos essenciais para cancelamento do registro só ocorreu em 3/5/2017 com a emissão da Resolução Confea 1.090/2017.

124. Em outras palavras, mesmo com a utilização do Código de ética, este não possuía definições importantes para a devida aplicação do art. 75 da Lei 5.194/1966 e, por isso, restou prejudicada a atuação dos Creas para cancelamento de registro profissional pela omissão normativa do Conselho Federal.

125. Além disso, cabe notar que o código de ética profissional possui expressões imprecisas, o que, por vezes, torna difícil a eventual aplicação de sanções pelos Conselhos Regionais aos profissionais e empresas envolvidos em más condutas.

126. Antes da edição da Resolução Confea 1.090/2017, alguns Conselhos Regionais tomaram providências excepcionais para iniciar processos de apuração de más condutas de profissionais com base no código de ética. Entretanto, com o advento da referida regulamentação, espera-se que seja a regra os Creas iniciarem processos de cancelamento de registro, uma vez que foram postas definições mais precisas acerca do art. 75 da Lei 5.194/1966 e estas trarão segurança jurídica às decisões dos conselhos nessa questão.

127. De qualquer forma, evidencia-se a atuação deficiente do Confea, e mais especificamente da Comissão de ética e exercício profissional – CEEP, tendo em vista que a esta compete, por força do inciso I do art. 40 do RI/Confea, propor projeto de ato administrativo normativo referente à fiscalização do exercício e das atividades profissionais.

III.1.5 Falta de acompanhamento da fiscalização dos Creas

128. Ademais, foi solicitado ao Confea a lista de processos, em andamento ou encerrados, referentes a apurações de faltas éticas e eventuais sanções aplicadas, com possíveis cancelamentos de registros profissionais, de engenheiros ou empresas de engenharia investigados na Operação ‘Lava Jato’ (peça 56).

129. Em sua resposta, o Confea explicou que ‘não detém poder de ingerência institucional perante os Creas, tampouco detém competência originária para instituir, fiscalizar ou instruir processos que visem à apreciação de infrações éticas’ (evidência 4).

130. Sobre a questão, novamente o Confea explicita sua participação passiva no âmbito do Sistema Confea/Creas. Destaca-se a falta de acompanhamento da instauração de processos para apuração das irregularidades cometidas por engenheiros e empresas investigados em operação policial de amplo conhecimento público, tendo que se utilizar de emissão de Ofício circular para obtenção junto aos Creas da informação solicitada, somente após provocação desta Corte de Contas (evidência 4, p. 2).

131. E mais, constatou-se que não foi apontado nenhum processo instaurado em desfavor de profissionais ou empresas investigadas na Operação ‘Lava Jato’ ou outras correlatas.

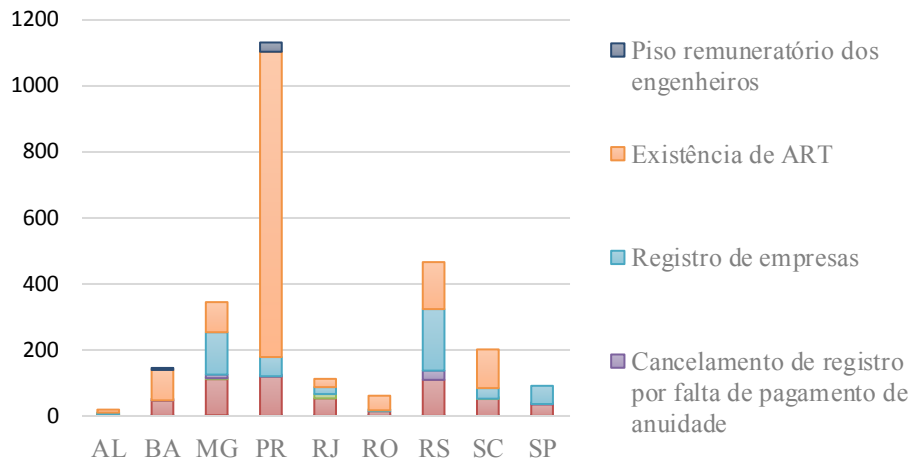
132. Na medida em que são de conhecimento público as irregularidades graves cometidas por engenheiros ou empresas de engenharia investigados na Operação ‘Lava Jato’ e em outras operações da Polícia Federal e/ou do Ministério Público Federal, é razoável considerar que o Confea, como promotor de condição para o exercício, a fiscalização e o aperfeiçoamento das atividades profissionais (inciso II do art. 2º do RI/Confea), acompanharia a atuação dos Creas, no tocante a iniciativas para eventual cancelamento de registros profissionais, e tomaria as devidas providências caso as Câmaras especializadas dos Creas não julgassem os casos de infração da Lei 5.194/1966. Contudo, além da falta de providências no acompanhamento da atuação dos conselhos, a omissão normativa do Conselho Federal, conforme já dito, prejudicou a devida atuação dos Conselhos Regionais até a emissão da Resolução 1.090/2017.

133. Em relação à atuação em recursos dos processos de fiscalização (dados obtidos pela evidência 10), de 2013 a 2016, o Conselho Federal deliberou sobre quase 5.000 processos, sendo que os temas principais foram: existência de ART (46,1%), exercício ilegal da profissão (18,9%) e cancelamento de autos de infração (14,7%).

134. Na verdade, aproximadamente 62% das deliberações são decorrentes de atividades ligadas a análises estritamente documentais (existência de ART, registro de profissionais e empresas, colocação e manutenção de placas visíveis na obra e cancelamento de registro por falta de pagamento de anuidade).

135. Ainda, considerando a quantidade de processos originários de cada um dos Conselhos Regionais, deliberados pelo Plenário do Confea de 2013 a 2016, constatou-se uma diferença expressiva no julgamento pelo Plenário dos recursos sobre autos de infração:

Figura 7 – Quantidade de processos, por objeto, deliberados pelo Plenário do Confea de 2013 a 2016 nos recursos de autos de infração emitidos pelos Creas AL, BA, MG, PR, RJ, RO, RS, SC, SP



[Fonte: Elaborado pela equipe a partir da evidência 10]

136. Vale ressaltar a baixa quantidade de processos originados dos Creas RJ e SP, considerando a alta a atividade profissional em sua região de influência e o fato de estarem entre as maiores receitas do Sistema. Registre-se também que, nos quase 5.000 processos verificados, foi deliberado um total de aproximadamente 20 processos (somatório) dos Creas PE, PI, SE, AC, AP, RR e MA, o que representa um percentual irrisório frente ao total de processos deliberados no período.

137. Num contexto de análise de risco da instância de fiscalização superior do Sistema, essas verificações podem servir de subsídio para os trabalhos da auditoria (AUDI) do Confea, em sua atribuição de avaliar e testar, por meio de auditorias, as atividades institucional-finalísticas executadas pelos Creas, bem como o cumprimento das finalidades institucionais (Inciso II do art. 19 da Portaria AD 364/2015).

138. Nesse sentido, como instância de fiscalização superior e tendo em vista que a Comissão de ética e exercício profissional – CEEP tem que zelar pela verificação e fiscalização do exercício e das atividades profissionais (art. 39 do RI/Confea), o Confea deveria atuar no sentido de uniformizar as ações voltadas à eficácia da fiscalização do exercício profissional pelos Creas.

III.1.6 Priorização do Programa Prodesu em detrimento de ações essenciais para sustentabilidade do Sistema Confea/Creas

139. Os objetivos específicos do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Sistema Confea/Creas e Mútua – Prodesu, elencados no parágrafo único do art. 1º da Resolução Confea 1.030/2010, são: (i) promover a sustentabilidade econômica, financeira e social do Sistema Confea/Creas e Mútua; e (ii) apoiar e acompanhar os participantes no desempenho de suas funções finalísticas e nas ações voltadas à uniformização de procedimentos no âmbito do Sistema. Contudo, observa-se que esses objetivos, que estão dispostos como se fossem específicos do programa, já constituem deveres gerais desse conselho federal.

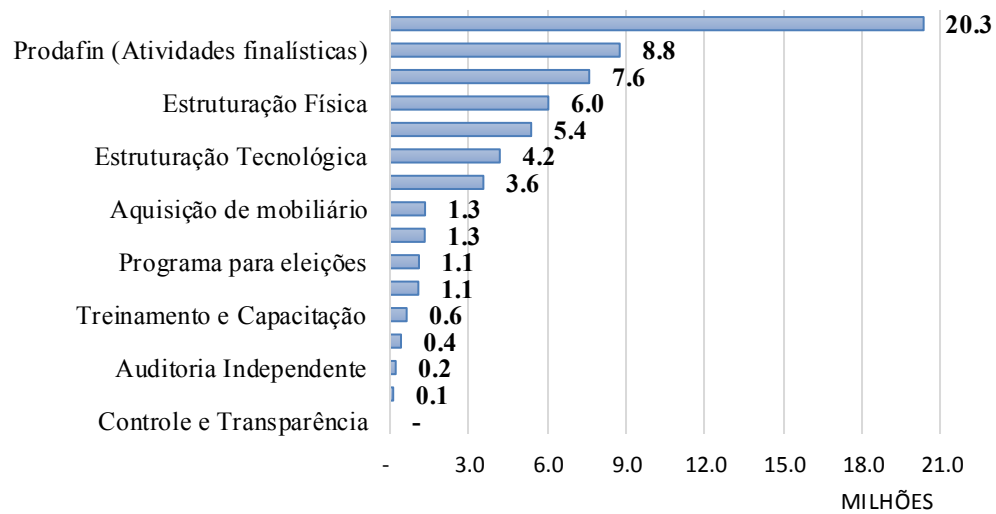
140. Por meio do Ofício de requisição 001-321/2017-TCU/SeinfraUrbana, a equipe de auditoria questionou a autarquia profissional sobre o percentual da receita destinado à função de fiscalização profissional nos últimos cinco anos (cf. item ‘h’ do ofício à peça 3).

141. Em resposta (peça 6, p. 5-6), o Confea explicou que a fiscalização ostensiva seria competência dos Conselhos Regionais; mas que, ainda assim, a entidade destina aproximadamente 10% de sua receita mensal atinente à conta parte recebida dos Creas para composição do Prodesu e, no âmbito desse programa, ao menos 50% do recurso são aplicados

em programas finalísticos (Programa de desenvolvimento e aprimoramento da fiscalização - Prodafisc e Programa de desenvolvimento e aprimoramento das atividades finalísticas - Prodafin).

142. Consultando os valores disponibilizados no Programa nos anos de 2015, 2016 e 2017 (evidência 5), utilizados para confecção do gráfico abaixo, é possível verificar que 32,6% dos recursos referentes à contribuição do Confea foram destinados ao Prodafisc (R\$ 20,3 Milhões) e aproximadamente 14,1% foi investido em atividades finalísticas (R\$8,8 Milhões):

Figura 8 – Valores históricos destinados aos Creas pelo Prodesu – 2015 a 2017



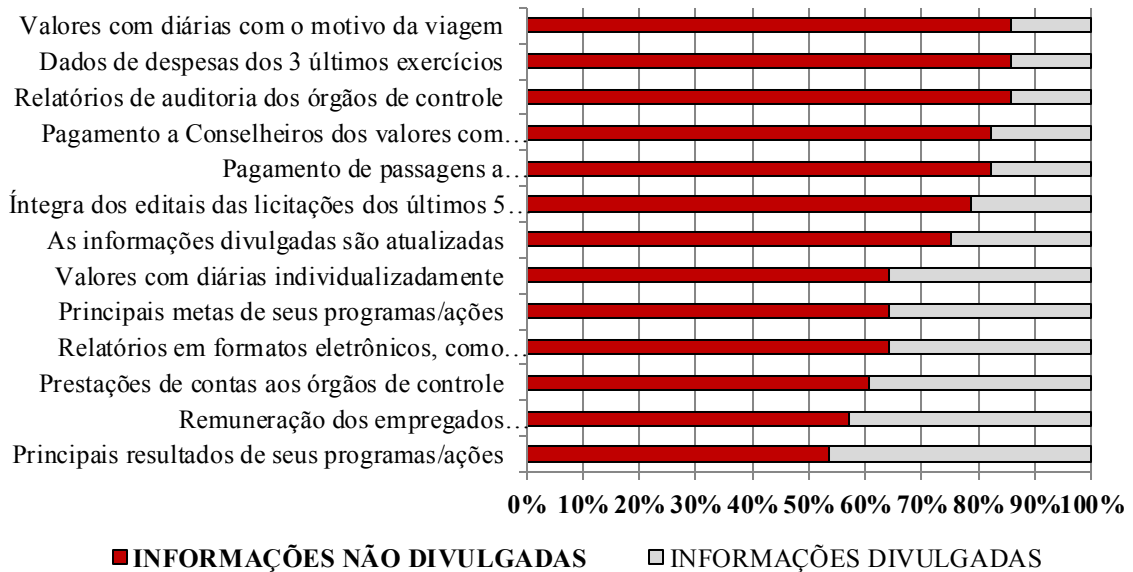
143. Os recursos destinados por meio dos Programas Prodafisc e Prodafin são utilizados pelos Creas, em regra, para compras de equipamentos de informática e veículos, bem como para treinamento, digitalização de documentos, diárias e deslocamentos de fiscais em plano de fiscalização e, dessa forma, o apoio financeiro concentra-se, nesses dois programas, em fornecer meios para realização da fiscalização pelos Creas.

144. Aqui, constata-se a passividade do Confea no âmbito de suas atribuições junto ao sistema Confea/Creas, tendo em vista que se soma às deficiências de atuação do Conselho Federal, exposta nas subseções anteriores deste achado, o fato de o Prodesu apresentar uma sistemática por meio da qual os Conselhos regionais é quem devem buscar o convênio ao se candidatar a receber o recurso.

145. Por exemplo, uma das consequências dessa passividade é a falta de destinação de recursos, de 2015 a 2017, no âmbito do Prodesu, para o programa de estruturação organizacional das unidades de controle e transparência dos Creas, previsto na Decisão Normativa Confea 87, art. 2º, inciso II, item ‘e’.

146. Ocorre que, em meados de 2015, a transparência e o acesso à informação dos Conselhos Regionais e do Confea eram deficientes em vários aspectos, conforme evidencia o gráfico abaixo, confeccionado com as respostas ao questionário que subsidiou o Acórdão 96/2016-Plenário:

Figura 9 – Percentual de Conselhos de fiscalização profissional do Sistema Confea/Creas com deficiências de acesso a informação em 2015



[Fonte: elaborado pela equipe de auditoria pelo questionário que subsidiou o Acórdão 96/2016-Plenário]

147. Nota-se que, em 2015, o Sistema Confea/Creas não divulgava informações essenciais para cumprimento da Lei 12.527/2011, como diárias, motivos das viagens, despesas, passagens, editais de licitações, dentre outros. Mesmo assim, não foram destinados recursos do Prodesu ao tema de transparência e acesso à informação.

148. Caso a Auditoria do Conselho Federal avaliasse e testasse a implementação das medidas necessárias para a transparência da gestão e o acesso à informação no âmbito dos Creas, atribuição do inciso IX do art. 19 da Portaria AD 364/2015, notadamente de forma a atender as regras atinentes ao acesso à informação, dadas pela Lei 12.527, de 18/11/2011, o Prodesu poderia ter destinado valor mínimo para o programa de controle e transparência dos Creas, como já é feito com o programa de atividades finalísticas (mínimo de 50%).

149. Vale destacar também os valores disponibilizados para os Programas de Recuperação da capacidade de pagamento (R\$ 7,6 Milhões) e de Reengenharia econômica, financeira e administrativa (R\$ 3,6 Milhões).

150. O programa de recuperação contempla (i) o pagamento de despesas operacionais, desde que em decorrência de um caso fortuito ou força maior, para o qual o respectivo Crea não tenha contribuído ou participado, cujos efeitos tenham sido impossíveis de serem evitados ou impedidos e que tenham causado uma incapacidade de pagamento comprovada; e (ii) a implementação de ações que visem ao restabelecimento do equilíbrio da relação despesa-receita (anexo V da Decisão Normativa Confea 88, de 4/5/2011).

151. Já o programa de reengenharia tem por objetivo apoiar projetos de interesse do Crea que se encontre em situação de dificuldade financeira, visando ao seu desenvolvimento institucional, através de uma reestruturação administrativa, financeira e econômica, gerada por meio de gestão compartilhada com o Confea (anexo V da Decisão Normativa Confea 88, de 4/5/2011).

152. Observa-se que os dois programas citados são relevantes, e, ao menos em sua formulação e propósitos, são avanços para sustentabilidade financeira dos Creas. Contudo, ainda assim deveriam ter um caráter complementar e pontual, dentro da atuação maior do Confea em promover a sustentabilidade econômica, financeira e social do Sistema e acompanhar os participantes no desempenho de suas funções finalísticas, evitando-se que as

omissões do Confea elevem a dependência dos Creas de receber eventuais recursos oriundos do Conselho Federal.

153. Conclui-se que o Sistema Confea/Crea não tem funcionado adequadamente no tocante à dependência excessiva dos Creas em relação aos convênios com o Confea (exemplo: Prodesu). Em um dado caso concreto, no Crea Roraima, o qual solicitou a entrada no Prodesu Reengenharia Econômica em maio/2017 (evidência 6, p. 4-5), o escopo seria o seguinte:

‘Os recursos destinados ao programa serão aplicados única e exclusivamente em projeto para readequação dos processos administrativos, financeiros e contábeis, da estrutura organizacional e dos sistemas de informação do participante, objetivando a eficiência dos serviços prestados pela entidade e a recuperação da capacidade de pagamento.

Os objetivos desse projeto serão indicados pela equipe de suporte técnico-operacional responsável pelo diagnóstico do Crea. Neste sentido, deverão abarcar em seu escopo o objeto de outros programas do Prodesu, se for o caso’.

154. Na prática, conforme documentos da evidência 6, o Crea-RR recebeu recursos para recuperação de sua capacidade de pagamento e assumiu o compromisso de readequar seus processos conforme plano de trabalho acordado por meio de contrato. O plano de trabalho foi, então, elaborado com base em diagnóstico feito por equipe designada pelo Confea. Além disso, informa-se que foi elaborado relatório por grupo técnico designado especificamente para ‘apresentar proposta de regularização do débito contraído pelo Crea-RR junto a este Conselho Federal, oriundo de empréstimos’ (cf. evidência 6, p. 6).

155. O citado relatório técnico (evidência 6, p. 6 a 28) apresentou resumo dos principais problemas verificados, destacando-se: (i) elevada dependência de recursos do Prodesu, sendo que, no período entre 2012 e 2015, o Crea-RR firmou convênio para R\$ 2.053.880,71 (valores históricos) para quitar débitos com fornecedores, prestadores de serviços, funcionários e fisco; (ii) desequilíbrio fiscal ao longo dos anos; (iii) incapacidade de pagamento de débitos contraídos; (iv) alto grau de comprometimento da receita corrente líquida com despesa de pessoal (em média 104,49%); (v) ausência de fiscalização na área agrônômica, florestal e geológica; e (vi) baixa efetividade de cobranças a partir de dívida ativa (arrecadação de 0,22%).

156. O diagnóstico do Confea analisou itens como infraestrutura de TI, instalações prediais e gestão administrativa, além de aspectos orçamentários e financeiros. A seguinte conclusão foi apresentada:

‘Diante do cenário deficitário identificado por esta equipe técnica designada pelo Confea, torna-se imprescindível de [sic] tomada de medidas austeras no âmbito do Crea-RR visando a reduzir drasticamente suas despesas e incrementar suas receitas e consequentemente alcançar o equilíbrio econômico-financeiro e administrativo do Regional.

Cumpre-nos ressaltar que havendo recusa do Crea-RR na admissibilidade de implantação dos projetos ora apresentados, deverá o Confea agir preventivamente com a finalidade da salvaguarda da missão institucional do nosso sistema profissional e do interesse público e social.

(Evidência 6, p. 74)’.

157. A condição imposta pelo Confea deve-se à gestão compartilhada do programa de reengenharia (anexo V da Decisão Normativa Confea 88, de 4/5/2011).

158. Além disso, por meio da Decisão Plenária 1.379/2015, o Confea aprovou com ressalvas a prestação de contas do Crea-RR relativa ao exercício de 2012, ou seja, a deliberação foi realizada 3 anos depois do exercício analisado, valendo destacar o seguinte trecho:

‘O Plenário do Confea, reunido em Brasília no período de 24 a 26 de junho de 2015, apreciando a Deliberação nº 085/2015 – CCSS, que trata da prestação de contas do Crea-RR relativa ao exercício 2012, (...) considerando que o Relatório de Auditoria apontou alguns pontos ainda não sanados após a apresentação das justificativas; considerando que a CCSS convidou e recebeu o Gestor do período auditado para manifestação quanto às justificativas não acatadas pela Auditoria; considerando que restou necessário que o Regional faça controle e gerenciamento de seus ativos fixos (patrimônio e bens de consumo), além de controle e gerenciamento da dívida ativa; considerando que restou ainda necessário que o Regional reconheça passivos contingentes e provisão de férias, faça adequada apresentação das demonstrações contábeis (balanço patrimonial comparado e notas explicativas), além de cumprir integralmente as normas do trabalho; (...) 2) Determinar que, por ocasião da próxima auditoria a ser realizada no Crea-RR, a equipe de auditores verifique se foram cumpridas as observações constantes do Relatório de Auditoria’.

159. Mesmo diante de problemas não sanados e de outras pendências relativas à contabilidade do Crea-RR, as prestações de contas desse Conselho Regional a partir do exercício de 2013 não foram deliberadas pelo Confea até 2017 (ano de conclusão deste trabalho).

160. Se havia recorrência no pedido de recursos por parte do Crea-RR, inclusive para quitação de débitos com funcionários e com o fisco, o Confea deveria ter agido anteriormente, uma vez que, além de deter a competência para apreciar e decidir sobre o orçamento e a contabilidade dos Creas, também a possui para instaurar auditorias nesses conselhos. Além disso, deve ser ressaltado que só foi verificada a atuação do Conselho Federal nesse caso concreto, ainda que de forma aquém da esperada, porque houve a solicitação do Regional para aderir ao programa. Nesse sentido, é possível afirmar que, caso não houvesse esse pedido, a situação fiscal e operacional do Crea-RR poderia se agravar ainda mais.

161. Ademais, a partir de leitura de parecer jurídico elaborado pela Procuradoria do Conselho Federal, questiona-se também a efetividade do Programa:

‘No entanto, deve-se alertar que, conforme apontado pela GDI (fl. 195), o Crea-RR já aderiu ao Programa de Reengenharia em 2011, tendo aderido ao Programa de Recuperação do Pagamento nos anos de 2012 e 2015, além dos diversos outros auxílios financeiros recebidos na última década, o que demonstra, por si só, o fracasso do Crea-RR e do Confea na resolução do problema de sustentabilidade financeira do Conselho Regional.

(evidência 6, p. 234, grifo acrescido)’.

162. A partir da leitura desse trecho, além de ficar claro que a situação do Crea-RR era previsível, dada a constante necessidade de recursos, levanta-se a dúvida sobre a efetividade do Programa e de suas ações definidas no plano de trabalho, uma vez que o mesmo Crea já teria passado pelo programa de reengenharia financeira e administrativa há seis anos e a análise de sua prestação de contas de 2012 já evidenciava problemas nas demonstrações contábeis.

163. Diante disso, conclui-se que a Gerência de desenvolvimento institucional do Confea não avaliou adequadamente a eficácia e a efetividade dos resultados dos projetos de desenvolvimento institucional fomentados pelo Conselho Federal e não propôs ajustes e melhorias necessários e suficientes para fortalecer a sustentabilidade do Sistema Confea/Creas, em descumprimento ao inciso II do art. 51 da Portaria AD 364/2015.

164. Como agravante, constatarem-se deficiências relacionadas à fiscalização e ao julgamento das prestações de contas desses convênios. Dos 105 convênios firmados com os Creas no âmbito do Prodesu, apenas 3 foram aprovados pelo Plenário e em outros 4 houve a devolução dos recursos e, dessa forma, 93% dos convênios (98 convênios) ainda estavam em fase de análise (peça 24, p. 3). Sobre este ponto, o Confea registrou (peça 24, p.4) que não

dispõe de software específico para controle e andamento dos processos de prestações de contas dos convênios.

III.1.7 Conclusão

165. O Confea tem atuado de forma deficiente como instância superior de fiscalização do exercício profissional, por não acompanhar adequadamente a atuação dos Conselhos regionais, por não realizar regularmente os estudos necessários e suficientes para fixação de anuidades, emolumentos e taxas a pagar pelos profissionais e pessoas jurídica e pelos atrasos para emitir as resoluções previstas para regulamentação e execução da Lei 5.194/1966.

166. Além disso, os recursos para o Prodesu, programa cuja sistemática adotada reside na passividade do Conselho Federal e na necessidade de iniciativas do próprio conselho regional, não têm sido priorizados para as deficiências dos Creas, bem como 93% dos convênios firmados (98 de 105) ainda se encontravam no final de 2017 em fase de análise.

167. Vale ressaltar que o orçamento do Confea, por não fazer parte das leis orçamentárias, não passa pelo escrutínio parlamentar, tendo reduzido controle social. Assim, aumenta a importância de critérios técnicos para a definição dos valores para taxas, anuidades, serviços e multas, na busca pela sustentabilidade e equidade econômico-financeira do Sistema Confea/Creas, evitando-se excesso ou falta de receitas e minimizando a dependência dos Creas ao Programa Prodesu e a outros convênios disponibilizados pelo Conselho Federal.

168. Isso tudo ocorre devido à atuação deficiente da área AUDI, responsável auditoria dos Conselhos regionais, e das Comissões permanentes de controle e sustentabilidade (CCSS) e de ética e exercício profissional (CEEP).

III.2. Deficiências na gestão administrativa do Confea

III.2.1 Resumo do achado

169. Este achado se refere a deficiências na gestão administrativa do Confea, das quais destacam-se : (i) alteração orçamentária relevante efetuada em 2017; (ii) ausência de memória de cálculo para vários dos itens de despesas fixados no orçamento do órgão; (iii) ausência de controles automatizados, ou softwares, que permitam a adequada, transparente e eficiente gestão dos recursos orçamentários-financeiros; e (iv) atuação deficiente de sua auditoria interna.

170. Destaca-se, inicialmente, o planejamento orçamentário deficiente do Confea para o exercício de 2017, constatado a partir da reformulação orçamentária alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, conforme consta da Decisão Plenária 774, de 28/4/2017. O valor adicional de R\$ 279 Milhões superou em 462% a média dos valores adicionais de reformulação orçamentária de 2010 a 2016.

171. Além disso, não foram enviados memorial de cálculo e justificativas para os itens sintéticos de natureza da despesa. Em vez disso, o Conselho Federal, de forma geral, apenas indicou a variação de cada rubrica orçamentária explicando de forma sucinta a motivação para as alterações. Por mais que sejam cálculos aproximados, ainda assim, deveriam ter suporte ou justificativas para sua quantificação, afinal, trata-se de reformulação orçamentária não ordinária de alta materialidade.

172. A gestão orçamentária e financeira também não possui controles automatizados, valendo citar: (i) a falta de ferramentas gerenciais, sendo que a maior parte dos documentos para autorização de pagamentos seriam assinados e encaminhados via ofício, em papel, ao Banco Oficial e (ii) a falta de software específico para controle e andamento dos processos de prestações de contas dos convênios com os Creas.

173. Controles manuais tendem a ser menos confiáveis e eficientes que controles automáticos, pois são suscetíveis a erros humanos e possíveis retrabalhos, prejudicando a

prevenção de fraude e corrupção, conforme o Referencial de combate à fraude e à corrupção, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>.

174. Por fim, embora o Confea tenha que avaliar periodicamente os seus controles internos e propor ações que assegurem a sua eficácia, o Conselho não enviou nenhum relatório de auditoria interna (Raint) para análise da equipe, inicialmente afirmando que os relatórios relativos aos anos de 2015 e 2016 seriam confeccionados posteriormente. Em seguida, a equipe de auditoria ampliou o período dos relatórios para os anos de 2012 a 2016. Ante esse novo pedido, o Confea informou que não emitia os referidos relatórios.

175. Os Raints serviriam de subsídio adicional para verificar o cumprimento da legislação, normativos internos e decisões exaradas pelas instâncias de direção do Confea e decisões judiciais e dos órgãos de controle externo e sua falta prejudica o controle das atividades em todos os níveis, postura incompatível com os arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.

III.2.2 Planejamento orçamentário deficiente

176. Nos termos do art. 9º, inciso XXX, do RI/Confea, cabe ao Plenário do Conselho Federal a apreciação acerca dos orçamentos do Confea e dos Creas, bem como de suas reformulações orçamentárias, abertura de créditos suplementares e a transferência de recursos financeiros do Confea. Nos termos do art. 36, inciso XIII, cabe à Comissão Permanente de Controle e sustentabilidade (CCSS) a apreciação e deliberação sobre o orçamento e suas reformulações.

177. Especificamente no orçamento de 2017 do Confea, houve uma reformulação orçamentária alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, conforme consta da Decisão Plenária 774, de 28/4/2017.

178. A fim de examinar a motivação para a referida alteração, solicitou-se ao Confea, por meio de ofício de requisição (peça 8), que apresentasse relatório devidamente detalhado referente à reformulação do orçamento decorrente da Decisão Plenária 774/2017, apresentando memorial de cálculo e justificativas para os itens sintéticos de natureza da despesa com maiores aumentos listados naquele ofício.

179. Vale destacar trecho de resposta do gestor do Confea:

‘Inicialmente, cumpre destacar que a 1ª Reformulação Orçamentária do Confea para o Exercício de 2017, foi prevista quando da aprovação do Orçamento do Confea para o Exercício de 2017, conforme se comprova no item 2 da Decisão Plenária nº PL-0028/2017, de 12 de janeiro de 2017, em razão de subtração de valores relativos a Custeio, em função de alterações oriundas do Conselho Diretor - CD (VIDE CÓPIA DA FL. 970 - VOLUME 04 - PROCESSO CF-2613/2016).

(...)

Isto porque a Administração do Confea decidiu reduzir/suprimir da proposta orçamentária para o exercício de 2017, parte das despesas com Custeio para contemplar as alterações propostas pelo Presidente do Confea, destacando-se as despesas com Publicidade (R\$ 16 milhões), com Tecnologia da Informação (R\$ 7 milhões), com Reformas e Ampliações de Sedes de Creas (R\$ 10 milhões), com Chamada Pública (R\$ 6 milhões), com Aporte Extraordinário ao Prodesu (R\$ 13 milhões) e com Reforma do imóvel SEPN 508 Bloco B de propriedade do Confea (R\$ 5 milhões), conforme Decisão do Conselho Diretor nº CD-218/2016 (VIDE CÓPIA DA FLS. 947 E 948 - VOLUME 04 - PROCESSO CF-2613/2016).

A suplementação no orçamento de 2017, no valor de R\$ 279.000.000,00 (duzentos e setenta e nove milhões de reais) teve como fonte de origem o Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2016, na ordem de R\$ 298.122.548,92, em conformidade com o disposto no inciso I do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320/1964 (VIDE CÓPIA DAS FLS. 1439 A 1441 - VOLUME 07 - PROCESSO CF-2613/2016)'.
(peça 24, p. 7 a 31 – grifos adicionados)

180. Destaca-se que, conforme o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, a gestão orçamentário-financeira dos conselhos profissionais deve ser pautada na legislação norteadora da Administração Pública Federal, tais como o Decreto-Lei 200/1967 e a Lei 4.320/1964.

181. Além de expor um planejamento deficiente, a resposta do Confea, de forma geral, apenas indicou a variação de cada rubrica orçamentária e explicou de forma sucinta a motivação para as alterações, não apresentando memorial de cálculo e, conseqüentemente, não quantificando cada modificação. Por mais que sejam cálculos aproximados, ainda assim, devem ter suporte para sua quantificação, afinal, trata-se de reformulação orçamentária extraordinária, que estabeleceu um aumento de aproximadamente R\$ 279 milhões, mais do que dobrando a estimativa inicial.

182. A fim de exemplificar a falta de demonstração quantitativa na resposta do Confea, colaciona-se trecho do documento encaminhado:

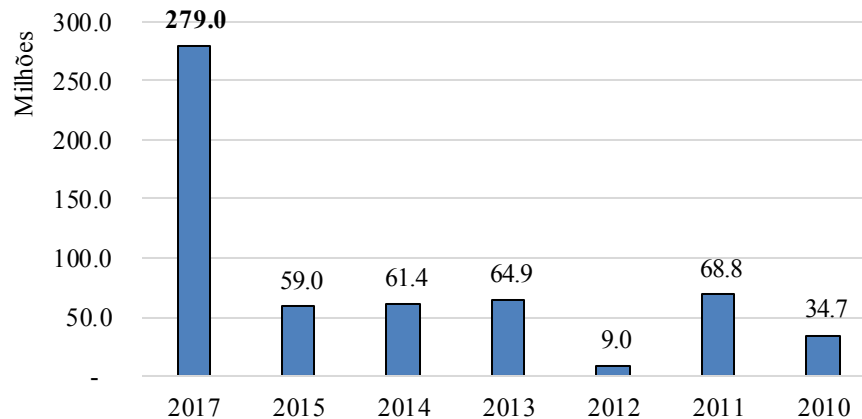
‘8.6.3. Diárias de Colaboradores – R\$ 10.155.000,00 (Custeio: 4.555.000,00 e CD: R\$ 5.600.000,00) – a suplementação no custeio de R\$ 4.555.000,00 se destina a pagamentos de diárias para Colaboradores (Presidentes de Creas, Conselheiros Regionais, Membros do Colégio de Entidades Nacionais (CDEN), Especialistas participantes de Grupos de Trabalhos e de Comissões Temáticas, Funcionários/Empregados de Creas e Convidados com ou sem vínculo com o Sistema Confea/Crea), decorrentes de participações em reuniões e eventos institucionais previstos, principalmente, na Resolução n. 1.015/2016 (Regimento do Confea).

Já a suplementação de R\$ 5.600.000,00, proposta pelo Conselho Diretor (CD) e aprovada pelo Plenário, se destina à participação de Colaboradores nas Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho instituídos pelo Confea, no Encontro dos Engenheiros Cíveis em São Paulo, nos Eventos Preparatórios para o 8º Fórum Mundial da Água e em Missões e Eventos Internacionais.

(peça 24, p. 7 a 31)’.
183. A partir da justificativa apresentada e sem um respectivo memorial de cálculo, não é possível atestar a adequação dos valores apresentados. Portanto, a argumentação demonstra que o Confea não atendeu ao art. 2º da Lei 9.784/1999, especialmente no tocante ao princípio da motivação.

184. Ademais, ao comparar o valor do orçamento reformulado para o exercício de 2017 com o total reformulado em exercícios anteriores, constatou-se que em 2017 o valor adicional superou 462% a média dos valores adicionais de 2010 a 2016:

Figura 10 - Valores adicionados anualmente ao orçamento do Confea em sede de reformulação orçamentária [R\$]



[Fonte: elaborado pela equipe a partir das Decisões Plenárias 63/2010, 627/2011, 381/2012, 292/2013, 88/2014, 878/2015 e 774/2017, acessadas em <http://normativos.confea.org.br/ementas/index.asp>]

185. Registra-se que o Confea apresenta regularmente ao final dos exercícios financeiros a existência de superávit, quando a arrecadação é superior ao total de despesas.

186. Em síntese, além de evidenciar o planejamento deficiente, quando da aprovação de seu orçamento simultaneamente com a determinação de sua reformulação, a resposta do Confea não apresentou memoriais de cálculo que motivassem quantitativamente as alterações orçamentárias realizadas, num contexto de um valor adicionado 462% maior que a média das reformulações anteriores.

III.2.3 Gestão orçamentária e financeira sem controles automatizados

187. Em 24/11/2017 (peça 75) o Confea apresentou justificativas para os atrasos verificados nas requisições da equipe de fiscalização sobre informações financeiras, com a alegação de que não haveria processo informatizado para gerir os atos financeiros da entidade. Inclusive, foi informado que o Confea não possui ferramentas financeiras gerenciais, sendo que a maior parte dos documentos de autorização de pagamentos seriam assinados e encaminhados via ofício, em papel, ao Banco Oficial (cf. peça 75, p. 5).

188. Sobre o sistema eletrônico financeiro atual que utiliza, informa que seria utilizado para conciliação de dados financeiros entre a entidade e instituições financeiras; mas, ainda assim, os registros permanentes desse sistema se restringiriam a seis meses (cf. peça 75, p. 5-6).

189. Considerando que o Confea é uma autarquia federal com receitas e despesas na ordem de centenas de milhões de reais, não é adequado e transparente sua gestão financeira ser feita por meio de processos manuais. Além de atentar contra o princípio da eficiência (art. 37, caput, Constituição Federal de 1988), eventuais erros de registros podem ter grande impacto devido à materialidade das transações financeiras. Nesse sentido, há dificuldade de gerir essas informações e realizar operações financeiras.

190. Além disso, a situação dificulta qualquer análise sobre os sistemas financeiros. A impossibilidade de gerar relatórios automatizados buscando despesas de categorias e/ou datas específicas implica em grande dispêndio de tempo para que se analisem as receitas e despesas do Confea, tornando inviável, por exemplo, uma análise preliminar de risco em determinada categoria de gastos. Portanto, há uma dificuldade a mais em se realizar o controle, seja interno, externo ou social, no Confea, devido aos controles internos atuais estarem incompatíveis com os avanços contemporâneos para controle dos recursos financeiros disponíveis.

191. Por fim, registra-se que a ausência de sistemas financeiros inviabiliza a integração com a execução orçamentária e com os registros contábeis. Na administração pública federal,

por exemplo, a maioria das entidades utilizam o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para esse fim. Essa ferramenta integra informações de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

192. O atual modo de gestão dos atos financeiros não condiz com a materialidade das receitas/despesas do Confea. A falta de sistema informatizado dificulta a gestão de atos que envolvem transações financeiras, como pagamentos de contas ordinárias e de contratos, e dificulta o controle sobre esses atos. Além disso, a integração deficiente dos atos financeiros com sistemas orçamentários, contábeis e patrimoniais prejudica a boa gestão e aumenta a chance de erros nos registros.

193. Portanto, o Confea deve considerar que controles manuais tendem a ser menos confiáveis e eficientes que controles automáticos, pois são suscetíveis a erros humanos e possíveis retrabalhos, prejudicando ainda a prevenção de fraude e corrupção, conforme o Referencial de combate à fraude e à corrupção, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, disponível em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-lanca-referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>.

194. Por fim, é imperioso destacar que a equipe se baseia nesta subseção na presunção de veracidade das alegações do Confea na peça 75, embora não tenha feito testes substantivos e de controle no sistema de pagamentos, devido à obstrução à livre fiscalização descrita na seção de limitações inerentes à auditoria.

III.2.4 Inexistência de relatórios anuais de atividades da auditoria interna

195. Em 2/6/2017, o Confea havia informado à Secex-RS do TCU que estariam sendo realizadas as auditorias internas referentes aos exercícios de 2015 e 2016 e que os relatórios respectivos (Raints) seriam emitidos após o término destas (Evidência 09).

196. Assim, por meio do Ofício de requisição 016-321/2017-TCU/SeinfraUrbana (peça 29), foram solicitados ao Confea os relatórios anuais de atividades de auditoria interna (Raint) relativos aos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. Ponderou-se que ao menos os Raints de 2012 a 2014 já estariam emitidos, tendo em vista que os referentes a 2015 e 2016 estariam sendo confeccionados em 2017, segundo informação anterior do próprio Confea.

197. A análise dos Raints pela equipe de auditoria seria relevante: (i) devido às atribuições da controladoria do Confea, por força do inciso VI do art. 17 da Portaria AD 364, de 28/8/2015, que dispõe sobre a avaliação periódica dos controles internos do Conselho Federal e propostas de ações que assegurem a sua eficácia; e (ii) pela necessidade de verificar se de fato há controle das atividades em todos os níveis, conforme arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200, de 25/2/1967.

198. Em resposta ao Ofício de requisição 016-321/2017 (peça 67, p. 4), o Conselho Federal se manifestou da seguinte forma ‘Quanto à elaboração de Raints, informamos que tal procedimento não é prática da Auditoria do Confea’.

199. Nota-se então uma incompatibilidade entre essa resposta e aquela constante da resposta dada à Secex/RS (Ofício Confea 1664/2017), bem como é possível afirmar que a Controladoria não tem exercido de maneira adequada e regular o que a legislação e, inclusive, seu normativo interno preveem.

200. Registre-se que uma atuação deficiente da controladoria (auditoria interna) do Confea prejudica seu sistema de governança na medida em que não se avaliam tempestiva e adequadamente riscos e controles internos.

201. Por exemplo, diante das divergências identificadas no achado anterior sobre as quotas-parte recebidas pelo Conselho Federal, é possível constatar que a Controladoria descumpriu a sua atribuição constante do inciso VI do art. 17 da Portaria AD 364/2015, uma vez que não tem monitorado adequadamente o recolhimento pelos Creas das quotas-partes das receitas devidas ao Confea. Se isso tivesse sido feito, poderia constar do Raint.

202. Além disso, uma auditoria interna com atuação adequada deve auxiliar a organização no tocante à avaliação da gestão de risco de fraude e corrupção, dos respectivos controles internos e da gestão da ética e da integridade organizacional (Item D3 do Referencial de Combate à Fraude e à Corrupção do TCU).

203. Importante ressaltar que a produção do Raint não se trata de mera formalidade burocrática; antes, a falta de tal produto só expõe as fragilidades às quais os diversos setores do Confea estão expostos. Notadamente, o setor de aquisições e contratações, conforme achado detalhado na seção III.3 abaixo, corrobora a existência de graves deficiências dos controles internos, causados em parte pela ausência de uma Controladoria atuante que venha a melhorar a gestão de riscos e a governança do órgão.

III.2.5 Conclusão

204. Num contexto de integração deficiente dos atos financeiros com sistemas orçamentários, contábeis e patrimoniais, o Confea realizou reformulação orçamentária de alta materialidade em 2017, mais que dobrando a estimativa inicial (alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões) e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, sem apresentar memória de cálculo e, dessa forma, em descumprimento ao princípio da motivação dos atos administrativos.

205. A falta de motivação da reformulação orçamentária foi acompanhada, por exemplo, pela inclusão no orçamento de 2017 de contratação irregular de agência de propaganda sem finalidade pública, com elevados gastos (R\$ 16 Milhões) para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição, o que será devidamente detalhado no próximo achado.

206. A atuação deficiente da CCSS tem prejudicado o Conselho federal tanto em sua atribuição de supervisionar os estudos para atualização de valores de anuidades, multas e serviços e propor e deliberar sobre medidas econômico-financeiras voltadas à reestruturação organizacional dos Creas (Achado I), quanto no tocante à necessária apreciação e deliberação sobre o orçamento do Confea e suas reformulações (Achado II).

207. Além disso, o Conselho Federal demonstrou que não gerencia adequadamente riscos e não institui os mecanismos de controle interno necessários, inclusive não emitindo relatórios de auditoria interna. Isso decorre da atuação deficiente da controladoria (auditoria interna) do Confea.

208. As deficiências de atuação da Controladoria estão relacionadas, em certa medida, com as irregularidades identificadas nos Achados III (Contratos) e IV (Diárias e passagens), tendo em vista que prejudicam a avaliação necessária, suficiente e tempestiva da gestão de risco de fraude e corrupção, dos respectivos controles internos e da gestão da ética e da integridade organizacional.

III.3. Irregularidades nas aquisições e contratações e na operacionalização de processos licitatórios

III.3.1 Resumo do achado

209. Foram identificadas as seguintes irregularidades em licitações realizadas e em contratos firmados pelo Conselho Federal:

- a) Contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00), contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos: Indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$ 3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do contrato;
- b) Contrato 13/2017 (R\$ 16.000.000,00): contratação de agência de propaganda sem finalidade pública, com elevados gastos para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição;
- c) Contrato 18/2017 (R\$ 3.940.000,00), realização de estudos e pesquisas para identificação dos aspectos culturais, sociais e econômicos que influenciam a percepção dos públicos interessados no Confea sobre sua imagem institucional e para a definição de estratégias orientadas ao fortalecimento de seu posicionamento e de sua atuação: Pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação;
- d) Contrato 044/2016 (R\$ 3.308.000,00), contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria, consultoria, promoção, organização e coordenação de eventos em caráter nacional: Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos no valor de R\$150.598,75;
- e) Contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00) e Contrato 02/2016 (R\$ 167.945,76), ausência de demonstração de vantajosidade em contratações com adesão a atas de registro de preços; e
- f) Contratos 19/2016 (R\$ 900.000,00), 21/2016 (R\$ 414.839,00) e 46/2016 (R\$ 800.000,00), contratação de escritórios de advocacia especializados: Inexigibilidade de licitação com propostas prévias ao projeto básico (os 3 contratos) e sem justificativa de preço (contrato 21/2016).

210. É relevante ressaltar que maiores detalhes sobre as irregularidades expostas nas subseções seguintes constam do Anexo A deste Relatório.

III.3.2 Indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do contrato

211. Em 16/3/2017, o Confea confeccionou Termo de Referência (Evidência 11, p. 154 a 174) cujo objeto seria a contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos, incluindo softwares legados, no modelo de Fábrica de Software (métrica por pontos de função), e suporte técnico de 1º e 2º nível, valendo destacar os serviços de manutenção de sistema legados (serviço 1 – 5.000 pontos de função estimados) e de desenvolvimento de sistemas (serviço 2 – 10.000 pontos de função estimados).

212. O Conselho efetuou pesquisa de mercado junto a empresas especializadas do ramo, para fins de formação de preço. Em seguida, inseriu, para análise e providências, informações sobre o pregão eletrônico 17/2016, realizado pela Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, cuja vencedora foi a empresa Linkcon Ltda. (CNPJ 05.323.742/0001-71).

213. Ao mesmo tempo, o Confea solicitou nova cotação às empresas que subsidiaram a pesquisa de mercado já realizada, com o argumento de que ‘houve um equívoco em relação à solicitação de orçamento, pelo fato de que existe a necessidade de desenvolvimento de ponto de função gerado pela manutenção dos sistemas legados’.

214. Diante disso, as empresas novamente consultadas consideraram que o serviço 1 do Termo seria de desenvolvimento de sistemas, em vez de ‘Serviços de Adequações corretivas e manutenções evolutivas’ (Evidência 12, p. 6, 13 e 18); assim, os preços médios ofertados para os serviços 1 e 2 do Termo de referência ficaram idênticos, como se os dois serviços estivessem relacionados ao desenvolvimento de sistemas.

215. Nesse contexto, é relevante ressaltar que os atos de aprovar o termo de referência e de autorizar a contratação funcionam como etapas de controle e de vinculação de

responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo de licitação, não representando mera formalidade, conforme dispõe o voto do Acórdão 3.881/2017-TCU-1ª Câmara.

216. No caso concreto, todos os estudos (Evidência 11, p. 96, 113 e 154) foram desconsiderados quando da realização da solicitação de novas cotações e o Confea concluiu que os serviços 1 e 2 teriam como base a contratação de desenvolvimento de sistemas (Evidência 13).

217. Assim, em detrimento dos estudos realizados, o Confea definiu novos quantitativos para os serviços, sem que houvesse a devida revisão prévia dos estudos e em descumprimento ao voto do Acórdão 3.881/2017-TCU-1ª Câmara, que tratou de representação acerca de irregularidades em pregão eletrônico para contratação do serviço de reforma de telhados promovido pela Núcleo de Hospital Universitário da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (NHU/FUFMS) no exercício de 2012.

218. Segundo o referido voto, os atos de aprovar o termo de referência e de autorizar as contratações funcionam como etapas de controle e de vinculação de responsabilidade em relação aos procedimentos previamente adotados no processo, não representando mera formalidade.

219. Além disso, as especificações (Evidência 11, p. 175) dos serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas confeccionadas pelo Confea (serviço 1 do Termo) são idênticas às especificações da seção 3.2.2 do Pregão eletrônico 17/2016 (Item 2 da ARP; Evidência 11, p. 206).

220. Ao invés de contratar os serviços de adequações corretivas e manutenções evolutivas (serviço 1 do Termo de referência) pelo preço do Item 2 da ARP 01/2016 (seção 3.2.2 do Pregão eletrônico 17/2016), o Confea utilizou o preço do item 9 da ARP 01/2016, configurando assim um sobrepreço no custo unitário do item de 650%.

221. Pelo exposto, há indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado no contrato 10/2017, relativo ao serviço de desenvolvimento de sistemas, no montante total de R\$ 3.372.000,00 ((R\$ 778,00 – R\$ 103,60) x 5.000 PF), o que corresponde a 25,9 % do valor do contrato 10/2017.

222. O cálculo foi efetuado considerando que os 5.000 PF do serviço 1 (manutenção de sistemas legados) foram incluídos no contrato 10/2017 com o preço de R\$ 778,00 em vez de R\$ 103,60, conforme Parecer Técnico do Confea (Evidência 13, p. 3).

III.3.3 Irregularidades em contratação de agência de propaganda

223. Trata-se de processo para contratação de agência de propaganda para a prestação de serviços de publicidade, via licitação na modalidade concorrência (001/2017), tipo melhor técnica, regime de execução indireta e de empreitada por preço unitário. O contrato 13/2017 foi assinado com a Debrito Propaganda Ltda. (CPNJ 00.000.424/0003-18), com vigência de 8/6/2017 a 27/6/2018 e valor de R\$16 Milhões.

III.3.3.1 Destinação de recursos de alta materialidade para objeto que se afasta da atribuição de fiscalização profissional

224. Verificou-se que o conteúdo das campanhas publicitárias contidas no edital e no respectivo contrato não detém finalidade pública e se afasta da atribuição de fiscalização profissional definida em Lei, conforme se demonstra abaixo.

225. A Constituição Federal em seu art. 37, § 1º, dispõe que ‘a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social’. Todavia, a divulgação de peças publicitárias enaltecendo

determinadas categorias profissionais, tais como a de engenheiro agrônomo pelo seu dia (Evidência 8, p. 9), ocorrido em 12/10/2017, não se coaduna com os preceitos constitucionais, pois a valorização profissional é atribuição das associações e entidades de classe, e não encontra respaldo na legislação que rege o Confea.

226. A Lei 5.194/1966 estabelece em seu art. 27 as atribuições fiscalizadoras do Conselho Federal, e em nenhum dos seus dispositivos permite despender recursos para enaltecer as profissões fiscalizadas pela entidade.

227. A citada campanha veiculada na imprensa nacional (Evidência 8, p. 9), a fim de comemorar o dia do engenheiro agrônomo, faz afirmação que ‘eles merecem muito aplauso no seu dia’. Não se observa ali nenhum caráter educativo, informativo ou de orientação social, tampouco há qualquer relação com a fiscalização do exercício profissional, conforme exige a Constituição Federal, mas sim a promoção de uma boa imagem do profissional, cuja atribuição é das associações representativas da categoria.

228. O Regimento Interno do Confea, estabelecido pela Resolução Confea 1.015/2006, dispõe em seu art. 2º que o papel institucional da entidade consiste, sumariamente, em ações regulamentadoras; contenciosas; promotoras de condições para o exercício, a fiscalização e o aperfeiçoamento das atividades profissionais; informativas e administrativas.

229. Esse mesmo Regimento Interno em seu art. 3º define as competências do Confea, mormente quanto às suas relações com os conselhos regionais e a fiscalização do exercício profissional. Em seu inciso XXII, fica autorizado ‘homenagear profissional, instituição de ensino, entidade de classe, pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para a valorização e a regulamentação das profissões inseridas no Sistema Confea/Crea, para o desenvolvimento tecnológico do País ou que tenha exercido função honorífica no Sistema Confea/Crea’ (grifo acrescido).

230. No caso da propaganda alusiva ao dia do agrônomo, a situação é diversa do previsto nesse inciso XXII, pois neste a norma trata de um profissional específico, pessoa física ou jurídica (entre outros), que faria jus a uma homenagem se houvesse contribuído de algum modo para a valorização das profissões cobertas pelo Confea, o que não foi o caso dessa propaganda, que apenas enalteceu a importância da categoria profissional do agrônomo, sem indicar qual foi a contribuição para a valorização profissional.

231. Da mesma forma, no âmbito do citado contrato de propaganda, o Confea dispendeu recursos para celebrar o dia do engenheiro de alimentos (Evidência 8, p. 11) e o dia do meteorologista (Evidência 8, p. 11), olvidando que não cabe a uma autarquia fiscalizadora despender recursos públicos com a finalidade de enaltecer categorias profissionais que são pelo Sistema fiscalizadas, confundindo sua atribuição com o das associações privadas de defesa dos interesses de engenheiros, agrônomos e outros profissionais.

232. Pelo exposto, resta configurada irregularidade, por ausência de finalidade pública, no conteúdo da campanha publicitária, visto que as suas atribuições de fiscalização e regulamentação do exercício profissional estão claramente definidas no art. 21, parágrafo XXIV, da Constituição Federal; no art. 27 da Lei 5.194/1966, de criação do sistema de fiscalização da engenharia e agronomia; no art. 2º do Regimento Interno do Confea, estabelecido pela Resolução Confea 1.015/2006, pois se trata de autarquia com finalidade pública e não de entidade de representação classista para defesa de interesses dos profissionais; não cabendo, portanto, realizar elevados gastos para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição.

III.3.3.2 Providências prévias à Política de comunicação

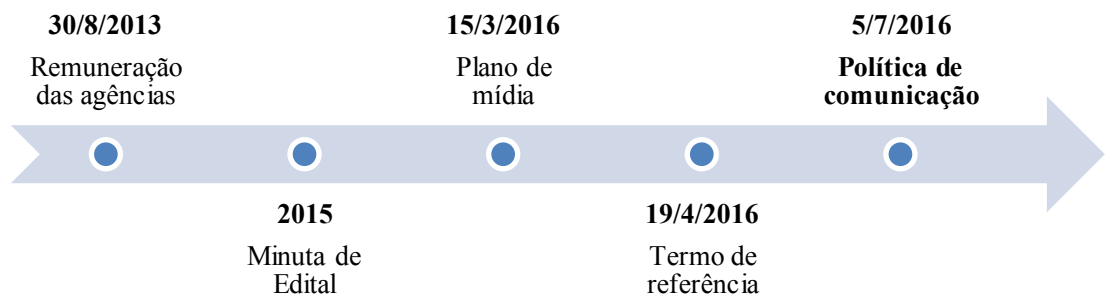
233. O contrato 13/2017 foi firmado e com base na justificativa para essa contratação é que foi definida a política de comunicação da entidade e, dessa forma, houve uma inversão do fluxo legal para contratação de agência de propaganda.

234. A ordem de implantação e desenvolvimento da área de comunicação em uma organização começa por se estabelecer uma política de comunicação ou planejamento estratégico de comunicação, a qual define as diretrizes gerais dessa área. Em seguida, procede-se ao plano estratégico de comunicação, com base no qual se pode eventualmente elaborar o termo de referência para um edital de licitação, contendo a justificativa para o objeto a ser contratado.

235. Ordinariamente, na contratação de agência de propaganda, a proposta técnica do licitante deverá ser composta de um ‘plano de comunicação publicitária, pertinente às informações expressas no briefing, e de um conjunto de informações referentes ao proponente’ (Art. 60, inciso III da Lei 12.232/2010), tudo em sintonia com a política e planejamento de comunicação, previamente elaborados.

236. A inversão se confirma com a constatação de que o plano de mídia foi elaborado em 15/3/2016 (Evidência 15, pp. 13-18), sendo que a minuta de edital de concorrência é de 2015 (Evidência 14, pp. 63-154) e a tabela levantada dos percentuais de remuneração das agências se refere a 30/8/2013 (Evidência 15, pp. 19-20).

237. O resumo abaixo explicita o que ocorreu:



238. Nesse sentido, a análise da Procuradoria Jurídica do Confea (Evidência 8, p. 16), de 12/8/2016, confirma que ‘em tese, todo procedimento deve estar alinhado com o objetivo de cumprir a política de comunicação aprovada’, e não o contrário.

239. Ademais, o ‘conjunto de informações referentes ao proponente’ previsto no Edital de Concorrência 001/2017 (Evidência 15, p. 22-63) deixou de incluir dados importantes sobre a entidade, tais como: (i) os resultados da pesquisa realizada em 2011 sobre a imagem institucional do Confea; (ii) o Plano Estratégico de Comunicação e Marketing do Sistema Confea/Crea, ambos levados ao XI Seminário de Comunicação e Marketing em 29/9/2011, durante a 68ª Soea, conforme consta da Decisão PL-1271/2011; (iii) as ideias apresentadas por internautas na campanha digital de comunicação, sistematizadas pela ACOM, conforme proposta do Conselho de Comunicação e Marketing-CCM aprovada pela Decisão PL-0913/2010.

240. Também não há no Processo Confea 1013/2017 a metodologia e o memorial pelos quais a entidade teria estimado o quantitativo de (i) espaço em mídia (tempo em rádio e TV, espaço em jornais e revistas); (ii) abrangência territorial, e; (iii) tempo de veiculação – quesitos necessários para elaborar um plano de mídia que atendesse às suas reais necessidades de comunicação.

241. Dessa perspectiva, a Política de Comunicação, em seu item 3.7 (responsabilidades), define que compete ao Conselho de Comunicação e Marketing – CCM ‘empenhar todos seus esforços para que os Planos de Comunicação do Confea estejam alinhados com o Plano

Estratégico e no oferecimento das informações adequadas e desejadas pelos públicos de interesse' (Evidência 15, p. 10).

242. Todavia, não se observou o cumprimento desse dispositivo pela entidade, que realizou a contratação de ações de propaganda em valores expressivos de R\$ 16 milhões, sem que previamente se elaborasse um abrangente plano de comunicação social e, especialmente, sem garantir finalidade pública, se afastando da atribuição de fiscalização profissional definida em Lei, conforme já evidenciado na subseção anterior deste relatório.

243. Registre-se que em 29/6/2016 o CCM aprovou a Política de Comunicação do Confea por meio da Deliberação n. 3/2016, mas somente após ter recebido recomendação da Procuradoria Jurídica da entidade. Ou seja, esse fato reforça que o CCM não cumpriu adequadamente com suas atribuições regimentais.

244. Por fim, a título de comparação, verifica-se na tabela de valores de contratos (Evidência 15, p. 19) que, em 2012, o Ministério do Desenvolvimento Social havia programado gastar R\$ 18.750.000,00. Ou seja, um órgão com orçamento de dezenas de bilhões de reais, desenvolvendo programas sociais de amplo alcance no território nacional (o que demanda campanhas publicitárias de interesse público de grande envergadura), planejava gastar em publicidade valor semelhante ao pretendido pelo Confea. Esses números mostram os elevados gastos publicitários de um conselho de fiscalização profissional, que foram definidos com critérios insuficientes e sem aprovação do seu Conselho de Comunicação e Marketing.

III.3.4 Pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação

245. Em 26/7/2017, o Confea celebrou o contrato 018/2017 (Evidência 16, p. 74 A 87) com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, cujo objeto seria a realização de estudos e pesquisas para identificação dos aspectos culturais, sociais e econômicos que influenciam a percepção dos públicos interessados no Confea sobre sua imagem institucional e a definição de estratégias orientadas ao fortalecimento de seu posicionamento e de sua atuação.

246. O contrato 018/2017 foi celebrado no âmbito de uma dispensa de licitação, com valor total de R\$ 3.940.000,00, após realização de cotações restritas a 4 fundações, conforme consta do quadro resumo da seção IV (valor estimado para contratação) do Projeto Básico 064/2016-Setac (Evidência 16, p. 13 a 31), de 8/12/2016, sendo que a despesa orçamentária foi definida como de 'serviços de assessoria e consultoria'.

247. Apesar das ressalvas da Folha de encaminhamento 25 (Evidência 16, p. 34 e 35), de 25/1/2017, que evidencia (i) irregularidades em processo de contratação feito pelo Confea, no âmbito do Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário, que deveriam ser consideradas na referida contratação, e (ii) a cotação de preços da empresa que venceu certame do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, GMR Inteligência de Mercado, que apresentou proposta de R\$ 407.500,00 para atendimento do Projeto Básico, o Confea confeccionou novo Projeto básico (25/2017, Evidência 16, p. 53 a 73) apenas substituindo a cotação da Fundação FAT pela da Fundação FIA.

248. Dessa forma, o Confea se restringiu novamente a realizar cotações com entidades sem fins lucrativos, deixando de consultar empresas inseridas no mercado concorrencial, contrariando a jurisprudência do Tribunal, especificamente os acórdãos 853/2014-TCU-1ª Câmara, 2816/2014-TCU-Plenário e 3.010/2016-TCU-Plenário, este último citado pela Folha de encaminhamento 25/2017.

249. O principal ponto enfrentado pelo Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário, relevante para o caso concreto, foi a realização de pesquisa mercadológica restritiva pelo Confea apenas com entidades sem fins lucrativos, sem consultar empresas inseridas no mercado concorrencial,

o que teria impedido que o valor do objeto refletisse de forma fidedigna os preços de mercado, contrariando a jurisprudência do Tribunal, especificamente os acórdãos 853/2014-TCU-1ª Câmara e 2.816/2014-TCU-Plenário, conforme ressaltou o Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário.

250. Além disso, a súmula 250 do TCU define que a contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida, dentre outras condições, se comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

251. Ora, no caso concreto só seria possível comprovar a compatibilidade com os preços de mercado se as cotações não se restringissem a fundações sem fins lucrativos, ou seja, as cotações deveriam ter sido solicitadas a várias empresas do mercado, e não somente àquelas instituições. De outra perspectiva, essa restrição só seria razoável se o Conselho Federal demonstrasse que não existiam instituições ou empresas privadas capazes de executar os serviços que foram objeto do contrato 018/2017, o que não ocorreu.

252. O Confea informou (peça 72, p. 1 e 2) que decidiu pelo não prosseguimento do contrato em virtude do momento político envolto, período eleitoral do Confea, e que o processo se encontraria sobrestado para manifestação da Contratada sobre a aplicação dos termos contratuais de rescisão amigável. Entretanto, o processo não contém termo de rescisão assinado pelas partes e em consulta realizada no dia 15/1/2018, não foi encontrada publicação de extrato no Diário Oficial da União referente à rescisão do Contrato.

III.3.5 Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos

253. O Conselho Federal contratou empresas especializadas na prestação de serviços de assessoria, consultoria, promoção, organização e coordenação de eventos em caráter nacional, por meio dos Contratos 043/2016 (Lote 1 – R\$ 3,4 Milhões) e 044/2016 (Lote 2 – R\$ 1,63 Milhões e Lote 3 – R\$ 1,68 Milhões).

254. Em relação ao Lote 2, em junho de 2017 o Confea iniciou as providências para firmar o 1º Termo Aditivo para acréscimo de 25% nos quantitativos de determinados itens (Evidência 17, p. 38 a 43), totalizando R\$ 150.598,75.

255. Registre-se que o Conselho Federal, embora tenha citado, de forma geral, que novos eventos foram aprovados pelo Plenário e não constavam do calendário de 2017, não detalhou que eventos surgiram, nem os fundamentos para acréscimo daqueles itens.

256. Nesse sentido, o Parecer jurídico 226/2016-SUCON (Evidência 17, p. 60 a 65) fez um alerta quanto à assinatura de aditivos contratuais com acréscimo de 25% face a inclusão repentina de eventos no calendário, sinalizando falta de planejamento do Conselho Federal.

257. Mesmo assim, o 1º Termo Aditivo ao Contrato 044/2016 foi firmado em 3/7/2017 (Evidência 17, p. 70 a 71). Além de evidenciar problemas no planejamento do Confea, a assinatura de aditivo sem a devida motivação e sem a demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada à época da contratação fere a jurisprudência do Tribunal, valendo destacar os Acórdãos 1.134/2017 e 2.203/2017, todos do Plenário.

III.3.6 Ausência de demonstração de vantajosidade em contratações por adesão a atas de registro de preços

III.3.6.1 Processo Confea 132/2015 – R\$ 15.005.700,00 – Linkcon Ltda

258. Em complemento à análise da subseção III.3.2, verifica-se que o referido contrato, relativo a serviços de Tecnologia da Informação (TI), foi proveniente de adesão a ata de registro de preços, o que só poderia ser feito pelo Confea desde que devidamente justificada a vantagem, conforme dispõe o art. 22 do Decreto 7.892, de 23/1/2013.

259. Nesse ponto, é imperioso destacar que o Parecer 84/2017-SUCON (Evidência 12, p. 86 a 93), de 12/4/2017, registrou a falta de demonstrativo de vantajosidade econômica. De fato, não consta dos autos a referida demonstração de vantajosidade, condição indispensável para utilização de ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante.

260. A jurisprudência do TCU, a exemplo do Voto do Acórdão 3.137/2014-Plenário, evidencia que o procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação.

261. No caso concreto, o planejamento prévio não foi considerado, já que os quantitativos previstos nos estudos (Evidência 11, p. 96, 113 e 154) não foram respeitados, bem como não foi demonstrada formalmente a vantajosidade da adesão pelo Confea.

262. Por fim, registre-se que a ARP 01/2016 da CDRJ foi objeto de representação no TCU, no âmbito do TC 034.914/2016-1, valendo destacar trecho do Acórdão 1.823/2017-TCU-Plenário, que julgou essa fiscalização:

‘9.5. determinar, à CDRJ, que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, dê conhecimento deste processo e das irregularidades apuradas à entidades que já aderiram à ata de registro de preços 1/2016 e aos interessados em a ela aderir, alertando-os quanto a obrigatoriedade de demonstrar a vantagem prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013, bem assim quanto à possibilidade de serem responsabilizados por eventuais prejuízos aos cofres públicos, em razão de aquisições comprovadamente antieconômicas. (grifo acrescido)’

263. Vale destacar que a adesão à ata de registro de preços por parte do Confea ocorreu já em meio aos trabalhos de auditoria do TCU e que a CDRJ já estava ciente das eventuais irregularidades que poderiam advir de adesão à referida ata de registro de preços, haja vista que o procedimento licitatório (Pregão Eletrônico 17/2016) foi objeto de oitiva prévia à medida cautelar proferida nos autos do TC 034.914/2016-1 pelo Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 12/1/2017 (peça 22 daquele processo)’.

III.3.6.2 Processo Confea 2896/2015 – R\$ 167.945,76 – Simpress

264. Em 21/1/2016 o Confea emitiu Termo de Referência (Evidência 18, p. 2 a 20), com o objeto de contratar empresa especializada na prestação de serviços de outsourcing de impressão com fornecimento de equipamentos, insumos e suprimentos, suporte e manutenção, com valor anual estimado em R\$ 254.539,08.

265. O contrato 02/2016 (Evidência 18, p. 23 a 46) foi assinado em 3/2/2016 com a empresa Simpress (CNPJ 07.432.517/0001-07), com objeto de prestação de serviços de impressão corporativa com acesso via rede local, incluindo a disponibilização de equipamentos de impressão, a prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva, e serviços de operacionalização da solução, com valor anual de R\$167.945,76.

266. Com vistas à prorrogação do contrato, o Setor de Aquisição e Contratos – Setac emitiu o checklist 04/2017 (Evidência 18, p. 52 a 54), evidenciando que as 5 empresas consultadas não responderam ao Confea e que a vantajosidade teria sido demonstrada por meio de consulta ao sítio do Comprasnet e também por meio de contratos celebrados pela própria Simpress.

267. O checklist 04/2017 cita quadro de balizamento de preços (Evidência 18, p. 48), valendo destacar que não existem preços para comparação de dois itens: ‘Multifuncional monocromática com acabamento’ e ‘multifuncional policromática com acabamento’, o que comprometeu a avaliação da vantajosidade, diante da comparação com contratos administrativos e pregões eletrônicos que não atenderiam, na plenitude, ao objeto do contrato 02/2016. Note-se também que os dois itens supracitados são os mesmos itens do Termo de

Referência 001/2016-Setac que estavam 530% e 36% mais caros, respectivamente, que os menores valores de outras Atas.

268. Nesse contexto, foi firmado o 1º Termo Aditivo ao contrato 02/2016 (Evidência 18, p. 61 a 63), com valor anual de R\$ 176.265,12, mesmo com a falta de economicidade na contratação dos itens ‘Multifuncional monocromática com acabamento’ e ‘multifuncional policromática com acabamento’. No caso concreto, o Confea poderia, por exemplo, ter realizado pregão eletrônico com vistas à obtenção de proposta mais vantajosa para a administração pública federal.

III.3.7 Inexigibilidade de licitação com propostas prévias ao projeto básico e sem justificativa de preço

269. Os contratos abaixo foram firmados pelo Confea em 2016 no âmbito de inexigibilidade de licitação, com regime de execução de empreitada indireta por preço unitário.

Tabela 3 - Contratações por inexigibilidade de licitação (escritórios de advocacia)

Contrato	Processo	Contratado	Objeto	Valor (R\$)
19 (27/5/16)	917/2016	Teixeira Ferreira e Serrano Advogados 58.915.323/0001-95	Contratação de escritório de advocacia especializado em direito administrativo e constitucional, para patrocínio	900.000
21 (27/5/16)	1.376/2016	Regis de Oliveira, Corigliano e Beneti Advogados 97.353.130/0001-40	Contratação de escritório de advocacia especializado em direito tributário, para elaboração de um parecer jurídico	414.839
46 (20/12/16)	2.055/2016	Cammarosano Advogados 05.741.628/0001-61	Contratação de escritório de advocacia especializado em direito público, para patrocínio	800.000

[Fonte: Evidências 19, 20, 21 e 22]

270. Inicialmente, cabe destacar que o Acórdão 1.939/2016-TCU-Primeira Câmara dispõe sobre a existência de impropriedade quando há indicação do escritório de advocacia a ser contratado, bem como do valor do contrato, anteriormente ao projeto básico.

271. Nesse sentido, identificou-se, nos três contratos avaliados na amostra, que as cotações enviadas pelos escritórios de advocacia foram prévias à confecção do projeto básico e que, nos processos das contratações 917/2016 (Evidência 19) e 1.376/2016 (Evidências 20 e 21), os recursos disponíveis para contratação foram divulgados, respectivamente, anterior e contemporaneamente ao recebimento das propostas, por meio das Decisões do Conselho Diretor CD 117/2016 e 120/2016.

Tabela 4 - Contratações por inexigibilidade de licitação (escritórios de advocacia)

Processo	Decisão Confea	Indicação de escritórios	Cotações enviadas	Projeto básico
917/2016	CD 117/2016 17/05/2016	17/05/2016	17/5/2016 24/5/2016 25/5/2016	25/05/2016

1.376/2016	CD 120/2016 20/05/2016	20/05/2016	20/05/2016	24/05/2016
2.055/2016	CD 189/2016 19/10/2016	19/08/2016	11/9/2016 11/10/2016	24/10/2016

[Fonte: Evidências 19, 20, 21 e 22]

272. Ocorre que a divulgação dos valores disponíveis previamente à apresentação de propostas pode incentivar que estas apresentem valores próximos ao que foi divulgado, o que, num contexto de inexigibilidade de licitação, sem competição, gera a necessidade de instrução com justificativa de preço, conforme dispõe o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993.

273. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos, sendo indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes, consoante a Orientação Normativa AGU 17, de 1º de abril de 2009.

274. Entretanto, especialmente em relação ao Contrato 21/2016 (Contratação de escritório de advocacia especializado em direito tributário, para elaboração de parecer jurídico – Evidências 20 e 21), vale citar trecho do Parecer 002/2016-PROJ (Evidência 21, p. 3 a 12), de 27/5/2016:

‘35. Quanto à justificativa de preço, merece singular atenção a escusa apresentada pelo pretense contratado quanto à impossibilidade de apresentar contratos ou documentos fiscais pretéritos, a fim de atestar o valor efetivamente proposto ao trabalho.

36. A orientação normativa da Advocacia Geral da União é no sentido de que, nos procedimentos de inexigibilidade de licitação, o balizamento da proposta seja realizado através da compatibilidade de valores previamente realizados pelo proponente (...)

37. Posto isto, a rigor, mostra-se insuficiente a mera declaração do pretense contratado de compatibilidade de preços, cuja deficiência não pode ser sanada por valores praticados por outros fornecedores, mesmo que para objetos similares. Destarte, restará ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor, avaliar o seguimento da contratação na forma em que se encontra os autos. (grifo acrescido)’

275. Registre-se que o Contrato 21/2016 refere-se à confecção de um parecer, por R\$ 414.839, dentre dois aprovados para contratação pelo Confea, conforme Decisão CD 120/2016, que disponibilizou R\$ 800.000.

276. Pelo exposto, tendo em vista que a contratação foi realizada no âmbito da administração pública federal, que deve seguir o que dispõe o inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993 e a Orientação Normativa AGU 17, o Parecer 002/2016-PROJ não trouxe à instrução do processo a devida justificativa de preço.

277. Portanto, nos três contratos avaliados, verificam-se irregularidades, a saber: (i) cotações enviadas pelos escritórios de advocacia anteriores à confecção do projeto básico, em descumprimento ao Acórdão 1.939/2016-TCU-Primeira Câmara; (ii) no Contrato 21/2016, ausência de demonstração do devido cumprimento ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993 e à Orientação Normativa AGU 17/2009, a saber, a juntada de documentos e informações que atestassem que o preço proposto era equivalente aos cobrados de outros clientes.

III.3.8 Conclusão

278. As contratações do Confea analisadas não têm observado os princípios básicos da legalidade e da moralidade, tendo em vista que existe (i) indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos no valor de R\$ 3,37 Milhões e ausência de demonstração de vantajosidade (Contrato 10/2017); (ii) contratação sem finalidade pública no valor de R\$ 16 Milhões, incompatível com as atribuições legais do Conselho Federal (Contrato 13/2017); e (iii) pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação (Contrato 18/2017).

279. Registre-se que as contratações supracitadas, todas realizadas em 2017 e de alta materialidade, foram firmadas num contexto de planejamento orçamentário sem memória de cálculo e de atuação deficiente da Controladoria (Achado II).

280. Ademais, foram identificadas irregularidades nas contratações de 2016: Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos no valor de R\$150.598,75 (Contrato 44/2016); Ausência de demonstração de vantajosidade em adesão a atas de registro de preços (Contrato 02/2016); e Inexigibilidade de licitação com propostas prévias ao projeto básico (Contratos 19, 21 e 46/2016) e sem justificativa de preço (Contrato 21/2016).

281. Isso deve-se à atuação deficiente do Conselho de Comunicação e Marketing-CCM, no caso do Contrato 13/2017, e do Setor de Aquisição e Contratos – Setac, que compõe a Superintendência Administrativa e Financeira do Confea, em todos os casos analisados.

282. Nota-se também a inobservância à jurisprudência do TCU, e mesmo com a existência de casos similares já deliberados junto ao próprio Confea, como foi o caso da pesquisa mercadológica restritiva da dispensa de licitação, que resultou no contrato 018/2017, em inobservância ao Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário. Nesse sentido, é imperioso destacar a atuação deficiente da Controladoria, que deveria acompanhar o cumprimento de decisões dos órgãos de controle externo destinadas ao Confea (inciso VII, art. 17, Portaria Confea AD 364/2015).

III.4. Inconsistências e Irregularidades nos gastos com diárias e passagens

III.4.1 Resumo do achado

283. Tendo em vista que o TCU já vem discutindo em processos específicos os valores da concessão de diárias para ressarcimento de despesas de conselheiros, empregados e colaboradores eventuais, valendo citar o Acórdão 2.785/2017-TCU-Plenário, que manteve a deliberação do Despacho do Ministro Weder de Oliveira constante da peça 60 do TC 025.971/2015-8, a equipe de auditoria, de uma outra perspectiva, constatou que:

a) De 2013 a 2016, mais de 20% das despesas do Confea foram destinadas a diárias e passagens; Houve um crescimento dos gastos de diárias com colaboradores (72% dos gastos em 2016 foram com colaboradores);

b) Centenas de diárias foram pagas a colaboradores em alguns eventos realizados, valendo destacar 889 diárias apenas na 73ª Semana Oficial de Engenharia e Agronomia – SOEA;

c) Não é possível identificar a motivação da participação e contribuição de cada colaborador nos eventos, a fim de justificar o custeio pelo Confea; e

d) Na 73ª SOEA, por exemplo, o Plenário autorizou que o Presidente do Confea tivesse direito a 54 convidados, de sua livre escolha, em descumprimento ao item 9.3.3 do Acórdão 78/2010-TCU-Plenário, que determinou ao Confea que se abstinhasse de realizar despesas com acompanhantes do Presidente que não se enquadrem no conceito de colaborador eventual, previsto no art. 4º da Lei n. 8.162, de 8/1/1991.

284. Além dos gastos crescentes com colaboradores, incluindo convidados, constatou-se elevado número de diárias pagas a conselheiros, com alto percentual em relação ao total de dias

úteis do ano, o que evidencia o pagamento de verbas indenizatórias por contínuos e sucessivos períodos, retirando o caráter de transitoriedade dos benefícios pagos e lhes conferindo natureza remuneratória, em afronta aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da economicidade.

285. Além disso, o Confea não poderia ter atribuído natureza contínua para o fornecimento de passagens aéreas, num contexto em que mais de 70% das despesas com diárias são referentes a colaboradores, e ter prorrogado a vigência do contrato 34/2015, referente à contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagem, no valor estimado de R\$ 10.549.252,45, em descumprimento à jurisprudência do Tribunal.

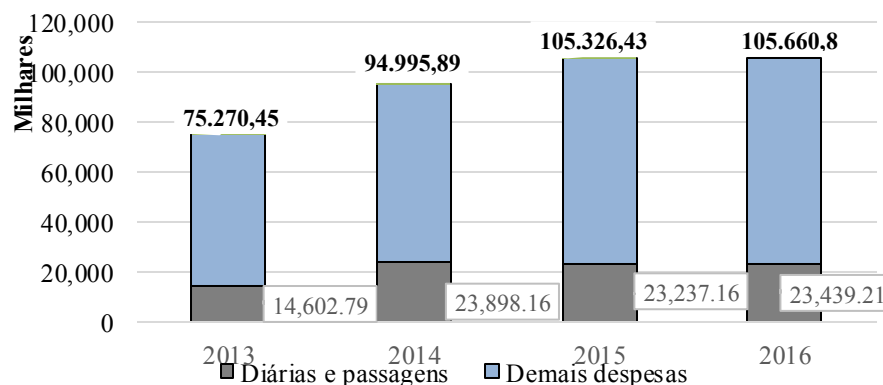
286. Por fim, constatou-se que os controles de concessão de diárias e passagens do Conselho Federal são deficientes, já que: (i) não foram apresentados comprovantes das viagens de dois conselheiros, no valor histórico total de R\$ 26.503,65; (ii) foi registrado indevidamente no sistema Sispati o valor de passagem aérea nacional de R\$ 109.444,00 por trecho (presumem-se verazes as informações dadas pelo Confea de que o caso seria um erro de registro no sistema); (iii) não há comprovação por meio de cartões de embarque, relatórios de viagens e/ou lista de presença de convidados; (iv) o Confea não divulga no Diário Oficial o afastamento ou eventuais licenças de seus Conselheiros e de seu Presidente; e (v) o registro do Sispati indica um montante elevado de recursos (R\$ 1.875.023,82) destinados a 1.943 passagens sem a devida prestação de contas por meio de bilhetes de embarques.

III.4.2 Pagamento de verbas indenizatórias de forma permanente e com caráter de natureza remuneratória

287. A Portaria Confea AD 126, de 26 de maio de 2017, é a norma que regulamenta a concessão de passagens, diárias, deslocamento terrestre (DT), auxílio traslado (AT) e jetons no âmbito do Confea. Tal portaria dispõe que a concessão dessas verbas indenizatórias visa exclusivamente atender as convocações ou convites de interesse do Sistema Confea/Crea e Mútua, o que inclui desde a realização de sessões plenárias a eventos de interesse das entidades do sistema.

288. Neste sentido, observou-se, através da análise dos balancetes do Confea dos exercícios 2013 a 2016 (Evidência 01), o volume de recursos gastos com esse tipo de despesa, conforme gráfico abaixo:

Figura 11 - Proporção de despesa com diárias e passagens em relação ao total executado [R\$]



[Fonte: Evidência 01]

289. Tais valores foram obtidos a partir da soma das subcontas ‘Passagens Aéreas PJ’, ‘Passagens/DT’, ‘Diárias’ e ‘Locomoção/AT’, dos colaboradores, funcionários e conselheiros, constantes dos balancetes (Evidência 01).

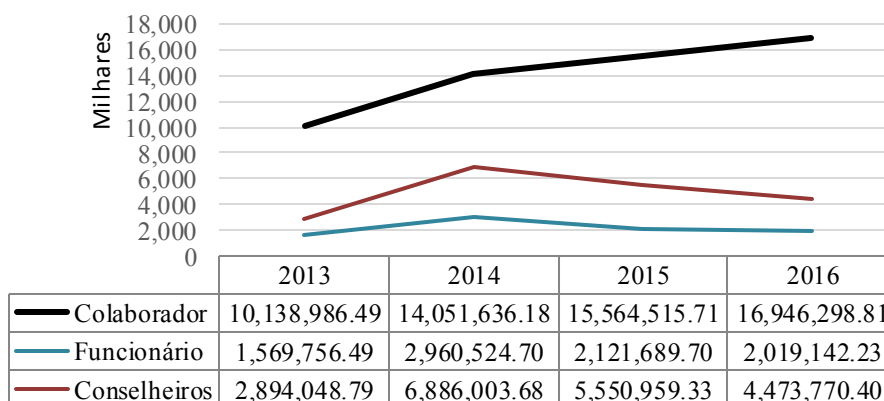
290. Comparando-se com o total de recursos gastos pelo órgão, constata-se que, em 2014, o valor despendido com diárias e passagens alcançou 25% do total da despesa executada. Em 2013, 2015 e 2016, esses valores chegaram a 19%, 22% e 22%, respectivamente.

291. Ressalta-se que, na análise do processo de contas do Confea referente ao exercício de 2015, também de Relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, os valores de despesas com viagens foram considerados elevados no Relatório do Controle Interno referente ao TC 006.702/2017-1, peça 3, p. 28-42. Também foi ressaltado que o volume de recursos gastos com essas despesas é excessivo e desproporcional ao porte da entidade, que contava, em 2015, com cerca de 223 empregados e 18 Conselheiros Federais. Tal processo encontra-se em análise por este Tribunal, pendente de deliberação de mérito.

292. Por outro lado, o Despacho (Evidência 30) do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, citado no Voto do Acórdão 2.785/2017-Plenário, determinou cautelarmente ao Confea que se abstinhasse de pagar diárias aos seus conselheiros e presidente em valores superiores aos equivalentes a Diretores de agência reguladora do Poder Executivo e aos seus servidores em valores superiores às pagas a servidores de nível superior no âmbito do Poder Executivo.

293. Ao considerar os destinatários desses valores, observou-se que aproximadamente 72% dos recursos de 2016 foram direcionados a colaboradores externos à entidade, o que representa um aumento de 67% em relação aos recursos gastos em 2013, conforme observa-se no gráfico abaixo:

Figura 12 - Total das despesas com passagens, diárias, distância terrestre, auxílio transporte [R\$]

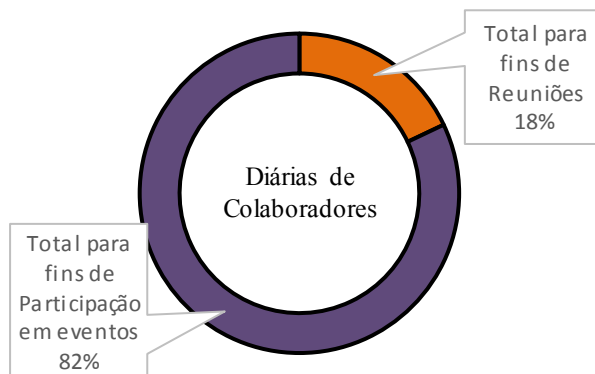


[Fonte: Evidência 01]

294. A entidade considera como colaborador: Presidentes de Creas e respectivos Conselheiros Regionais, Membros do Colégio de Entidades Nacionais (CDEN), especialistas participantes de Grupos de Trabalhos e de Comissões Temáticas, Funcionários/Empregados de Creas e Convidados com ou sem vínculo com o Sistema Confea/Crea, conforme resposta ao Ofício de requisição 03-321/2017-SeinfraUrbana (peça 24, p. 15-16).

295. De acordo com os dados fornecidos em resposta ao item 'd' do Ofício de requisição 8-321/2017, extrai-se que, entre 14/9/2015 e 9/10/2017, o Confea efetuou o pagamento de 8.869 diárias a colaboradores, o que representa R\$ 31,8 milhões, incluindo as passagens aéreas, conforme informações citadas na p. 3 da peça 36.

Figura 13 - Perfil finalístico das diárias concedidas a colaboradores [R\$]



[Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pelo Confea no anexo da peça 36]

296. Além disso, é vultoso o número de diárias pagas para cada evento. Conforme observa-se na tabela abaixo, o Confea chegou a efetuar o pagamento de 889 diárias para colaboradores em um único seminário.

Tabela 5 – Nº de diárias pagas pelo Confea em eventos

Evento	Nº Diárias Pagas
73ª SOEA - Delegações Estaduais, 29/08 a 1º/09 de 2016, em Foz do Iguaçu-PR.	889
74ª SOEA (conselheiros regionais), de 08 a 11/08 de 2017, em Belém-PA.	867
2ª Etapa do 9º Congresso Nacional de Profissionais – CNP, 01 e 02/12/2016, Brasília DF.	557
6º Encontro de Líderes Representantes do Sistema Confea-Crea-Mútua, 19 a 23/2/17, Brasília-DF.	499
74ª SOEA, de 08 a 11/08 de 2017, em Belém-PA.	412
9º CNP - Delegados Estaduais - 1º/09 até 03/09 de 2016, em Foz de Iguaçu/PR	382
5º Encontro de Líderes Representantes do Sistema Confea-Crea-Mútua, 24 a 26/2/16, Brasília-DF.	366
Encontro Nacional Da Engenharia Civil 12 a 14 julho 2017 São Paulo-SP (Convidados)	345
73ª SOEA - 29/08 a 1º/09 de 2016, em Foz do Iguaçu-PR.	322
Conferência Internacional Água e Energia: Novas Abordagens Sustentáveis	224
Solenidade de Lançamento da 74ª SOEA - Belém -PA	111
Solenidade de Lançamento da 73ª SOEA, dia 11 de abril de 2016, em Curitiba-PR.	105
Total de diárias	5.079

297. Após análise das atas das Decisões Plenárias que autorizaram o custeio de passagens e diárias nos casos citados acima, constatou-se que não há motivação para participação e contribuição de cada colaborador, a fim de justificar o custeio pelo Confea.

298. Utilizando o primeiro caso, a título de exemplo, cita-se a Decisão Plenária 414/2016, que autorizou o custeio da participação de convidados do Sistema Confea/Crea e Mútua na 73ª Semana Oficial da Engenharia e da Agronomia – SOEA, dos quais incluem, entre outros, Presidentes de entidades precursoras, lideranças nacionais e até 54 convidados indicados, de livre escolha, pelo Presidente do Confea (Evidência 23, p. 1 e 2).

299. Destaca-se que, de acordo com a Decisão Plenária 414/2016 (Evidência 23, p. 1 e 2), para pagamento das diárias e passagens desse evento foi necessário suplementar em mais R\$ 3,7 milhões o valor previsto originalmente, de 6,8 milhões de reais, ‘devido às dificuldades de voos para Foz do Iguaçu-PR’, resultando em acréscimo de 54% no custo que já era elevado.

300. Em sua exposição de motivos, a referida Decisão justifica a necessidade da participação dos convidados da seguinte maneira:

‘(...) considerando a importância da participação dos Conselheiros Federais, titulares e suplentes, bem como de ex-presidentes do Confea, ex-conselheiros titulares e suplentes que encerraram o mandato em 2015, dos presidentes de Entidades Nacionais – integrantes do CDEN, do presidente de Entidades Precursoras já homologadas junto ao Confea e das Lideranças Nacionais; considerando que as homenagens aos profissionais e às pessoas jurídicas que contribuíram com a sociedade e com o Sistema Confea/Crea são prestadas durante a solenidade de abertura da SOEA, por concessão de Certificado de Serviços Relevantes, Medalha, Diploma e outros certificados ou prêmios definidos pela CONSOEA; considerando o interesse do Confea em convidar lideranças nacionais, bem como a iniciativa em homenagear profissionais pelos relevantes serviços prestados ao Sistema, durante abertura solene da 73ª SOEA, conforme ocorreu em edições anteriores; (PL-0414/2016). (...) (grifo acrescido)’

301. Como pode-se observar no caso em questão, não é possível identificar a necessidade e relevância da participação desses 889 convidados na SOEA. E mais, ainda que se possa alegar eventual benefício de caráter educativo no evento em questão, tampouco é possível identificar a relação da contribuição desses convidados com a atividade fiscalizatória ou com o desempenho das atividades do Conselho dispostas na Lei 5.194/1966. Também não se verifica na decisão acima a autorização para todos os 889 convidados, uma vez que somente foi limitado o número de participantes de lideranças e de Creas Juniores.

302. Tal postura configura descumprimento de determinação já exarada ao Confea no Acórdão 78/2010-TCU-Plenário:

‘9.3. determinar ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia que:

9.3.3. abstenha-se de realizar despesas com acompanhantes do Presidente, de Conselheiros, de empregados ou com pessoas estranhas aos quadros do Confea que não se enquadrem no conceito de colaborador eventual, previsto no art. 4º da Lei n. 8.162/1991, modificado pelo art. 19 da Lei 8.216/1991, conforme entendimento da Decisão n. 188/1996-TCU-Plenário (grifos adicionados)

303. Ademais, essas ações contrariam os princípios que norteiam a Administração Pública, especialmente o princípio da motivação, que estabelece o dever da Administração em justificar os seus atos, bem como a correlação lógica entre os eventos existentes e a providência tomada.

304. Caso semelhante ocorreu com viagens internacionais de conselheiros para participação de congressos e seminários. Aqui, cita-se como caso concreto a participação de 16 dos 18 conselheiros federais, do presidente do Crea Amapá, de um membro de comissão temática e de um gerente de relacionamentos institucionais em um Workshop sobre a legislação profissional brasileira em Portugal em 2015 (Evidência 23, p. 3 a 21).

305. De acordo com o relatório de viagem elaborado, o workshop teve como objetivo ‘instruir quanto à mobilidade de profissionais engenheiros e agrônomos entre Brasil e Portugal, tendo como base o Termo de Reciprocidade’, firmado entre o Confea e a Ordem dos Engenheiros de Portugal (Evidência 23, p. 3 a 21).

306. Ocorre que, embora não se possa olvidar da importância do referido evento, não é possível atestar a necessidade do envio de 19 pessoas ao exterior para participação no

workshop. Tampouco é possível perceber a contribuição individualizada que cada participante trouxe ao conselho.

307. Ressalta-se que essa prática já foi questionada no âmbito do processo judicial 0009572-71.2012.403.6100 da 17ª Vara Federal Cível de São Paulo, quando da análise de pedido de ressarcimento de diárias e passagens do Crea-SP, sob argumento de falta de motivação e desvio de finalidade no envio de 33 membros do Crea-SP à missão no exterior. No mérito, o pedido foi julgado procedente pelo TRF 3ª Região, ocasião em que o sr. José Tadeu da Silva, presidente do Crea-SP à época do evento e presidente do Confea durante a auditoria em 2017, foi condenado a ressarcir os cofres da entidade.

308. Ainda em relação aos Conselheiros da entidade, foi observado um elevado número de diárias pagas nos anos de 2015 a 2017. Em alguns casos, o número de diárias é equivalente a quase todos os dias úteis do ano, conforme explicitado na tabela abaixo, elaborada a partir das informações retiradas no sistema Sispadi:

Tabela 6 - Quantidade de diárias pagas por Conselheiro em relação ao número de dias úteis em 2017

2017 - 180 Dias uteis até 14/09/2017			
Conselheiro	Quantidade de Diárias	% em relação aos dias úteis	Valor Total Pago
Daniel Antônio Salati Marcondes	178	99%	184.310,14
Alessandro José Macedo Machado	160	89%	161.264,83
Afonso Ferreira Bernardes	149	83%	147.282,70
Francisco Soares da Silva	147	82%	137.558,98
Carlos Batista das Neves	132	73%	128.002,80
Inarê Roberto Rodrigues Poeta e Silva	115	64%	116.988,20
Lúcio Antônio Ivar do Sul	106	59%	103.405,01

[Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Sispadi]

309. O Ofício de Requisição nº 023-321/2017-TCU/SeinfraUrbana (peça 42), em seu anexo 3, apresentou o alto percentual de diárias e meias diárias pago a conselheiros em anos anteriores e solicitou justificativas considerando que o recebimento de verbas indenizatórias pelos membros dos conselhos de fiscalização profissional, a exemplo de diárias, auxílio de representação e ajuda de custo, deve ocorrer em caráter eventual ou transitório.

310. Em sua resposta (peça 72, p. 4 e 5), o Conselho Federal expôs o seguinte entendimento:

‘Inicialmente cabe ressaltar que os Conselheiros Federais, além de participarem das reuniões plenárias, são participantes de comissões, grupos de trabalho e da diretoria, bem como são muitas vezes, devidamente autorizados pelo Plenário, para participar de eventos nacionais e internacionais, o que acarreta em [sic] viagens sequenciais.

Cabe destacar, ainda, que os deslocamentos não ocorrem no dia no evento e sim um dia antes, para eventos nacionais e até três dias antes para eventos internacionais, que pode justificar o recebimento de diárias próximos [sic] dos dias úteis de um exercício financeiro.

Desta feita, com a devida vênia, o posicionamento apontado pela Auditoria não se coaduna com o próprio manual elaborado pela CGU e tão pouco [sic] com a doutrina da matéria (...).

311. Sobre a manifestação acima, registra-se que esta equipe de auditoria não está questionando a participação dos conselheiros federais em reuniões, devidamente motivadas, inclusive em viagens sequenciais. O que se constatou é o recebimento de uma quantidade de diárias em quase todos os dias úteis do ano até aquele momento, o que, por se dar em contínuos e sucessivos períodos, implica completo desvirtuamento da natureza indenizatória dessa parcela.

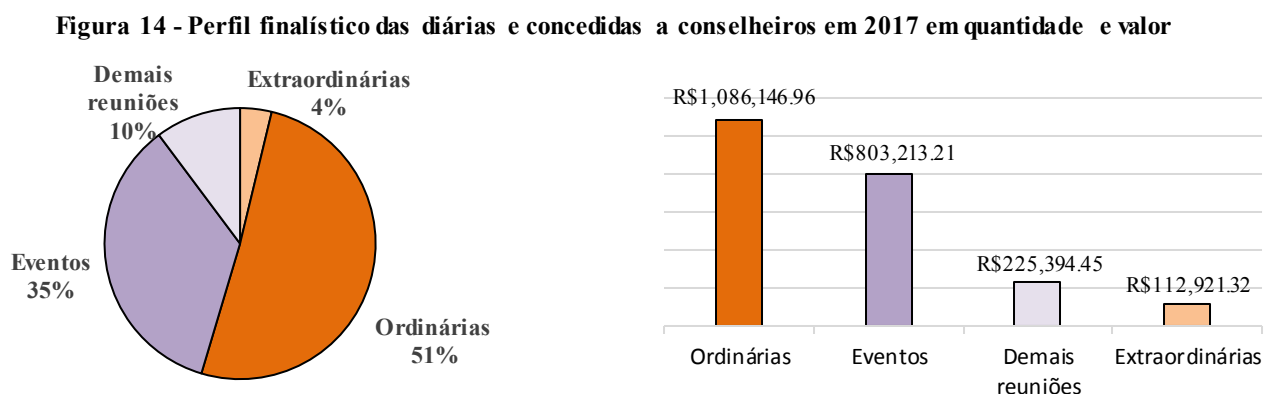
312. A própria Lei 5.194/1966, que regulamentou a criação do Confea/Crea, estabeleceu em seu art. 51 que o cargo dos Presidentes e dos conselheiros do sistema é honorífico. Ou seja, a atividade exercida por membros de conselhos de entidades de classe possui o caráter de transitoriedade e, portanto, não pode ser recompensada com o pagamento de diárias ou ajudas de custo que possa caracterizar alguma espécie de remuneração (Acórdão 558/2015-TCU-Plenário).

313. O pagamento de verbas indenizatórias, na quantidade verificada, retira o caráter de transitoriedade dos benefícios pagos e lhes confere natureza remuneratória, afrontando os princípios da moralidade, da razoabilidade e da economicidade. Assim, não é razoável que os pagamentos de verbas indenizatórias, as quais se revestem de excepcionalidade, tenham se tornado um dispêndio permanente para a entidade.

314. A proibição de tal situação encontra respaldo em diversas decisões proferidas por este Tribunal (Acórdãos 3.378/2010, 558/2015, 1.544/2016, todos do Plenário), bem como, por analogia, no Decreto 5.992/2006 que dispõe no art. 1º, § 3º, que a percepção de diárias não se aplica aos casos em que o deslocamento da sede constitua exigência permanente do cargo.

315. Ressalta-se que o cenário previsto para 2017 era ainda mais grave, pois o Confea previu um gasto com diárias de conselheiros de R\$ 7,3 milhões. Com efeito, se todos os recursos planejados fossem efetivamente realizados, cada um dos 18 conselheiros receberia por dia útil de 2017 R\$ 1.600,00 de diária, o que evidencia o erro das estimativas do orçamento.

316. Sob o ponto de vista da finalidade das viagens realizadas pelos Conselheiros com recursos da autarquia, verificou-se que, entre 1/1/2017 e 14/9/2017, foram pagas 1.595 diárias, totalizando 2,2 milhões, incluindo passagens e jetons. Cerca de 51% das viagens foram motivadas por reuniões ordinárias e 35% para preparação e participação de eventos, conforme gráfico abaixo:



[Fonte: Elaboração própria a partir de dados enviados pelo Confea]

317. Tais informações foram retiradas a partir da planilha encaminhada pelo Confea em resposta ao Ofício de Requisição 01-321-2017/SeinfraUrbana, onde considerou-se: (i) ordinárias, as reuniões plenárias e de comissões; (ii) extraordinárias, as reuniões adicionais oriundas das ordinárias; (iii) eventos, as reuniões de preparação ou a participação em seminários, palestras e outros encontros; e (iv) demais reuniões, as que não se encaixam nas

classificações anteriores, como reuniões administrativas, de atividade do presidente ou de instalações de grupos de trabalho.

318. Em relação às reuniões ordinárias, destacam-se as realizadas pelo Conselho de Comunicação e Marketing, composto por 11 membros (art. 1º da Decisão Normativa n. 81). No total, ocorreram 8 reuniões entre 2016 e 2017, sendo que em 5 delas houve deliberação somente sobre a data da reunião seguinte, conforme se verifica no quadro resumo abaixo.

Tabela 7 - Resumo das reuniões do Conselho de Comunicação e Marketing-CCM

Reunião	Deliberação
Reunião de instalação do CCM 2016, em 18/5/2016	Deliberação n. 1/2017: definição de datas e horários das reuniões do CCM para o exercício de 2016; encaminha para o Plenário
1ª Reunião ordinária do CCM 2016, em 29/6/2016	Deliberação n. 2/2016: data para realização da próxima reunião do CCM
	Deliberação n. 3/2016: Aprova a Política de Comunicação do Confea
2ª Reunião ordinária do CCM 2016, em 18/10/2016	Deliberação n. 4/2016: aprova reunião de encerramento do exercício de 2016
	Deliberação n. 5/2016: aprova a impressão da Cartilha de Acessibilidade
3ª Reunião ordinária do CCM 2016, em 5/12/2016	Deliberação n. 6/2016: Aprova a realização da próxima reunião do CCM em 22/2/2017.
Reunião de instalação do CCM 2017, em 22/2/2017	Deliberação n. 1/2017: aprovar a realização da 1ª reunião do CCM-2017, no dia 3/4/2017; dar conhecimento ao Plenário
1ª Reunião ordinária do CCM 2017, em 3/4/2017	Deliberação n. 2/2017: aprovar a realização da 1ª reunião do CCM-2017, no dia 26/4/2017; dar conhecimento ao Plenário
1ª Reunião extraordinária do CCM 2017, em 26/4/2017	Deliberação n. 3/2017: aprovar a realização da 2ª reunião do CCM-2017, no dia 23/5/2017
2ª Reunião ordinária do CCM/2017, em 27/7/2017	Deliberação n. 4/2017, em 27/7/2017: 1) aprovar a realização da 3ª reunião do CCM-2017, no dia 18/9/2017; 2) aprovar a realização da 4ª reunião do CCM-2017, no dia 21/11/2017; 3) dar conhecimento ao Plenário
	Deliberação n. 5/2017, em 27/7/2017: 1) Aprovar a impressão de 100 mil exemplares do código de ética; 2) dar conhecimento ao Plenário
	Deliberação n. 6/2017, em 27/7/2017. 1) Aprovar o Plano de Trabalho da agência Debrito

[Fonte: Elaboração própria a partir da Evidência 24]

319. Não é possível afirmar que seja uma prática recorrente do Conselho a de realizar reuniões ordinárias somente para aprovar a próxima, mas resta manifesta uma ineficiência na condução e/ou no planejamento dessas reuniões.

320. Essa ineficiência também foi destacada na 5ª Reunião Ordinária do Colégio de Presidentes do Sistema Confea/Creas, realizada em outubro de 2015:

‘O Eng. Eletríc. e Seg. Trab. Modesto Ferreira dos Santos Filho demonstra preocupação com a falta de conteúdo das reuniões do Colégio de Presidentes, oportunidade na qual levantou os assuntos relevantes que não tem prosseguimento tais como pacto federativo, carreira de Estado, concursos público nos Creas. Fez críticas sobre as missões internacionais, workshops, reuniões extraordinárias uma vez que o país passa por uma grave crise. (grifo acrescido)’.

321. Outro ponto que merece ser destacado é a omissão da Portaria AD Confea 126/2017 em relação ao estabelecimento de limites e condições para a concessão de pagamento de verbas indenizatórias, o que, em conjunto com a sobra anual de recursos, contribui para a efetivação de gastos em desacordo com os princípios administrativos e com as decisões deste Tribunal.

322. Cita-se, como exemplo, a Resolução do Conselho Federal de Enfermagem (Confen) 471/2015, que estabelece número limite máximo de diárias mensais a serem pagos a conselheiros:

‘Art. 12 – Os valores das diárias no âmbito do Cofen são aqueles da tabela que constitui o Anexo I a esta Resolução, ficando o pagamento limitado a, no máximo, 15 (quinze) diárias mensais, respeitando a condição de eventualidade e transitoriedade no afastamento.’

323. Ressalta-se que a utilização do caso acima não valida de forma alguma a adequabilidade da quantidade limitada pelo Confen para caracterização de condição de eventualidade. O que se argumenta é que a limitação do número de diárias contribui para racionalização dos gastos e, conseqüentemente, contribui para a melhoria na eficiência das reuniões da entidade, que se demonstram excessivas ou, no mínimo, incompatíveis com a eventualidade ou transitoriedade da verba.

III.4.3 Prorrogação irregular de contrato administrativo para agenciamento de viagens de colaboradores, inclusive de convidados

324. Em 22/4/2015, o Confea confeccionou o Termo de Referência 02/2015-Selog (Evidência 25, p. 2 a 27), cujo objeto seria a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de agenciamento de viagem, com valor estimado de contratação em R\$ 10.549.252,45.

325. O pregão eletrônico n. 10 do Confea (Evidência 25, p. 29 a 36) foi realizado em 6/8/2015, com a participação de 25 empresas, sendo a empresa Ideias Turismo Ltda. (CNPJ 02.676.310/0001-56) a vencedora.

326. O respectivo contrato 34/2015 (Evidência 25, p. 38 a 54) foi firmado em 31/8/2015, sob o regime de execução de empreitada por preço unitário, com dotação orçamentária para despesas com o fornecimento de passagens para conselheiros, funcionários e colaboradores, com o mesmo valor estimado do Termo de Referência 02/2015-Selog.

327. Durante a execução contratual, a fiscal do contrato enviou solicitações de aditivo, a saber:

a) Memorando 233/2015-Selog (Evidência 25, p. 58 a 60), de 27/11/2015, com sugestão de aumento do valor designado para passagens internacionais (de R\$ 331.135,04 para R\$ 800.000,00) e do valor para seguros (de R\$ 12.844,44 para R\$ 25.000,00), com redução do valor de passagens nacionais e manutenção do valor total do contrato;

b) Documento ‘Autorização de processo de contratação’ (Evidência 25, p. 66 a 67), de 8/6/2016, com sugestão de prorrogação contratual em 12 meses e valor global de R\$ 10.402.610,37. A prorrogação foi corroborada pelo Parecer jurídico 199/2016-PROJ (Evidência 26, p. 9 a 15), de 11/8/2016, tendo o 1º Termo aditivo (Evidência 26, p 17 a18) sido assinado em 25/8/2016;

c) E-mail para a empresa Ideias Turismo (Evidência 26, p. 20), de 2/6/2017, consultando se haveria o interesse da empresa em renovar o contrato. Em sua manifestação pelo interesse, de 14/6/2017, a empresa registrou a inexistência de obstáculo legal, ‘em especial, pelas características claras de continuidade dos serviços dos quais depende o Confea diariamente’; e

d) Documento ‘Autorização de processo de contratação’ (Evidência 26, p. 28 a 30), de 16/6/2017, com sugestão de prorrogação contratual em 12 meses e valor global de R\$ 11.736.693,50, bem como valor designado para passagens internacionais de R\$ 1.012.963,20, tendo o 2º Termo Aditivo (Evidência 26, p. 70 a 71) sido assinado em 30/8/2017.

328. Ocorre que após o encaminhamento da segunda prorrogação do contrato 34/2015, o Confea emitiu o Parecer jurídico 275/2017-Sucon (Evidência 26, p. 45 a 54) em 21/8/2017, que cita, no tocante a considerações sobre a aquisição de passagens aéreas como serviço de natureza continuada, os Acórdãos TCU 5.903/2010-Segunda Câmara, 6.780/2011-Segunda Câmara, 1.196/2006-Primeira Câmara, 4.742/2009-Segunda Câmara e 132/2008-Segunda Câmara.

329. Nesse sentido, o Parecer alerta em seu § 21 que cabe à unidade demandante, sob sua exclusiva responsabilidade, definir se o fornecimento de passagens aéreas está voltado para a atividade-fim de verificação e fiscalização do exercício e atividades das profissões de Engenharia e Agronomia.

330. Sobre esse ponto, o Encaminhamento 259/2017-Selog (Evidência 26, p. 55 a 67), emitido pela fiscal do Contrato, especifica nos parágrafos 48 e 50 que o Confea exerce sua atividade fim por meio das diversas reuniões ordinárias e extraordinárias realizadas pelo Plenário, comissões, comitês, conselhos, grupos de trabalho, colégio de presidentes e coordenadorias de câmaras especializadas, realizadas de forma presencial, o que, por sua vez, fundamentaria a correlação entre o objeto do contrato 34/2015 e as atribuições essenciais do Conselho Federal.

331. Na verdade, a jurisprudência do Tribunal considera a atribuição de natureza contínua para o fornecimento de passagens somente nos casos em que há necessidades relacionadas a suas atividades negociais e que seus servidores ou empregados têm que realizar viagens como parte de suas atividades de coordenação e fiscalização.

332. Entretanto, mais de 70% dos custos com passagens no âmbito do Contrato 34/2015 não foram destinados a conselheiros e empregados, conforme resumo abaixo:

Tabela 8 – Estimativas de custos do Confea para o contrato 34/2015

Tipo de beneficiado	1ª Prorrogação		2ª Prorrogação	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
Conselheiro	1.872.469,87	18%	2.112.604,82	20%
Empregado	1.144.287,14	11%	1.291.036,28	12%
Colaborador	7.385.853,36	71%	8.278.894,00	80%
Total	10.402.610,37		11.682.535,10	

[Fonte: Evidências 25 e 26]

333. Além disso, o Confea incluiu no total de gastos com colaboradores os profissionais homenageados, acompanhantes dos profissionais e gastos em solenidades de lançamento de eventos, conforme amostra da tabela abaixo:

Tabela 9 – Amostra de custos do Confea com colaboradores

Descrição do Evento	Diárias e passagens (R\$)
Solenidade de Lançamento da 73ª SOEA, dia 11 de abril de 2016, em Curitiba-PR.	197.655,75
73ª SOEA - Homenageados, representantes e acompanhantes, 29/08 a 1º/09 de 2016, em Foz do Iguaçu-PR.	264.045,72
Solenidade de Lançamento da 74ª SOEA - Belém -PA	297.123,25
74ª SOEA – Homenageados, representantes e acompanhantes, de 5 a 9 de agosto de 2017, em Belém-PA	210.967,95
Total da amostra	969.792,67

[Fonte: Evidências 25 e 26]

334. Isso tudo evidencia que parcela significativa dos custos no âmbito do contrato 34/2015 refere-se à realização e participação de eventos, com valor anual de alta materialidade, atribuição não constante do art. 27 da Lei 5.194/1966.

335. O voto do Acórdão 132/2008-2ª Câmara, que trata do caráter contínuo de um serviço, no âmbito de prestação de contas da Transpetro, traz ponderações relevantes sobre o tema:

28. Sem pretender reabrir a discussão das conclusões obtidas naqueles casos concretos, chamo a atenção para o fato de que a natureza contínua de um serviço não pode ser definida de forma genérica. Deve-se, isso sim, atentar para as peculiaridades de cada situação examinada.

29. Na realidade, o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

30. Nesse sentido, pode-se entender, por exemplo, que o fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização ínsitas ao cumprimento da missão desta Corte.

31. Na mesma linha de raciocínio, pode-se também considerar que o mesmo serviço tem natureza contínua para uma instituição federal de ensino superior, já que as bancas de exame de teses de mestrado e de doutorado exigem a participação de professores de outras instituições e, assim, a impossibilidade de fornecimento de passagens aéreas poderia inviabilizar a própria pós-graduação a cargo daquelas entidades.

32. O mesmo não ocorreria, no entanto, com um órgão judicial cujos integrantes não tivessem necessidade de deslocar-se frequentemente por avião para oferecerem a prestação jurisdicional. Em tal situação, o serviço em foco não seria contínuo, já que não seria essencial à permanência da atividade finalística.

33. De igual modo, um serviço de vigilância permanente de instalações deve ser considerado contínuo, posto que sua cessação colocaria em risco a integridade daquele patrimônio.

34. Isso não ocorre, entretanto, com um serviço de vigilância contratado para um evento específico, de duração determinada, que, por seu caráter eventual, não pode ser considerado contínuo. (grifo acrescido)

336. Portanto, o Confea não poderia ter atribuído natureza contínua para o fornecimento de passagens num contexto de mais de 70% dos custos com colaboradores.

III.4.4 Deficiência dos controles de concessão de diárias e passagens

337. A equipe de auditoria identificou a existência de deficiências nos controles das prestações de contas das despesas realizadas. Com base em relatório gerado pelo Sispad (Sistema de diárias e passagens do Confea), verificou-se um total de R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) destinado a compras de 1.943 passagens sem a devida prestação de contas por meio de apresentação de bilhetes de embarque (Evidência 27). (grifo acrescido)

338. Além disso, através dos ofícios de requisição 2, 8 e 23-321/2017/SeinfraUrbana, foram solicitados comprovantes de passagens aéreas, a título de amostra, para fins de verificação de controle. O quadro abaixo apresenta resumidamente as passagens para as quais o Confea não apresentou o comprovante, o que é mais uma evidência das deficiências nos controles das prestações de contas:

Tabela 10 – Passagens aéreas da amostra sem apresentação de comprovante pelo Confea

Conselheiro	Ano	Evento	Nº de diárias pagas	Total diária (R\$)	Valor da Passagem (R\$)
Daniel Antonio Salati Marcondes	2016	Workshop sobre legislação profissional brasileira em Portugal	6,5	9.274,30	4.572,52
Marcos Motta Ferreira	2016	XV Congresso de Engenharia Civil	4,5	6.553,40	13.521,64
Marcos Motta Ferreira	2016	7º Encontro das Associações Profissionais de Engenheiros Cívicos de Língua Portuguesa e Castelhana	6,5	11.486,90	8.409,49

[Fonte: Respostas aos ofícios de requisição 2, 8 e 23-321/2017/SeinfraUrbana]

339. Especificamente sobre o caso do XV Congresso de Engenharia Civil, constatou-se que, apesar de o Conselheiro Marcos Motta ter recebido o total de R\$ 20.075,00 para participação no evento internacional, incluindo diárias e passagens, não houve comprovação por meio de cartões de embarque, relatórios de viagens e/ou lista de presença, conforme determina a Portaria AD 126/2017. Ademais, na tentativa de verificar a existência do evento, buscou-se na internet informações sobre o congresso e os temas tratados, porém sem sucesso.

340. Em resposta ao ofício de requisição 02-321/2017-SeinfraUrbana, o Confea afirma que não há relatórios de viagens deste evento, pois o Conselheiro Marcos Motta Ferreira ‘foi um mero representante do Confea’ (peça 24, p.2).

341. Destaque-se, também, em relação à realização da Conferência Internacional da Águas, ocorrida no DF em julho/2016, que o Confea informou à equipe que (peça 72, p. 2 e 3): (i) não há acostado aos autos do Confea qualquer acordo formal com a Febrae; e (ii) os valores arrecadados devem ser solicitados diretamente à Febrae.







342. Acontece que a prestação de contas dos recursos públicos utilizados é um dos princípios republicanos. Nesse sentido, referente a despesas com passagens, o TCU já se manifestou no sentido de que é obrigatória a demonstração da finalidade pública dos deslocamentos, devidamente acompanhados de outros elementos comprobatórios, como ata de reunião, folders ou papéis de trabalho que evidenciem a efetiva participação do responsável na

atividade, conforme Acórdão 4.441/2014-TCU-1ª Câmara, de Relatoria do Ministro José Múcio Monteiro.

343. Também merecem destaque os Acórdãos TCU 100/2008-Plenário, 887/2010-2ª Câmara, 1.621/2010-1ª Câmara, 6.726/2010-1ª Câmara, 3.131/2013-2ª Câmara e 643/2014-Plenário, os quais exigem a devida comprovação de utilização dos recursos. Ainda, a ausência de prestação de contas enseja ressarcimento ao erário da despesa incorrida.

344. Além dos indícios de ausência de prestação de contas, na base de dados do Sispadi, consta registro de compra de passagens nacionais com o valor de R\$ 109.444,00 por trecho, totalizando R\$ 218.888,00. A informação é verificada no Sispadi, conforme captura de tela a seguir:

Figura 15 – Captura de tela do Sispadi indicando passagem com valor de R\$ 218.888,00

TOTAL					
R\$ 7.500,00					
Passagens e Trechos					
Req.	Favorecidos	Emitida	Processo	Fatura	Opções
3071	ANTONIO CARLOS SOUZA	SIM		Não informado.	 
3072	LUIS CESAR FREIRE VERSIANI	SIM		Não informado.	 
3073	WALDIMIR TELES FILHO	SIM		Não informado.	 
Valores Totais da Passagem					
		Valor Total:	R\$ 218888		
		Taxas de Embarque:	R\$ 33,9		
		Taxas DU:	R\$ 0		
Trecho:	MG-MONTES CLAROS/PI-TERESINA (MOC-Montes Claros/THE-Senador Petrônio Portella)				Retorno
					NÃO
Data e Horário:	11/08/2014 00:00hs				
Horário marcado:	11/08/2014 07:00hs				
Horário de chegada:					

[Fonte: Sistema Sispadi, visita in loco dia 10/10/2017]

345. Ao verificar o bilhete comprado (presente no sistema), observou-se que o valor da passagem é, na realidade, R\$ 2.188,88, conforme mostra a figura abaixo:

Figura 16 - Print da tela do sistema - indicação de valor de bilhete

Bilhete	GR 3071	R\$ 2188,88	R\$ 33,90	R\$ 0,00	R\$ 2222,78
Dados Corporativos					
Nome	Valor				
Requisicao	3071				
Centro de Custo	CAIS - SOEA				

[Fonte: Sistema Sispadi, visita in loco dia 10/10/2017]

346. Ou seja, registrou-se no sistema informatizado valor notavelmente divergente do bilhete emitido. Ante essa divergência, seria necessária uma análise da movimentação financeira da autarquia federal, a fim de conferir se tratar-se-ia de mero erro material ou se a movimentação financeira teria sido realizada conforme valor registrado no sistema. Contudo, conforme já explanado na seção de ‘Limitações’ deste relatório, não foi possível acessar os relatórios financeiros do Confea, o que, por sua vez, inviabilizou o aprofundamento na análise de pagamentos de passagens.

347. Em sua resposta (peça 72, p. 3), o Confea afirmou que:

‘(...) Adicionalmente, ressaltasse que o valor do bilhete do Sr. Antônio Carlos Souza está incorreto em nosso sistema de passagens, onde se lê R\$ 109.444,00, devesse [sic] ler R\$ 1.094,44. Em relação aos relatórios de eventos, informamos que as pessoas relacionadas foram

meros convidados, não havendo à época a obrigatoriedade de elaboração de tais documentos. (grifo acrescido)'.

348. Assim, a questão dos convidados ('meros convidados') volta à tona relacionada com a falta de prestação de contas. Além de disponibilizar montante significativo de recursos públicos, o Confea não exigiu a devida prestação de contas destes.

349. Ao analisar o pagamento de diárias aos Conselheiros, foi constatado que, no Sispadi, há registros de diárias pagas que se encontravam em períodos de afastamento das suas funções na entidade.

350. O Confea afirma que os Conselheiros Federais, titulares e suplentes, quando licenciados, não percebem quaisquer verbas e somente são custeados quando do efetivo desempenho da função, uma vez que exercem cargo honorífico, na forma do art. 51 da Lei 5.194/66 (peça 6, p. 3).

351. Mas, de acordo com os dados obtidos durante visita in loco (Evidência 28), verificou-se indício de pagamento irregular de 5 diárias no valor total de R\$ 5.265,00, entre os dias 29/8/2017 e 1/9/2017, ao Conselheiro Edson Alves Delgado, o qual estaria licenciado por tempo indeterminado a partir de 27/8/2017, segundo resposta ao ofício de requisição 01-321-2017/SeinfraUrbana (peça 6, p. 4).

352. Nesse ponto, vale ser destacado que o Confea não possui a prática de publicar no Diário Oficial da União os afastamentos ou licenças dos Conselheiros. Não foi encontrado para nenhum conselheiro afastado, conforme informado em resposta ao ofício de Requisição 01-321/2017-SeinfraUrbana, a respectiva publicação. Tal fato prejudica a transparência dos atos realizados pela entidade, bem como o controle social.

353. Considerando os indícios apontados, buscou-se avaliar a regularidade dos desembolsos efetuados por meio dos comprovantes financeiros da entidade. Contudo, em visita in loco, não foi possível acessar o sistema de gestão financeira do Confea, conforme registrado nas limitações de auditoria neste relatório.

III.4.5 Conclusão

354. Aproximadamente 20% dos gastos anuais da entidade são com diárias e passagens e, desse valor, 72% dos gastos em 2016 foram destinados a colaboradores. Ainda, de setembro/2015 a outubro/2017, 82% dos gastos com colaboradores referem-se à participação em eventos, alguns deles com centenas de diárias pagas pelo Conselho Federal, como foi o caso da 73ª SOEA e 74ª SOEA, com 889 e 867 diárias pagas, respectivamente.

355. Diante disso, parcela expressiva dos gastos do Conselho Federal com diárias e passagens são destinados a colaboradores em eventos, ou seja, não foi demonstrada a finalidade pública dos gastos com colaboradores e a relevância da participação destes para as atividades finalísticas da entidade.

356. Especialmente em relação a convidados, parte integrante dos colaboradores, não foi exigida a devida prestação de contas, um dos princípios republicanos, pois foram considerados 'meros convidados'. Vale destacar, por exemplo, que a falta de prestação de contas foi acompanhada pela destinação de 54 convidados, de sua livre escolha, pelo Presidente da entidade, na 73ª SOEA.

357. A falta de prestação de contas também estava registrada no sistema Sispadi, que continha R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) destinados à compra de 1.943 passagens sem a devida prestação de contas por meio de apresentação de bilhetes de embarque.

358. Num contexto de parte expressiva dos gastos com diárias e passagens serem destinadas a colaboradores em eventos, o Confea não poderia ter atribuído natureza contínua

para o fornecimento de passagens e, assim, prorrogou de forma irregular o contrato 34/2015 para agenciamento de viagens.

359. No tocante aos conselheiros, alguns deles receberam diárias em quase todos os dias úteis do ano, o que, por se dar em contínuos e sucessivos períodos, implica completo desvirtuamento da natureza indenizatória dessa parcela e lhes confere natureza remuneratória.

360. Esse fato foi acompanhado pela estimativa no orçamento de 2017 de R\$1.600,00 por dia útil por conselheiro o que reforça a previsão do Conselho Federal para destinar diárias a conselheiros em contínuos e sucessivos períodos.

361. Isso pode decorrer, inclusive, de ineficiência na condução e/ou no planejamento de reuniões, tendo em vista, por exemplo, que 5 das 8 reuniões entre 2016 e 2017 do Conselho de Comunicação e Marketing-CCM deliberaram somente sobre a data da reunião seguinte. Além disso, a Portaria AD Confea 126/2017 não estabelece limites e condições para a concessão de pagamento de verbas indenizatórias, o que, em conjunto com a sobra anual de recursos, contribui para a efetivação de gastos em desacordo com os princípios administrativos e com as decisões deste Tribunal.

362. Ainda, não há controle suficiente e adequado por parte do Confea referente às despesas com bilhetes para viagens. Em um caso específico, foi observado registro de compra de passagem por valor notadamente superior àquele constante do comprovante.

363. Ademais, o Confea não possui a prática de publicar no Diário Oficial da União os afastamentos ou licenças dos Conselheiros, o que prejudica o controle social e a verificação de recebimento de quaisquer verbas durante o período em que não desempenharam efetivamente a função.

IV. Conclusão

364. Dos achados expostos, conclui-se que o Confea não tem cumprido sua missão finalística, qual seja a de verificar e fiscalizar o exercício e atividades das profissões de engenharia e agronomia, bem como de aplicar o que dispõe a Lei 5.194/1966. Essa situação prejudica diretamente a sociedade, à medida que a expõe à atuação de profissionais com má conduta pública e escândalos ou condenados por crime considerado infamante.

365. O Confea tem atuado de forma deficiente como instância superior de fiscalização do exercício profissional, por não acompanhar adequadamente a atuação dos Conselhos regionais, por não realizar adequada e regularmente os estudos necessários e suficientes para fixação de anuidades, emolumentos e taxas e pelos atrasos para regulamentar e aplicar a Lei 5.194/1966, em prejuízo à atuação efetiva dos Creas.

366. Os recursos para o Prodesu, programa cuja sistemática adotada é caracterizada pela passividade do Conselho Federal e necessidade de iniciativas dos próprios conselhos regionais, não têm sido priorizados para solucionar as deficiências dos Creas, como no caso do programa de estruturação organizacional das unidades de controle e transparência, que não teve utilização de recursos pelos Conselhos regionais mesmo diante da auditoria do TCU em 2015 (questionário sobre transparência que subsidiou o Acórdão 96/2016-Plenário).

367. Além disso, as transferências de recursos do Confea para os Creas, mediante convênios, em vez de terem um caráter complementar e pontual, dentro da atuação maior do Confea em promover a sustentabilidade econômica, financeira e social do Sistema e acompanhar os participantes no desempenho de suas funções finalísticas, vêm sendo realizadas num contexto de deficiência na definição dos valores para taxas, anuidades, serviços e multas (resposta à questão de auditoria 2).

368. Vale ressaltar que o orçamento do Confea, por não fazer parte das leis orçamentárias, não é submetido ao escrutínio parlamentar, tendo reduzido controle social. Assim, aumenta a importância de haver critérios técnicos para a definição dos valores para taxas, anuidades, serviços e multas, na busca pela sustentabilidade e equidade econômico-financeira do Sistema Confea/Creas, evitando-se excesso ou falta de receitas e minimizando a dependência dos Creas ao Programa Prodesu e a outros convênios disponibilizados pelo Conselho Federal.

369. Tal situação advém da atuação deficiente da área responsável pela auditoria dos Conselhos regionais (AUDI), e das Comissões permanentes de controle e sustentabilidade (CCSS) e de ética e exercício profissional (CEEP).

370. Nota-se, portanto, que o Conselho não vem efetivamente exercendo sua função de fiscalizar e disciplinar, sob os aspectos normativos e punitivos, o exercício da profissão regulamentada (resposta à questão de auditoria 3).

371. Registra-se também que, num contexto de integração deficiente dos atos financeiros do Conselho Federal com seus sistemas orçamentários, contábeis e patrimoniais, o Confea realizou reformulação orçamentária de alta materialidade em 2017, mais que dobrando a estimativa inicial (alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões) e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, sem apresentar memória de cálculo, em descumprimento ao art. 2º da Lei 9.784/1999, o que denota atuação deficiente da Comissão de Controle e Sustentabilidade – CCSS.

372. A falta de motivação da reformulação orçamentária foi acompanhada, por exemplo, pela inclusão no orçamento de 2017 de contratação irregular de agência de propaganda sem finalidade pública, em descumprimento à Lei 12.232/2010 (Contrato 13/2017), com elevados gastos (R\$ 16 Milhões) para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição, atribuição das associações e entidades de classe, sem respaldo na legislação que rege o Confea (resposta à questão de auditoria 4).

373. Além disso, é relevante ressaltar que mais de R\$ 23 Milhões anuais foram gastos a partir de 2014 até 2016 com diárias e passagens, num contexto de uma execução orçamentária anual de aproximadamente R\$ 100 Milhões. E parcela expressiva dessa despesa foi destinada a colaboradores (pessoas que não tem vínculo com a entidade) em eventos. Nessa esteira, também não foi demonstrada a finalidade pública desses gastos (resposta à questão de auditoria 2).

374. Aqui, convém destacar que ao mesmo tempo em que o Conselho Federal não cumpre com suas atribuições finalísticas, tem destinado parcela expressiva de seus recursos para colaboradores que não têm vínculo com a entidade e sem demonstrar a relevância da participação destes para suas atividades finalísticas.

375. Especialmente em relação a convidados, que é parte integrante dos colaboradores, não foi exigida a devida prestação de contas, um dos princípios republicanos, pois foram considerados ‘meros convidados’. Ainda, verificou-se falta de prestação de contas registrada no sistema de diárias e passagens, que continha R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) destinados à compra de 1.943 passagens sem a devida comprovação.

376. Num contexto de parte expressiva dos gastos com diárias e passagens serem destinadas a colaboradores em eventos, o Confea não poderia ter atribuído natureza contínua para o fornecimento de passagens, como o fez, prorrogando de forma irregular o contrato 34/2015 para agenciamento de viagens.

377. Vale ressaltar que o Despacho do Ministro-Substituto Weder de Oliveira, citado no Voto do Acórdão 2.785/2017-Plenário, já havia determinado cautelarmente ao Confea que se abstivesse de pagar diárias aos seus conselheiros e presidente em valores superiores aos

equivalentes a Diretores de agência reguladora do Poder Executivo e aos seus servidores em valores superiores às pagas a servidores de nível superior no âmbito do Poder Executivo.

378. Em complemento aos trabalhos do citado Acórdão, que teve o foco nos valores das diárias, a presente auditoria demonstrou, no tocante à pertinência dos gastos, que as despesas com diárias e passagens realizadas pelo Conselho não estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência (resposta à questão de auditoria 1).

379. No que diz respeito aos conselheiros federais, a situação se agrava, pois alguns deles receberam diárias em quase todos os dias úteis do ano, o que, por se dar em contínuos e sucessivos períodos, implica completo desvirtuamento da natureza indenizatória dessa parcela e lhes confere natureza remuneratória. Esse fato foi acompanhado pela estimativa no orçamento de 2017 de R\$1.600,00 por dia útil por conselheiro, o que reforça a previsão do Conselho Federal para destinar diárias a conselheiros em contínuos e sucessivos períodos.

380. Na verdade, a Portaria AD Confea 126/2017 não estabelece limites e condições para a concessão de pagamento de verbas indenizatórias, o que, em conjunto com a sobra anual de recursos do Conselho Federal, exposta em sua reformulação orçamentária de 2017, contribui para a efetivação de gastos em desacordo com os princípios administrativos e com as decisões deste Tribunal.

381. Ainda, não há controle suficiente e adequado por parte do Confea referente às despesas com bilhetes para viagens. Em um caso específico, foi observado registro de compra de passagem por valor notadamente superior àquele constante do comprovante. O Conselho Federal também não possui a prática de publicar no Diário Oficial da União os afastamentos ou licenças dos Conselheiros, o que prejudica a verificação de recebimento de quaisquer verbas durante o período em que não desempenharam efetivamente a função e o controle social, nos termos da Lei 12.527/2011.

382. O Conselho Federal também demonstrou que não gerencia adequadamente riscos e não institui os mecanismos de controle interno necessários, inclusive não emitindo relatórios de auditoria interna, postura incompatível com os arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/1967. Isso decorre da atuação deficiente da controladoria (auditoria interna) do Confea.

383. As deficiências de atuação da Controladoria contribuem, em certa medida, com as irregularidades identificadas nos Achados III (Contratos) e IV (Diárias e passagens), tendo em vista que prejudicam a avaliação necessária, suficiente e tempestiva da gestão de risco de fraude e corrupção, dos respectivos controles internos e da gestão da ética e da integridade organizacional.

384. No tocante às respostas à questão de auditoria 4, verificou-se que as seguintes irregularidades nas contratações do Confea, em afronta aos princípios da legalidade e da moralidade: (i) indício de sobrepreço decorrente de preços excessivos no valor de R\$ 3,37 Milhões e ausência de demonstração de vantajosidade (Contrato 10/2017); (ii) contratação sem finalidade pública no valor de R\$ 16 Milhões, incompatível com as atribuições legais do Conselho Federal e em descumprimento à Lei 12.232/2010 (Contrato 13/2017); e (iii) pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação (Contrato 18/2017).

385. Registre-se que as contratações supracitadas, todas realizadas em 2017 e de alta materialidade, foram firmadas num contexto de planejamento orçamentário sem memória de cálculo e de atuação deficiente da Controladoria.

386. Ademais, foram identificadas irregularidades nas contratações de 2016: Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos no valor de R\$150.598,75 (Contrato 44/2016); Ausência de demonstração de vantajosidade em adesão a atas de registro de preços, em descumprimento do art. 22 do Decreto 7.892/2013 (Contrato 02/2016); e Inexigibilidade de

licitação com propostas prévias ao projeto básico (Contratos 19, 21 e 46/2016) e sem justificativa de preço (Contrato 21/2016).

387. Nota-se também a inobservância por parte do Confea à jurisprudência do TCU, mesmo com a existência de casos similares já deliberados pelo Tribunal junto ao próprio Confea, como foi o caso da pesquisa mercadológica restritiva da dispensa de licitação que resultou no Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário. Nesse sentido, é imperioso destacar a atuação deficiente da Controladoria, que deveria acompanhar o cumprimento de decisões dos órgãos de controle externo destinadas ao Confea e subsidiar as instâncias internas de governança para apoiar seus processos decisórios (inciso VII, art. 17, Portaria Confea AD 364/2015).

388. Por fim, em relação à questão de auditoria 5, a equipe de auditoria não identificou incompatibilidade das despesas com salários e benefícios com os princípios da administração pública federal e irregularidades face a legislação vigente.

389. Contudo, vale registrar que foram encontradas falhas no sistema de folha de pessoal da entidade, considerando pagamentos de salários mensais em 2017 no valor de R\$ 45.000,00 e R\$ 198.964,80, configurando possível desrespeito ao teto constitucional e aos Acórdãos deste Tribunal 871/2016, 551/2008, 594/2007, todos do Plenário; entretanto, só foi possível concluir, pelas alegações do Confea, que se tratavam de erros de registro no sistema, sem prejuízo de futuras avaliações do Conselho Federal pelos órgãos de controle.

390. Tendo em vista que o Confea não possui sistemas automatizados que comuniquem registros administrativos com dados contábeis, orçamentários e financeiros, conforme destacado na seção de limitações de auditoria deste relatório, não foi possível confirmar a veracidade das alegações sobre a folha de pessoal da entidade.

391. Por fim, é possível concluir, a partir dos achados expostos ao longo deste relatório, que, ao contrário do que a Lei preconiza e do que a sociedade espera em termos de resultados, a gestão da entidade não tem sido focada no propósito da organização e não tem gerenciado adequadamente seus riscos, implicando na falta de boa governança e nas diversas irregularidades encontradas na presente fiscalização.

V. Proposta de encaminhamento

392. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

392.1. Realizar a audiência do responsável a seguir indicado, enviando cópia deste relatório para subsidiar sua manifestação, com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa acerca das condutas, nexos de causalidade e respectivos normativos infringidos indicados na matriz de responsabilização anexa (Apêndice B): Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91; Cargo: Presidente do Confea de 2012 a 2017.

392.2. Determinar ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, nos termos do inciso II do art. 250 do Regimento Interno do TCU, que:

a) Realize adequada e regularmente os estudos necessários e suficientes para fixação de anuidades, emolumentos e taxas a pagar pelos profissionais e pessoas jurídicas, considerando as realidades regionais, em cumprimento ao inciso 'p' do art. 27 da Lei 5.194/1966;

b) Defina procedimentos para acompanhamento anual da instauração de processos nos Creas para apuração das irregularidades cometidas por profissionais, incluindo providências nos casos de omissão da atuação dos Conselhos Regionais, por força do inciso 'c' do art. 27 da Lei 5.194/1966 e do inciso III do art. 2º e do inciso XXIII do art. 3º do RI/Confea;

c) Identifique anualmente (frequência associada ao planejamento orçamentário), ainda que por amostragem, considerando as atribuições do inciso XXXIII do art. 9º e do inciso II do

art. 17 do RI/Confea, riscos e controles deficientes dos Conselhos Regionais, inclusive para destinação obrigatória de recursos para as deficiências encontradas, como já é realizado no Prodafisc no âmbito de convênios como o Prodesu.

d) Acompanhe efetivamente o repasse de quotas dos Conselhos Regionais, por força do inciso X do art. 36 do RI/Confea e do inciso 'h' do art. 27 da Lei 5.194/1966, por meio da instituição de controles automatizados que incluam a verificação das rendas dos Creas referentes aos itens I a V do art. 35 da Lei 5.194/1966;

e) Defina em normativo prazo máximo razoável para apreciar e decidir sobre o balanço, o balancete e as prestações de contas referentes às execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos Creas, para cumprimento tempestivo do inciso XXXIII do art. 9º do RI/Confea;

f) Defina procedimentos para garantir que recursos sejam destinados a colaboradores eventuais exclusivamente para o cumprimento das atribuições legais do Confea, nos termos do art. 175 do RI/Confea e do art. 4º da Lei n. 8.162/1991;

g) Defina procedimentos para adequada e suficiente prestação de contas quando houver concessão de diárias e passagens, inclusive e especialmente em relação aos colaboradores eventuais, para devido cumprimento do inciso II do art. 64 e do inciso XXVIII do art. 9º do RI/Confea; e

h) Regule e monitore os indicadores de gestão de caráter administrativo, econômico e financeiro para subsidiar a elaboração do planejamento estratégico do Confea, dos Creas e da Mútua, em cumprimento do inciso V do art. 36 do RI/Confea.

392.3. Determinar ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, que, considerando o constante da seção 'Inconsistências e Irregularidades nos gastos com Diárias e passagens' (seção III.4), encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, informações atualizadas acerca das medidas administrativas adotadas para apurar a possível existência do débito decorrente da falta de prestação de contas em relação a diárias e passagens pagas, incluindo colaboradores e convidados, e caso confirmado, das medidas adotadas para o devido ressarcimento.

392.4. Constituir processos apartados para exame de cada matéria abaixo especificada, com fulcro na seção II da Resolução TCU 259/2014, mediante o desentranhamento do relatório de auditoria e das peças e evidências citadas nas subseções respectivas da seção III.3, e autorizar a realização de:

a) oitiva do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea e da empresa Linkcon Ltda. (CNPJ 05.323.742/0001-71), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para se manifestarem, no prazo de (15) quinze dias, sobre (i) os indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00), e (ii) a ausência de demonstração de vantajosidade da contratação, irregularidades referentes à contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos, conforme exposição de motivos dos itens respectivos em III.3 (Contrato 10/2017);

b) oitiva do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea e da empresa Debrito Propaganda Ltda (CPNJ 00.000.424/0003-18), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, para se manifestarem, no prazo de (15) quinze dias, sobre contratação irregular em 2017 de agência de propaganda, conforme exposição de motivos dos itens respectivos em III.3 (Contrato 13/2017).

392.5. Dar ciência ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265, de 9/12/2014, sobre as seguintes impropriedades identificadas (expostas nas subseções respectivas da seção III.3, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:

a) Pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação que resultou no Contrato 018/2017, de R\$ 3.940.000,00, referente à realização de estudos e pesquisas para identificação dos aspectos culturais, sociais e econômicos que influenciam a percepção dos públicos interessados no Confea sobre sua imagem institucional e para a definição de estratégias orientadas ao fortalecimento de seu posicionamento e de sua atuação, o que afronta ao Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário;

b) Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos em caráter nacional, no contexto do Contrato 044/2016, de valor total R\$ 3.308.000,00, sem a devida motivação e sem demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação, em afronta à jurisprudência do Tribunal, valendo destacar os Acórdãos 1.134/2017 e 2.203/2017, todos do Plenário;

c) Ausência de demonstração de vantajosidade do Contrato 02/2016, com objeto de prestação de serviços de impressão corporativa com acesso via rede local, com valor anual de R\$167.945,76, em descumprimento ao art. 22 do Decreto 7.892, de 23/1/2013; e

d) Inexigibilidade de licitação com propostas prévias ao projeto básico e sem justificativa de preço (Contratos 19/2016, 21/2016 e 46/2016), em afronta ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993 e à Orientação Normativa AGU 17/2009.

392.6. Recomendar ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que envide esforços com vistas a:

a) Incluir como pauta obrigatória das reuniões previstas no art. 53 da Lei 5.194/1966 manifestações técnicas, devidamente fundamentadas, sobre desafios para a equilíbrio financeiro e sustentabilidade do Sistema Confea/Creas, incluindo contribuições para a devida definição dos valores dos itens I a V do Art. 35 da mesma Lei; e

b) Integrar as atividades contábil-orçamentárias e financeiras num único sistema, a exemplo do que é feito no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI.

392.7. Desapensar o TC 026.363/2016-0 e determinar o retorno desses autos à Secex/RS para exame e instrução, referente a denúncia de irregularidades na realização da Conferência Internacional de Água e Energia, com fulcro no art. 38 da Resolução TCU 259, de 7/5/2014, tendo em vista que o objeto ora denunciado não foi devidamente apurado pela equipe de auditoria, face o espoco da matriz de planejamento e as limitações de auditoria resultantes da obstrução à livre fiscalização;

392.8. Encaminhar a deliberação a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, a todos os Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia – Creas.

392.9. Encaminhar a deliberação a ser proferida nos presentes autos, acompanhada de relatório e voto, à Secex/RS, por deter as contas da entidade”.

3. Após o relatório de auditoria inicial, a SeinfraUrbana promoveu os saneamentos devidos no processo, até chegar à instrução final, a seguir reproduzida (peça 143):

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria realizada no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), no período compreendido entre 14/8/2017 e 31/1/2018, com o objetivo de fiscalizar as despesas e outros aspectos da gestão da entidade, notadamente o alcance de sua missão finalística. O objetivo desta instrução é analisar a resposta ao Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana, expedido em 9/11/2018 para ouvir em audiência o Sr. José Tadeu da Silva, ex-presidente do Confea, que foi presidente da entidade no período de 01/01/2012 a 31/12/2017, por irregularidades apontadas no relatório de auditoria.

HISTÓRICO

2. A auditoria foi realizada no âmbito de uma Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a cargo da Secex/RS, que tinha como objetivo verificar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, no período de 01/01/2013 a 31/12/2017.

3. Durante os trabalhos, que também contaram com participação da Secretaria Extraordinária de Operações Especiais em Infraestrutura (SeinfraOperações), foram constatados os seguintes achados (peça 119, p. 14-56):

- a) Atuação deficiente na fiscalização e no aperfeiçoamento das atividades profissionais do Sistema Confea/Creas;
- b) Deficiências na gestão administrativa do Confea;
- c) Irregularidades nas aquisições e contratações e na operacionalização de processos licitatórios;
- d) Inconsistências e irregularidades nos gastos com diárias e passagens.

4. Concluiu-se que o Confea não estava cumprido adequadamente sua missão finalística, qual seja, a de ‘verificar e fiscalizar o exercício e atividades das profissões de engenharia e agronomia, bem como de aplicar o que dispõe a Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões sob sua coordenação’, pelo que se propôs a audiência do presidente do Confea, com determinações e recomendações à entidade, constituição de processos apartados, além de ciência ao Confea sobre as impropriedades constatadas (peça 119).

5. Tendo em vista a gravidade das irregularidades identificadas, o Ministro Relator Weder de Oliveira determinou por meio de despacho que o relatório de auditoria (peça 119) fosse encaminhado aos gestores para que pudessem trazer aos autos a visão institucional sobre os achados de auditoria e determinou o ‘desapensamento do TC 026.363/2016-0 e o retorno do processo à Secex-RS para exame e instrução’ (peça 122).

6. O Confea se manifestou acerca dos principais pontos relacionados à supervisão dos Creas, à quantidade de diárias e passagens pagas a colaboradores e conselheiros e às contratações analisadas por este Tribunal (peça 128, p. 1-7), deixando de comentar as ‘deficiências na gestão administrativa’ apontadas pela equipe de auditoria em seu item III.2, tais como (i) alteração orçamentária relevante efetuada em 2017; (ii) ausência de memória de cálculo para vários dos itens de despesas fixados no orçamento do órgão; (iii) ausência de controles automatizados, ou softwares, que permitam a adequada, transparente e eficiente gestão dos recursos orçamentários-financeiros. Em relação a este último item, a entidade tão somente apresentou manifestação a respeito da ausência de auditoria interna.

7. O Confea apresentou o entendimento de que os achados descritos no relatório são na verdade cumprimento da legislação, uma vez que, devido ao seu modelo de organização, sua fiscalização é exercida por meio de diversos atores. Nesse sentido, tal modelo justificaria o elevado número de diárias e passagens pagas a colaboradores externos e conselheiros, bem

como explica a deficiência na supervisão das atividades dos Creas, uma vez que entende que os conselhos regionais possuem autonomia administrativo-financeira (peça 128).

8. Contudo, a instrução da unidade técnica deste Tribunal (peça 129) informa que todos os apontamentos da equipe de auditoria foram realizados com base na Lei 5.194/1966 e no regimento interno do próprio Confea, razão pela qual entendeu-se que os comentários apresentados não foram suficientes para alterar o entendimento do relatório da peça 119.

9. Diante disso, a instrução (peça 129) manteve a proposta de encaminhamento do relatório de auditoria (peça 119), que em suma propôs: i) audiência do ex-presidente do Confea, Sr. José Tadeu da Silva, para que apresentasse razões de justificativa acerca das condutas, nexos de causalidade e infração dos normativos indicados na matriz de responsabilização anexa ao relatório de auditoria (peça 119 - Apêndice B); ii) diversas determinações e recomendações ao Confea ali descritas; iii) constituição de dois processos apartados para examinar o contrato 10/2017 de serviços de informática e o contrato 13/2017 de agência de propaganda; e iv) dar ciência ao Confea sobre as impropriedades constatadas.

10. Em seguida, despacho do Ministro Relator Weder de Oliveira (peça 132) determinou que nos termos da audiência constasse não apenas a referência aos fatos apontados na matriz de responsabilização do relatório de fiscalização, mas que esses fatos constassem integralmente da proposta de encaminhamento da instrução e no corpo do texto do ofício de audiência, pelo que foi restituído o processo à unidade instrutiva para nova proposta de audiência ao presidente do Confea, para serem explicitados para cada descrição de conduta irregular, os normativos que foram infringidos pelo responsável, e para cumprir com as demais propostas da unidade acatadas pelo Relator.

11. Atendendo ao Despacho do Relator, a unidade técnica reformulou a proposta da audiência (peça 133), que passou a ter a redação abaixo:

I) realizar, com fundamento no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do RI/TCU, a audiência do responsável Sr. José Tadeu da Silva, CPF 720.451.168-91, Presidente do Confea de 2012 a 2017, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de justificativa pelas irregularidades indicadas:

I.1) Por ter se omitido e não envidado esforços para dotar adequadamente o Confea de ferramentas para boa e regular gestão orçamentária e financeira, a qual sequer possui controles automatizados, com o agravante de dispor de recursos financeiros mais do que suficientes em caixa, prejudicando o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno necessários, bem como a avaliação interna (gestores e controle interno) e externas (órgãos de fiscalização) no tocante à regularidade e adequação das despesas realizadas, contrariando os arts. 6º e 13º do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o inciso I do art. 55 do RI/Confea.

I.2) Por ter apresentado proposta de reformulação orçamentária em 2017 sem motivação do ato administrativo, ou seja, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, mais que dobrando a estimativa inicial e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, resultando na realização de gastos (contratos, diárias e passagens) sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais e regimentais do Conselho Federal, contrariando os arts. 2º e 50 da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer.

I.3) Por ter homologado e adjudicado a contratação irregular de agência de propaganda sem finalidade pública, em descumprimento à Lei 12.232/2010 (Contrato 13/2017), com elevados gastos (R\$ 16 milhões) para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição, permitindo a veiculação ilegítima de mídia (homenagem à carreira profissional) que não guarda relação com

a missão finalística do órgão e não possui previsão em seu regimento interno, contrariando o inciso XXII do art. 3º do RI/Confea, e ainda a Portaria Confea AD 249/2016, que definiu como responsável pela adjudicação e homologação da licitação o Chefe de Gabinete.

I.4) Por ter incluído na proposta de orçamento do Confea, e suas reformulações, gastos de 8.869 diárias com colaboradores (que não têm vínculo com a entidade), entre 14/9/2015 e 9/10/2017, o que representa R\$ 31,8 milhões, incluindo as passagens aéreas, sem que houvesse motivação e/ou relação com a atividade fiscalizatória ou com o desempenho das atividades do Conselho dispostas na Lei 5.194/1966, e por ter destinado R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) para compras de 1.943 passagens sem adotar providências para que houvesse a devida prestação de contas, ou seja, sem ter o cuidado e a atenção necessários para exigir da Controladoria a comprovação do uso dos recursos, permitindo as irregularidades identificadas nas despesas de diárias e passagens, inclusive em relação à falta de prestação de contas, uma vez que não há avaliação necessária, suficiente e tempestiva da gestão de risco de fraude e corrupção, dos respectivos controles internos e da gestão da ética e da integridade organizacional, contrariando o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade); os votos dos Acórdãos 570/2007-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler, e 2.440/2017-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Augusto Nardes (A normatização da concessão de diárias deve pautar-se pelos princípios gerais que norteiam a Administração Pública, a exemplo da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão), o item 9.3.3 do Acórdão 78/2010-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer, e o Acórdão 4.441/2014-1ª Câmara, de Relatoria do Exmo. Ministro José Múcio Monteiro.

(Grifamos).

12. Todavia, nessa nova redação, a unidade técnica reviu a proposta do relatório de auditoria no tocante aos itens incluídos na audiência do ex-presidente, tendo em vista que o Contrato Confea 10/2017 de serviços de informática seria tratado no âmbito da fiscalização a ser procedida pela Secretaria de Fiscalização de TI do TCU. Devido a isso, propôs ao Relator o cancelamento da constituição de processo apartado para esse fim, o que também levou à desistência da proposta de audiência sobre esse tópico (peça 133, p.2).

13. Por sua vez, o Relator considerou que devido à constituição dos apartados, não se fazia necessária a realização de audiência do responsável pelas irregularidades mencionadas nos itens I.3 e I.4 da proposta da SeinfraUrbana, quais sejam, a contratação irregular de agência de propaganda, e; gastos de 8.869 diárias com colaboradores, que seriam tratados no âmbito de processos específicos.

14. Em relação ao item I.1, de ausência de ‘ferramentas para boa e regular gestão orçamentária e financeira’ o Ministro Weder de Oliveira entendeu que o relatório de fiscalização não apresentou fundamentos legais que justificassem a realização de audiência e aplicação de multa ao responsável, cabendo à unidade técnica tão somente expedir recomendação ao Confea, por ocasião da apreciação do mérito do presente processo.

15. Por fim, ficou autorizada a audiência do ex-presidente do Confea por ter apresentado proposta de reformulação orçamentária em 2017, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, sem motivação do ato administrativo, desacompanhada da memória de cálculo, conforme item I.2 (peça 136).

16. Em relação ao item I.2 da proposta de audiência acima mencionada (peça 133), baseia-se na matriz de responsabilização do relatório de auditoria (peça 119, p. 72-73), cujos trabalhos abrangeram a gestão do período de 01/01/2013 a 31/12/2017, e traz as seguintes assertivas:

“APÊNDICE B - Matriz de Responsabilização (peça 119, p. 72-73)

ACHADO

Deficiências na gestão administrativa do Confea.

RESPONSÁVEL

José Tadeu da Silva (CPF: 720.451.168-91)

PERÍODO DE EXERCÍCIO

Presidente de 01/01/2012 até 31/12/2017.

CONDUTA

Omitir-se e não envidar esforços para dotar adequadamente o Conselho de ferramentas para boa e regular gestão orçamentária e financeira, a qual sequer possui controles automatizados, com o agravante de dispor de recursos abundantes em caixa.

Não exercer o dever de vigilância e acompanhamento dos responsáveis designados por ele para as áreas de auditoria interna (Controladoria) e de auditoria dos Creas (AUDI), num contexto de deficiências de controle interno, de supervisão deficiente dos conselhos regionais e dos já citados recursos abundantes.

Apresentar proposta de reformulação orçamentária em 2017 sem motivação do ato administrativo, ou seja, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, mais que dobrando a estimativa inicial e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016.

NEXO DE CAUSALIDADE (entre a conduta e o resultado ilícito)

A atuação deficiente das áreas de auditoria, combinada com a gestão financeira sem controles automatizados, prejudicou o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno necessários, bem como a avaliação interna (gestores e controle interno) e externas (órgãos de fiscalização) no tocante à regularidade e adequação das despesas realizadas.

Isso resultou no não cumprimento da missão finalística do Confea, qual seja a de verificar e fiscalizar o exercício e atividades das profissões de engenharia e agronomia (Achado I), em contratações irregulares, inclusive sem finalidade pública (Achado III) e em Inconsistências e Irregularidades nos gastos com diárias e passagens (Achado IV).

A falta de motivação da reformulação orçamentária de 2017 também propiciou a realização de gastos (contratos, diárias e passagens) sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais

CULPABILIDADE

O responsável exerce o cargo de Presidente do Confea desde 2012 e, anteriormente, exerceu o cargo de Presidente do Crea/SP. Considerando o tempo de experiência na área e no cargo, era possível a ele, na condição de Presidente, identificar que a reformulação orçamentária 462% maior que a média das reformulações de 2010 a 2016 não estava devidamente motivada, inclusive porque pela Resolução Confea 1.037, de 21/12/2011, a proposta orçamentária e suas reformulações devem ser elaboradas pelo Presidente da entidade.

E mesmo diante de sua atribuição regimental (inciso III do art. 55 do RI/Confea) de acompanhar a execução do orçamento, não teve o cuidado e a atenção necessários para cumprir e fazer cumprir a legislação federal, a jurisprudência do TCU e os normativos do próprio Confea”.

17. Em consequência foi expedido o Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana (peça 138), de 9/11/2018, visando ouvir em audiência o Sr. José Tadeu da Silva, o qual pediu prorrogação

de prazo (peça 140) em 4/12/2018. Por sua vez, a unidade técnica concedeu a prorrogação solicitada em 7/12/2018 (peça 142), estendendo por 30 dias o prazo para resposta.

EXAME

18. O objetivo desta instrução é analisar a resposta ao Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana, expedido em 9/11/2018 para ouvir em audiência o Sr. José Tadeu da Silva, presidente do Confea no período de 01/01/2012 até 31/12/2017, por irregularidades apontadas no relatório de fiscalização da peça 119, cujos trabalhos abrangeram a gestão no período de 01/01/2013 a 31/12/2017.

19. Em atendimento ao Despacho da peça 136, exarado pelo Relator, Ministro Weder de Oliveira, foi expedido ofício de notificação de audiência (peça 138), em 9/11/2018, dirigido ao Sr. José Tadeu da Silva, ex-presidente do Confea, solicitando apresentar:

“Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 9/11/2018 (peça 138)

Razões de justificativa quanto à irregularidade detalhada a seguir:

‘Por ter apresentado proposta de reformulação orçamentária em 2017 sem motivação do ato administrativo, ou seja, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, mais que dobrando a estimativa inicial e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, resultando na realização de gastos (contratos, diárias e passagens) sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais e regimentais do Conselho Federal, contrariando os arts. 2º e 50 da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer’. (Grifamos).

20. Constata-se que o ofício foi recebido pelo responsável (peça 139), que solicitou prorrogação de prazo (peça 140), deferida pelo titular da unidade técnica (peça 142) em 7/12/2018, estabelecendo prazo adicional de 30 dias para resposta.

21. O prazo concedido ao Sr. José Tadeu da Silva encerrou-se em 6/1/2019 sem que houvesse manifestação do responsável.

22. Dentro do padrão de comunicação do TCU, o ofício alertou o interessado de que ‘o não encaminhamento de razões ou a rejeição das razões de justificativa apresentadas poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das presentes contas do responsável, bem como a aplicação das multas previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992’, e ainda que, ‘em caso de não apresentação de resposta no prazo estabelecido, o processo terá prosseguimento, caracterizando-se a revelia, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992’.

CONCLUSÃO

23. Foi expedido o Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana, em 9/11/2018, para ouvir em audiência o Sr. José Tadeu da Silva, ex-presidente do Confea, ‘por ter apresentado proposta de reformulação orçamentária em 2017 sem motivação do ato administrativo’.

24. Verifica-se que o ofício foi recebido pelo responsável (peça 139), sendo objeto de pedido de prorrogação (peça 140), deferida pelo titular da unidade técnica (peça 142) em 7/12/2018, que estabeleceu prazo adicional de 30 dias para resposta.

25. O prazo concedido ao Sr. José Tadeu da Silva encerrou-se em 6/1/2019 sem que houvesse manifestação do responsável.

26. Dentro do padrão de comunicação do TCU, o ofício alertou o interessado de que ‘o não encaminhamento de razões ou a rejeição das razões de justificativa apresentadas poderá ensejar o julgamento pela irregularidade das presentes contas do responsável, bem como a aplicação das multas previstas no art. 58 da Lei 8.443/1992’, e ainda que, ‘em caso de não

apresentação de resposta no prazo estabelecido, o processo terá prosseguimento, caracterizando-se a revelia, para todos os efeitos, nos termos do § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992’.

Diante disso, vai-se propor considerar revel o Sr. José Tadeu da Silva, por não apresentar razões de justificativa quanto às irregularidades apontadas no Ofício 0454/2018-TCU/SeinfraUrbana, de 9/11/2018 (peça 138), ou seja:

‘Por ter apresentado proposta de reformulação orçamentária em 2017 sem motivação do ato administrativo, ou seja, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, mais que dobrando a estimativa inicial e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, resultando na realização de gastos (contratos, diárias e passagens) sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais e regimentais do Conselho Federal, contrariando os arts. 2º e 50 da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer’.

27. Assim, propõe-se a aplicação de multa, pela ‘reformulação orçamentária em 2017 sem trazer motivação do ato administrativo, ou seja, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, mais que dobrando a estimativa inicial e superando em 462% a média das reformulações de 2010 a 2016, resultando na realização de gastos (contratos, diárias e passagens) sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais e regimentais do Conselho Federal, contrariando os arts. 2º e 50 da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer’.

28. Em relação ao item I.1, que constata ausência de ‘ferramentas para boa e regular gestão orçamentária e financeira, prejudicando o gerenciamento de riscos e a instituição de mecanismos de controle interno necessários, bem como a avaliação interna (gestores e controle interno) e externas (órgãos de fiscalização) no tocante à regularidade e adequação das despesas realizadas’, o Ministro Weder de Oliveira entendeu que o relatório de fiscalização não apresentou fundamentos legais que justificassem a realização de audiência e aplicação de multa ao responsável, cabendo à unidade técnica tão somente expedir recomendação ao Confea, por ocasião da apreciação do mérito do presente processo, o que será proposto abaixo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Considerando-se que o ex-presidente do Confea tomou conhecimento da audiência emanada pelo TCU e não apresentou as razões de justificativas solicitadas, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) Considerar revel o Sr. José Tadeu da Silva (CPF 720.451.168-91), Presidente do Confea no período de 01/01/2012 até 31/12/2017, nos termos nos termos do § 3º, art. 12 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, § 8º do Regimento Interno.

b) Aplicação de multa ao Sr. José Tadeu da Silva (CPF 720.451.168-91), Presidente do Confea no período de 01/01/2012 até 31/12/2017, conforme inciso II, art. 58 da Lei 8.443/1992, por ter realizado reformulação orçamentária em 2017 sem trazer motivação do ato administrativo, sem memória de cálculo, alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, resultando na realização de gastos com contratação de empresas, diárias e passagens, sem finalidade pública e incompatíveis com as atribuições legais e regimentais do Conselho Federal, contrariando os arts. 2º e 50 da lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, e o Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário, de Relatoria do Exmo. Ministro Marcos Bemquerer.

c) Apensar os autos à prestação de contas do Confea referentes ao exercício de 2017, de acordo com o art. 250, § 2º do Regimento Interno do TCU;

d) Recomendar ao Confea, conforme inciso III, art. 250 do Regimento Interno do TCU, que institua ferramentas para a boa e regular gestão orçamentária e financeira, com controles automatizados, gerenciamento de riscos, e mecanismos de controle interno e de avaliação interna (gestores e controle interno) no tocante à regularidade e adequação das despesas realizadas, como preconizam os arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/1967”.

É o relatório.

Voto

Examina-se relatório de auditoria, na modalidade fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), com o objetivo de verificar a regularidade das despesas e outros aspectos de gestão dos conselhos de fiscalização profissional, bem como de verificar o cumprimento, pelos referidos conselhos, de sua missão institucional.

2. A auditoria em tela fez parte de fiscalização de orientação centralizada (FOC), coordenada pela então Secex-RS, cujo relatório consolidador foi apreciado por esta Corte de Contas, dando origem ao acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

3. A SeinfraUrbana, com o auxílio da SeinfraOperações, elaborou o relatório inserto à peça 119, em que detalha os seguintes achados de auditoria:

- “a) atuação deficiente na fiscalização e no aperfeiçoamento das atividades profissionais do Sistema Confea/Creas;
- b) Deficiências na gestão administrativa do Confea;
- c) Irregularidades nas aquisições e contratações e na operacionalização de processos licitatórios;
- d) Inconsistências e irregularidades nos gastos com diárias e passagens”.

4. A equipe de auditoria concluiu que o Confea não tem cumprido adequadamente sua missão de “verificar e fiscalizar o exercício e atividades das profissões de engenharia e agronomia, bem como de aplicar o que dispõe a Lei 5.194/1966, que regula o exercício das profissões sob sua coordenação”.

5. A proposta de encaminhamento originalmente efetuada no relatório de fiscalização da SeinfraUrbana envolvia a audiência do presidente do Confea, determinações e recomendações à entidade, constituição de processos apartados, além de ciência ao Confea sobre as impropriedades constatadas.

6. O processo foi saneado, de modo que foram criados apartados para examinar, separadamente, irregularidades verificadas em contratações do Confea, assim como foi realizada a audiência do ex-presidente José Tadeu da Silva, o qual se manteve inerte.

7. A unidade instrutiva propôs, no mérito, a aplicação de multa ao responsável, considerando-o revel, a expedição de recomendação à entidade e o apensamento dos autos à prestação de contas do Confea referentes ao exercício de 2017 (peça 143).

II

8. Passo a seguir a tratar dos achados e das respectivas propostas de encaminhamento.

9. Os achados podem ser divididos em três grupos de análise. O primeiro envolve as irregularidades que foram tratadas de forma sistematizada no TC 036.608/2016-5, concernente à FOC que teve por objetivo avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros, além de prover um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP).

10. Estão nesse grupo os achados classificados, no relatório de fiscalização (peça 119), como “atuação deficiente na fiscalização e no aperfeiçoamento das atividades profissionais do Sistema

Confêa/Creas” (item III. 1) e “inconsistências e irregularidades nos gastos com diárias e passagens” (item III.4).

11. Especificamente em relação ao primeiro achado, a equipe de fiscalização registrou as seguintes constatações:

- i) “divergências materialmente relevantes identificadas na receita do Conselho Federal proveniente do inciso I do art. 28 da lei 5.194/1966, em comparação com os valores declarados como tendo sido repassados pelos Conselhos Regionais, numa amostra não aleatória”;
- ii) “falta de conhecimento dos valores efetivamente recolhidos e ainda não recolhidos das sanções pecuniárias em grau de recurso”;
- iii) “atrasos nas deliberações das prestações de contas dos Creas”;
- iv) “desconhecimento da contabilidade e da gestão de todos os Conselhos Regionais”.

12. As constatações acima enumeradas estão detalhadas no relatório de fiscalização (item III.1 e respectivos subitens), sendo decorrentes do acompanhamento deficiente do Confêa sobre os Creas, da ausência de estudos fundamentados para a fixação de anuidades, emolumentos e taxas a serem recolhidas ao conselho, além de atraso na regulamentação do art. 75 da Lei 5.194/1966¹(o que só ocorreu em 2017, com a edição, pelo Confêa, da Resolução 1090²).

13. A equipe de fiscalização destacou ainda a atuação passiva do Confêa sobre os conselhos regionais, configurada pela priorização da transferência de recursos por meio de programas como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Sistema Confêa/Creas e Mútua (Prodesu), em detrimento de ações estruturantes para o equilíbrio financeiro dos mencionados conselhos.

14. O Prodesu, de acordo com a Resolução Confêa 1030/2010, tem por objetivo (i) promover a sustentabilidade econômica, financeira e social do Sistema Confêa/Creas e Mútua; e (ii) apoiar e acompanhar os participantes no desempenho de suas funções finalísticas e nas ações voltadas à uniformização de procedimentos no âmbito do referido sistema.

15. Cabe aos conselhos regionais a iniciativa de solicitar a realização de convênios para o recebimento dos recursos do Prodesu, o que acarreta, segundo constatou a equipe de fiscalização, a falta de destinação de recursos para a implementação de medidas necessárias para garantir a transparência da gestão e o acesso à informação no âmbito dos Creas.

16. Ademais, não são efetuadas análises tempestivas das prestações de contas apresentadas pelos conselhos regionais. Em 2017, 93% dos convênios firmados (98 no total de 105) estavam com as prestações de contas pendentes de análises.

17. As irregularidades supramencionadas revelam a atuação deficiente da área responsável pela auditoria dos Conselhos Regionais (AUDI), bem como das comissões permanentes de controle e sustentabilidade (CCSS) e de ética e exercício profissional (CEEP), conforme consignado no relatório de fiscalização.

¹ Lei 5.194, de 24/12/1966, regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo. “Art. 75. O cancelamento do registro será efetuado por má conduta e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado difamante”.

² Resolução 1090, de 3/5/2017 – dispõe sobre o cancelamento do registro profissional, por má conduta, escândalo ou crime infamante.

18. Nesse mesmo contexto de ausência de controles internos e de deficiência na gestão econômico-financeira do Confea foram identificadas também várias inconsistências e irregularidades nos gastos do Confea com diárias e passagens (item III. 4 e respectivos subitens do relatório de auditoria).
19. A equipe de fiscalização verificou, à época da auditoria, que 20% dos gastos do Confea eram com diárias e passagens. Desse valor, 72% dos gastos em 2016 foram destinados a colaboradores³, a maior parte para participação em eventos, nos quais não foi demonstrada a finalidade pública das despesas.
20. Entre 14/9/2015 e 9/10/2017, o Confea efetuou o pagamento de 8.869 diárias a colaboradores, o que resultou, incluindo-se os valores das passagens aéreas, no gasto de R\$ 31,8 milhões, sem que houvesse motivação ou que fosse demonstrada a relação com a atividade fiscalizatória da entidade.
21. Também foi destacada a ausência de prestação de contas referentes aos gastos com 1943 passagens, segundo registros constantes do sistema Sispadí, no valor total de R\$ 1.875.023,82 (valores históricos).
22. Além disso, foi constatado o gasto com diárias de forma contínua para alguns conselheiros, bem como o registro de compra de passagens em valores superiores aos dos comprovantes.
23. Insta salientar que a questão em tela foi objeto de exame no âmbito do TC 025.971/2015-8 (denúncia), que tratou de irregularidades ocorridas no Confea relativamente à regulamentação e à concessão de diárias, auxílio traslado e ajuda de custo em valores muito superiores ao regularmente permitido e/ou sem previsão legal, dando origem ao acórdão 829/2019-TCU-Plenário.
24. Sobre os valores das diárias, o Confea comunicou a esta Casa a aprovação de novos valores, por meio da decisão da diretoria CD-066/2018, os quais foram considerados consonantes com os princípios da razoabilidade e da economicidade.
25. Por meio do referido acórdão, foi dada ciência ao Confea sobre a irregularidade concernente ao pagamento de verbas indenizatórias a conselheiros para a realização de atividades administrativas, em desconformidade com a finalidade das diárias, prescrita no art. 58 da Lei 8.112/1990, além de afrontar a jurisprudência desta Casa.
26. Também foi dada ciência ao Confea sobre constatação de que normativos tais como portaria da Presidência – AD e decisão do Conselho Diretor-CD relativos aos valores de diárias não constavam do portal do Confea, em inobservância ao princípio da transparência.
27. Subsiste, entretanto, a irregularidade concernente ao pagamento de diárias, com indícios de prejuízos aos cofres do Confea, que poderá ensejar a determinação de instauração de tomada de contas especial.
28. No despacho inserto à peça 136, determinei à SeinfraUrbana, que autuassee processo apartado para promover a oitiva do Confea no que se refere aos pagamentos de 8.869 diárias a colaboradores (que não têm vínculo com a entidade), entre 14/9/2015 e 9/10/2017, no valor total de R\$ 31,8 milhões, incluindo as passagens aéreas, sem que houvesse motivação e/ou relação com a atividade fiscalizatória ou com o desempenho das atividades do conselho, dispostas na Lei 5.194/1966

³ O Confea considera como colaboradores: presidentes dos Creas e respectivos conselheiros regionais, membros do Colégio de Entidades Nacionais (CDEN), especialistas participantes de grupos de trabalhos e de comissões temáticas, funcionários/empregados de Creas e convidados, com ou sem vínculo como o Sistema Confea/Crea.

(subitem III.4.2). Determinei, adicionalmente, que, no mesmo processo, também fosse promovida a oitiva do Confea por ter destinado R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) para aquisições de 1.943 passagens, sem adotar providências para que houvesse a devida prestação de contas (subitem III.4.4).

29. Tendo em vista que tal procedimento não foi adotado pela unidade instrutiva, impõe-se, em consonância com os arts. 43 e 44 da Resolução 259/2014, expedir determinação nesse sentido.

30. As questões apontadas neste bloco – pagamentos indevidos de verbas indenizatórias, ausência de controles internos e não cumprimento da atividade finalística – foram analisadas no relatório consolidador da FOC (TC 036.608/2016-5), de forma sistematizada, o que levou este Tribunal a expedir determinações corretivas por meio do acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, conforme se verifica a seguir:

“9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

9.4.1.2. as transferências de recursos entre conselhos federais e regionais, com base em critérios objetivos;

9.4.1.3. os repasses de recursos por meio de convênio, com base no Decreto 6.170/2007, na Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008 e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, de modo a:

9.4.1.3.1. evidenciar a aderência do ajuste às finalidades da entidade;

9.4.1.3.2. estabelecer critérios objetivos de elegibilidade e a comunhão de interesses com os beneficiários;

9.4.1.3.3. estabelecer a sistemática de acompanhamento da execução e de prestação de contas;

9.4.1.4. a concessão de patrocínio, de modo a, entre outros aspectos:

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

(...)

9.4.2. avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam o art. 24 da Lei 10.180/2001 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000;

9.4.3. estabeleçam, em coordenação com os respectivos conselhos regionais, procedimentos para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional;

9.4.4. realizem, com base nas competências previstas nas respectivas leis de criação, o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização dos conselhos regionais;

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a

identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal”.

31. Por intermédio da deliberação mencionada, este Tribunal fixou ainda os seguintes entendimentos acerca da execução da despesa pelos conselhos de fiscalização profissional:

“9.1.1. diária e auxílio de representação são verbas de caráter eventual, de natureza indenizatória e:

9.1.1.1. devem ser objeto de processo administrativo específico que contenha, pelo menos:

9.1.1.1.1. a demonstração de que se vinculam às finalidades da entidade;

9.1.1.1.2. a motivação da concessão;

9.1.1.1.3. a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas;

9.1.1.2. não podem ser concedidos cumulativamente;

9.1.2. a diária:

9.1.2.1 destina-se à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento:

9.1.2.1.1. da sede da entidade, quando se tratar de empregados;

9.1.2.1.2. de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro;

9.1.2.2. não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

9.1.2.3. não pode ser concedida por afastamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas;

9.1.2.4. deve ter seu valor consentâneo com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem;

9.1.2.5. é devida em metade de seu valor no caso de afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno;

9.1.3. o auxílio de representação:

9.1.3.1. destina-se à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da execução de atividades de representação de interesse do conselho junto a terceiros, fora das dependências da entidade;

9.1.3.2. não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

9.1.3.3. deve ser limitado a 50% (cinquenta por cento) do valor de uma diária;

9.1.4. o jeton, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004:

9.1.4.1. tem natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em órgãos de deliberação coletiva;

9.1.4.2. deve ter seu valor e frequência fixados de modo a não descaracterizar a natureza honorífica do cargo de conselheiro;

9.1.5. é vedada a realização de empréstimos de qualquer natureza a terceiros ou entre conselhos por ausência de expresso amparo legal”.

32. Tendo em vista, portanto, os entendimentos, as determinações e as ciências expedidas por meio dos acórdãos 1925/2019 e 829/2019-TCU, ambos do Plenário, considero desnecessário o encaminhamento de novas determinações ao Confea, conforme proposto pela SeinfraUrbana originalmente (peça 119).

III

33. O segundo bloco de análise envolve questão que foi tratada de forma sistematizada na FOC, mas que exige tratamento específico no presente processo da auditoria, para fins de promoção das responsabilizações devidas. É o caso da questão das deficiências na gestão administrativa do Confea (achado tratado no item III.2 e respectivos subitens).

34. A equipe de fiscalização verificou, quanto a esse achado, que o Confea, em 2017, elaborou proposta de reformulação orçamentária alterando a despesa inicialmente fixada de R\$ 185 milhões para R\$ 464 milhões, conforme consignado na Decisão Plenária 774/2017, o que implicou aumento de 462% em relação à média dos valores adicionais de reformulação orçamentária, no período de 2010 a 2016.

35. Instado a se manifestar sobre os motivos dessa alteração orçamentária tão significativa e a apresentar as memórias de cálculo e as justificativas para os itens sintéticos de despesas com maiores aumentos, o Confea apenas indicou a variação de cada rubrica e apresentou de forma sucinta a motivação para as alterações, o que impossibilitou à equipe de fiscalização avaliar a adequação da reformulação.

36. Em face da ausência de motivação do ato administrativo e de memória de cálculo, restaram descumpridos o arts. 2º e 50 da Lei 9.784/1999, o que me levou a autorizar a realização da audiência do Sr. José Tadeu da Silva, ex-presidente do Confea, nos termos propostos pela unidade instrutiva (peça 136).

37. O responsável não apresentou razões de justificativa, o que configura sua revelia e permite o prosseguimento do processo, em consonância com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

38. Considerando a irregularidade cometida pelo Sr. José Tadeu da Silva, acolho a proposta de aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992.

39. Deve-se ressaltar que a conduta irregular do responsável foi viabilizada pela ausência de processos informatizados para gerir os atos financeiros do Confea, o que além de propiciar erros de registros, dificulta as análises das receitas e despesas da entidade e inviabiliza a integração dos atos financeiros com os sistemas orçamentários, contábeis e patrimoniais.

40. Adicionalmente, a equipe de auditoria constatou a atuação deficiente da Controladoria do Confea, que não emite tempestivamente os relatórios de auditoria anuais de sua competência, prejudicando o sistema de governança da entidade, especialmente pela ausência de avaliação adequada dos riscos e dos controles internos.

41. Tais constatações, como salientei anteriormente, foram examinadas de forma sistematizada no âmbito do TC 036.608/2016-5 (relatório consolidador da FOC), sendo suficiente, neste momento, recomendar ao Confea que “institua ferramentas para a boa e regular gestão orçamentária e financeira, com controles automatizados, gerenciamento de riscos e mecanismos de controle interno e de avaliação interna (gestores e controle interno) no tocante à regularidade e adequação das despesas realizadas (...)”, conforme proposto na instrução final da SeinfraUrbana (peça 143).

IV

42. O terceiro bloco de achados envolve as irregularidades nas aquisições e contratações e na operacionalização de processos licitatórios por parte do Confea, situação detalhada no item III.3 do relatório de fiscalização (peça 119).

43. De forma resumida, a equipe de auditoria verificou que as contratações do Confea não observavam os princípios da moralidade e da legalidade, tendo sido observado:

“a) Contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00), contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos: indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R\$ 3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do contrato;

b) Contrato 13/2017 (R\$ 16.000.000,00): contratação de agência de propaganda sem finalidade pública, com elevados gastos para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição;

c) Contrato 18/2017 (R\$ 3.940.000,00), realização de estudos e pesquisas para identificação dos aspectos culturais, sociais e econômicos que influenciam a percepção dos públicos interessados no Confea sobre sua imagem institucional e para a definição de estratégias orientadas ao fortalecimento de seu posicionamento e de sua atuação: Pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação;

d) Contrato 044/2016 (R\$ 3.308.000,00), contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria, consultoria, promoção, organização e coordenação de eventos em caráter nacional: Aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos no valor de R\$ 150.598,75;

e) Contrato 10/2017 (R\$ 13.006.240,00) e Contrato 02/2016 (R\$ 167.945,76), ausência de demonstração de vantajosidade em contratações com adesão a atas de registro de preços; e

f) Contratos 19/2016 (R\$ 900.000,00), 21/2016 (R\$ 414.839,00) e 46/2016 (R\$ 800.000,00), contratação de escritórios de advocacia especializados: Inexigibilidade de licitação com propostas prévias ao projeto básico (os 3 contratos) e sem justificativa de preço (contrato 21/2016)”.

44. Como bem observou a equipe de fiscalização, as contratações irregulares supramencionadas são resultantes dos problemas de governança verificados no Confea, especialmente da ausência de adequado planejamento orçamentário e da atuação efetiva da unidade de controle interno (Controladoria), situações essas tratadas de forma sistêmica no TC 036.608/2016-5 (FOC).

45. No que diz respeito, contudo, às irregularidades identificadas nas contratações de maior materialidade, optou-se por examiná-las em processos específicos, para a realização das oitivas devidas e a verificação da eventual existência de pressupostos de instauração de tomada de contas especial. É o caso da contratação irregular de agência de propaganda sem finalidade pública, em descumprimento à Lei 12.232/2010 (contrato 13/2017), ao Regimento Interno do Confea, art. 3º, XXII, e à Portaria Confea AD 249/2016, com elevados gastos (R\$ 16 milhões), para enaltecer as profissões sob a jurisdição da entidade, que está sendo examinado em processo apartado: TC 034.407/2018-9.

46. A questão do indício de sobrepreço, por sua vez, verificada no contrato 10/2017, também seria tratada por meio de constituição de processo apartado, conforme determinado no despacho de peça (peça 133). Posteriormente, contudo, em acolhimento à proposta formulada pela SeinfraUrbana, autorizei que o contrato fosse analisado em processo de fiscalização a ser conduzido pela Secretaria de Fiscalização de TI deste Tribunal (peça 136).

47. Quanto às demais irregularidades verificadas nos contratos celebrados em 2016 e 2017 (alíneas “c” a “f”), considero suficiente a proposta de dar ciência ao Confea, nos termos originalmente propostos pela equipe de fiscalização (peça 119).

48. Não poderia deixar de ressaltar o diligente trabalho realizado pela SeinfraUrbana, com o apoio da SeinfraOperações, a qual, não obstante as dificuldades reportadas para obter documentos e acesso aos sistemas informatizados, produziu informações, análises e conclusões de alta relevância para o necessário e recomendável diagnóstico que o sistema Confea/CREAs deve empreender tendo em vista o alcance das finalidades de interesse público estipuladas na Lei 5194/1966.

49. Desse modo, mostra-se pertinente finalizar esse voto como uma síntese panorâmica do trabalho, a partir da colação de excertos de suas principais análises e conclusões:

39. A partir da primeira visita às instalações do Confea, em 10/10/2017, a equipe de auditoria passou a enfrentar situações que dificultaram o andamento dos trabalhos, como limitações para acesso ao SispaDi (sistema de diárias e passagens) e atrasos recorrentes no atendimento aos ofícios de requisição emitidos.

(...)

68. No tocante à emissão de atos normativos, registre-se que, num contexto de profissões responsáveis por realizações de interesse social e humano, houve um lapso temporal de 51 anos entre o início de vigência da Lei 5.194/1966 e a emissão pelo Confea da Resolução 1.090, de 3 de maio de 2017, a qual regulamentou o art. 75 da citada lei, que trata do cancelamento do registro profissional por má conduta pública e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado infamante.

(...)

88. Frente o exposto, constatou-se que o Confea não delibera tempestivamente sobre a contabilidade dos Creas, descumprindo sua atribuição indicada na alínea ‘h’ do art. 27 da Lei 5.194/1966 e sua competência regimental de supervisão do funcionamento dos Creas, estabelecida no art. 3º, inciso XXIII, do RI/Confea.

89. Da mesma forma, o Plenário do Confea também não tem exercido adequadamente suas competências elencadas no art. 9º do RI/Confea, especificamente referente aos incisos XXX e XXXIII, quais sejam: (i) apreciar e decidir sobre o orçamento do Confea, Creas e Mútua; e (ii) apreciar e decidir sobre o balanço, o balancete e as prestações de contas referentes às execuções orçamentárias, financeiras e patrimoniais do Confea, Creas e Mútua.

(...)

100. Dessa perspectiva, os estudos do Confea para atualização dos valores anuais a serem cobrados devem sempre envidar esforços para promover a sustentabilidade e equidade econômica e financeira do Sistema e garantir a autonomia financeira dos Creas, considerando as peculiaridades regionais, os orçamentos anuais dos Conselhos Regionais e do próprio Confea e as características de profissionais e empresas registrados.

101. Esse ponto diz respeito ao funcionamento dos Creas, que são a linha de frente na fiscalização profissional. Grande parte das receitas dos Creas provém das anuidades e das taxas de ART e, se mal definidas, podem prejudicar o bom funcionamento dos conselhos regionais.

102. Sobre a situação, menciona-se o registro do coordenador do Colégio de Presidentes do Sistema sobre o desafio em 2017 de ‘estruturação dos regionais em seus equilíbrios financeiros’ (evidência 7, p. 6), que se mantém para os próximos anos.

107. Por meio do Ofício de requisição 024-321/2017-TCU/SeinfraUrbana (peça 43), solicitou-se ao Confea a lista dos citados indicadores de gestão que subsidiam a elaboração do

planejamento estratégico do Confea, dos Creas e da Mútua, conforme competência do inciso V do art. 36 do Regimento interno do Confea, bem como seus valores calculados desde 2012.

108. Contudo, cabe destacar trecho da resposta do Confea (peça 72, p. 7):

‘Não há indicadores de gestão de caráter administrativo, econômico e financeiro apreciados pela Comissão de Controle e Sustentabilidade do Sistema (CCSS) para subsidiar a elaboração do planejamento estratégico do Confea, do Crea e da Mútua, embora isso esteja expresso no Regimento Interno do Confea, aprovado pela Resolução 1.015, de 30 de junho de 2006. A ausência de uma peça formal de Planejamento Estratégico acaba indiretamente tornando inócua o acompanhamento sistemático desses tipos de indicadores da forma estabelecida no art. 36, V da referida Resolução.

No entanto, existem indicadores dessa natureza os quais são mensurados anualmente e dispostos no Relatório de Gestão do Confea, documento que é submetido à CCSS e ao Plenário antes do envio ao Tribunal de Contas da União (TCU).

Ressalta-se que os resultados obtidos por meio desses indicadores não são formalmente avaliados, nem auxiliam tomadas de decisões ou correções de estratégias. (grifo acrescentado)

(...)

III.1.4 Omissão normativa do Confea

119. Sobre a questão, vale mencionar fiscalização realizada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) no Confea, no contexto do processo de contas referente ao exercício de 2015 (TC 006.702/2017-1).

120. Naquela ocasião, a unidade jurisdicionada explicou que os procedimentos aplicados na apuração de infrações relacionadas ao art. 75 da Lei seriam os mesmos para apurações do Código de Ética (cf. TC 006.702/2017-1, peça 3, p. 45). De fato, o Confea deliberou sobre o cancelamento de alguns registros profissionais por má conduta pública antes da emissão da Resolução 1.090/2017 (evidência 3).

121. Nesse sentido, a CGU concluiu pela omissão no dever de apurar responsabilidade de profissionais envolvidos nas situações previstas no art. 75 da Lei 5.194/1966 (TC 006.702/2017-1, peça 3, p. 42-46):

‘A fiscalização do exercício profissional, missão precípua do Sistema Confea/Crea, implica a defesa da sociedade brasileira daqueles que se valem da sua condição profissional para cometer crimes diversos tais como fraudes em licitações públicas, corrupção ativa/passiva, evasão de divisas, sonegação fiscal, desvio de recursos públicos, superfaturamento, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, falsificação de documentos, peculato, estelionato, concussão, prevaricação, entre outros.

Nos últimos anos, tem-se assistido a uma forte atuação dos órgãos de defesa do Estado brasileiro, em sucessivas operações policiais tais como ‘Lava-jato’, ‘Gautama’, ‘João de Barro’, dentre outras. Essas operações, quase sempre, envolvem a contratação/licitação de obras custeadas com recursos públicos e contam com a participação ativa de profissionais registrados no Sistema Confea/Crea. Em decorrência dessas operações, a Justiça tem prolatado sentenças condenatórias dos profissionais denunciados.

(...)

Ressalte-se que o verbo utilizado na redação do artigo 75 (será) possui caráter mandatório, ou seja, vincula o Crea, a quem caberá instaurar o processo e verificar a aderência das condutas do profissional ao texto legal. Portanto, a aplicação do artigo 75 levará à exclusão

do mau profissional de forma definitiva do seio da Engenharia nacional, protegendo a Sociedade e o Estado brasileiro?.

(...)

III.2.3 Gestão orçamentária e financeira sem controles automatizados

187. Em 24/11/2017 (peça 75) o Confea apresentou justificativas para os atrasos verificados nas requisições da equipe de fiscalização sobre informações financeiras, com a alegação de que não haveria processo informatizado para gerir os atos financeiros da entidade. Inclusive, foi informado que o Confea não possui ferramentas financeiras gerenciais, sendo que a maior parte dos documentos de autorização de pagamentos seriam assinados e encaminhados via ofício, em papel, ao Banco Oficial (cf. peça 75, p. 5).

(...)

189. Considerando que o Confea é uma autarquia federal com receitas e despesas na ordem de centenas de milhões de reais, não é adequado e transparente sua gestão financeira ser feita por meio de processos manuais. Além de atentar contra o princípio da eficiência (art. 37, caput, Constituição Federal de 1988), eventuais erros de registros podem ter grande impacto devido à materialidade das transações financeiras. Nesse sentido, há dificuldade de gerir essas informações e realizar operações financeiras.

(...)

308. Ainda em relação aos Conselheiros da entidade, foi observado um elevado número de diárias pagas nos anos de 2015 a 2017. Em alguns casos, o número de diárias é equivalente a quase todos os dias úteis do ano, conforme explicitado na tabela abaixo, elaborada a partir das informações retiradas no sistema Sispadi:

(...)

319. Não é possível afirmar que seja uma prática recorrente do Conselho a de realizar reuniões ordinárias somente para aprovar a próxima, mas resta manifesta uma ineficiência na condução e/ou no planejamento dessas reuniões.

320. Essa ineficiência também foi destacada na 5ª Reunião Ordinária do Colégio de Presidentes do Sistema Confea/Creas, realizada em outubro de 2015:

‘O Eng. Eletric. e Seg. Trab. Modesto Ferreira dos Santos Filho demonstra preocupação com a falta de conteúdo das reuniões do Colégio de Presidentes, oportunidade na qual levantou os assuntos relevantes que não tem prosseguimento tais como pacto federativo, carreira de Estado, concursos públicos nos Creas, Fez críticas sobre as missões internacionais, workshops, reuniões extraordinárias uma vez que o país passa por uma grave crise. (grifo acrescido)’.

(...)

IV. Conclusão

364. Dos achados expostos, conclui-se que o Confea não tem cumprido sua missão finalística, qual seja a de verificar e fiscalizar o exercício e atividades das profissões de engenharia e agronomia, bem como de aplicar o que dispõe a Lei 5.194/1966. Essa situação prejudica diretamente a sociedade, à medida que a expõe à atuação de profissionais com má conduta pública e escândalos ou condenados por crime considerado infamante.

365. O Confea tem atuado de forma deficiente como instância superior de fiscalização do exercício profissional, por não acompanhar adequadamente a atuação dos Conselhos regionais, por não realizar adequada e regularmente os estudos necessários e suficientes para fixação de anuidades, emolumentos e taxas e pelos atrasos para regulamentar e aplicar a Lei 5.194/1966, em prejuízo à atuação efetiva dos Creas.

(...)

368. Vale ressaltar que o orçamento do Confea, por não fazer parte das leis orçamentárias, não é submetido ao escrutínio parlamentar, tendo reduzido controle social. Assim, aumenta a importância de haver critérios técnicos para a definição dos valores para taxas, anuidades, serviços e multas, na busca pela sustentabilidade e equidade econômico-financeira do Sistema Confea/Creas, evitando-se excesso ou falta de receitas e minimizando a dependência dos Creas ao Programa Prodesu e a outros convênios disponibilizados pelo Conselho Federal.

369. Tal situação advém da atuação deficiente da área responsável pela auditoria dos Conselhos regionais (AUDI), e das Comissões permanentes de controle e sustentabilidade (CCSS) e de ética e exercício profissional (CEEP).

370. Nota-se, portanto, que o Conselho não vem efetivamente exercendo sua função de fiscalizar e disciplinar, sob os aspectos normativos e punitivos, o exercício da profissão regulamentada (resposta à questão de auditoria 3).

(...)

382. O Conselho Federal também demonstrou que não gerencia adequadamente riscos e não institui os mecanismos de controle interno necessários, inclusive não emitindo relatórios de auditoria interna, postura incompatível com os arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/1967. Isso decorre da atuação deficiente da controladoria (auditoria interna) do Confea.

383. As deficiências de atuação da Controladoria contribuem, em certa medida, com as irregularidades identificadas nos Achados III (Contratos) e IV (Diárias e passagens), tendo em vista que prejudicam a avaliação necessária, suficiente e tempestiva da gestão de risco de fraude e corrupção, dos respectivos controles internos e da gestão da ética e da integridade organizacional.

(...)

387. Nota-se também a inobservância por parte do Confea à jurisprudência do TCU, mesmo com a existência de casos similares já deliberados pelo Tribunal junto ao próprio Confea, como foi o caso da pesquisa mercadológica restritiva da dispensa de licitação que resultou no Acórdão 3.010/2016-TCU-Plenário. Nesse sentido, é imperioso destacar a atuação deficiente da Controladoria, que deveria acompanhar o cumprimento de decisões dos órgãos de controle externo destinadas ao Confea e subsidiar as instâncias internas de governança para apoiar seus processos decisórios (inciso VII, art. 17, Portaria Confea AD 364/2015).

(...)

390. Tendo em vista que o Confea não possui sistemas automatizados que comuniquem registros administrativos com dados contábeis, orçamentários e financeiros, conforme destacado na seção de limitações de auditoria deste relatório, não foi possível confirmar a veracidade das alegações sobre a folha de pessoal da entidade.

391. Por fim, é possível concluir, a partir dos achados expostos ao longo deste relatório, que, ao contrário do que a Lei preconiza e do que a sociedade espera em termos de resultados, a gestão da entidade não tem sido focada no propósito da organização e não tem gerenciado adequadamente seus riscos, implicando na falta de boa governança e nas diversas irregularidades encontradas na presente fiscalização.

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de fevereiro de 2020.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 303/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.357/2017-7.
- 1.1. Apenso: 007.813/2019-8
2. Grupo I – Classe V- Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado/Responsável:
 - 3.1. Interessado: Congresso Nacional (vinculador)
 - 3.2. Responsáveis: José Tadeu da Silva (720.451.168-91).
4. Entidade: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana).
8. Representação legal:
 - 8.1. Gabriel Angeli Pesato (329916/OAB-SP) e outros, representando Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à auditoria realizada no Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), pertencente à fiscalização de orientação centralizada (FOC) – Fiscalis 549/2016, cujo objetivo foi avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional (CFPs) bem como de verificar o cumprimento, pelos referidos conselhos, de sua missão institucional.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. José Tadeu da Silva;
- 9.2. aplicar ao Sr. José Tadeu da Silva a multa prevista no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, III, “a”, do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;
- 9.3. recomendar ao Confea, em conformidade com o art. 250, III, do RI/TCU, que institua ferramentas para a boa e regular gestão orçamentária e financeira, com controles automatizados, gerenciamento de riscos, e mecanismos de controle interno e de avaliação interna (gestores e controle interno) quanto à regularidade e à adequação das despesas realizadas, conforme preconizam os arts. 6º e 13 do Decreto-Lei 200/1967;
- 9.4. dar ciência ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea), com fulcro no art. 7º da Resolução TCU 265, de 9/12/2014, sobre as seguintes impropriedades identificadas (expostas nas subseções respectivas da seção III.3, do relatório de fiscalização), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes:
 - 9.4.1. pesquisa mercadológica restritiva em dispensa de licitação que resultou no contrato 018/2017, de R\$ 3.940.000,00, referente à realização de estudos e pesquisas para identificação dos aspectos culturais, sociais e econômicos que influenciam a percepção dos públicos interessados no Confea sobre sua imagem institucional e para a definição de estratégias orientadas ao fortalecimento de seu posicionamento e de sua atuação, o que afronta ao acórdão 3010/2016-TCU-Plenário;
 - 9.4.2. aumento irregular de quantitativos para a realização de eventos em caráter nacional, no contexto do contrato 044/2016, de valor total R\$ 3.308.000,00, sem a devida motivação e sem demonstração de que a situação ensejadora das alterações não poderia ter sido constatada na época da contratação, em afronta à jurisprudência do Tribunal, valendo destacar os acórdãos 1134/2017 e 2203/2017, todos do Plenário;

9.4.3. ausência de demonstração de vantajosidade do contrato 02/2016, com objeto de prestação de serviços de impressão corporativa com acesso via rede local, com valor anual de R\$ 167.945,76, em descumprimento ao art. 22 do Decreto 7.892, de 23/1/2013; e

9.4.4. inexigibilidade de licitação com apresentação de propostas previamente ao projeto básico e sem justificativa de preço (Contratos 19/2016, 21/2016 e 46/2016), em afronta ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/1993 e à Orientação Normativa AGU 17/2009.

9.5. determinar à Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana que autue processo apartado, com fundamento no art. 43 da Resolução TCU 259/2014, para promover o exame das seguintes questões, analisadas no relatório de fiscalização (peça 119 dos autos), especialmente quanto à existência de pressupostos válidos para a instauração de tomada de contas especial:

9.5.1. pagamentos de 8.869 diárias a colaboradores (que não têm vínculo com a entidade), entre 14/9/2015 e 9/10/2017, no valor total de R\$ 31,8 milhões, incluindo as passagens aéreas, sem que houvesse motivação e/ou relação com a atividade fiscalizatória ou com o desempenho das atividades do conselho, dispostas na Lei 5.194/1966 (subitem III.4.2 do relatório de fiscalização);

9.5.2. destinação de R\$ 1.875.023,82 (valores históricos) para aquisições de 1.943 passagens, sem adotar providências para que houvesse a devida prestação de contas (subitem III.4.1 do relatório de fiscalização);

9.6. encaminhar cópia desta deliberação ao Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, bem como à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados; à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal; e ao Ministério da Economia;

9.7. apensar os autos à prestação de contas do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia referentes ao exercício de 2017, em consonância com o art. 250, § 2º, do RI/TCU.

10. Ata nº 4/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/2/2020 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0303-04/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral