

GRUPO I – CLASSE VI – Plenário

TC 011.185/2015-5 [Apenso: TC 046.313/2012-5]

Natureza: Representação

Entidade: Conselho Federal de Odontologia (CFO)

Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Daniele dos Santos Grimião (055.498.037-12); Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (285.401.584-34); Luiz Edmundo Gravatá Maron (018.224.207-25); Rubens Côrte Real de Carvalho (199.221.758-00)

Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

Representação legal: Alvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (OAB/PE 14.265), representando Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior e Rubens Côrte Real de Carvalho.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES OCORRIDAS NO CFO. INDÍCIOS DE DÉBITO. OITIVA PRÉVIA. CAUTELAR DE AFASTAMENTO TEMPORÁRIO DE RESPONSÁVEL. INSTAURAÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS E AUDIÊNCIAS.

Relatório

Trata-se de representação impetrada pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Federal de Odontologia (CFO), relacionadas, em resumo, abaixo:

- a) ausência de submissão ao plenário do CFO dos orçamentos dos exercícios 2014 e 2015, em afronta ao disposto no art. 4º, 'm', da Lei 4.324/1964;
- b) pagamentos indevidos de diárias a conselheiros e servidores e, ainda, pagamento de hospedagem para conselheiros, não obstante esses já receberem o pagamento de diárias; e a alteração do banco emissor dos boletos de arrecadação com grande elevação de custos para a autarquia;
- c) gestão temerária em licitações e contratações públicas, o que inclui a contratação de empresas para prestação de diversos serviços sem a realização de procedimentos licitatórios;
- d) irregularidades na gestão de bens patrimoniais imóveis, incluindo possível superfaturamento em reforma realizada em sala de propriedade do CFO e aquisição antieconômica de imóvel em Brasília/DF para instalação da futura sede;
- e) baixa de bens móveis da gráfica do CFO sem prévia autorização do Plenário e sem amparo na legislação vigente.

2. Reproduzo, inicialmente, trechos da instrução preliminar da SecexSaúde (peça 64):

“EXAME TÉCNICO

20. Na presente representação, foram apresentados relatos de diversas irregularidades que teriam ocorrido no CFO nos exercícios de 2013 e 2014, porém, não foram acostados aos autos documentos comprobatórios dos fatos narrados.

21. Dessa forma, durante a inspeção foram solicitados diversos documentos (peças 13, 14, 15, 16, 19 e 23), principalmente em relação a processos e atos praticados nos exercícios de

2013, 2014 e 2015, de forma a viabilizar a apuração das supostas irregularidades citadas na representação.

22. A equipe de inspeção observou que o CFO passa por um período de descontrole administrativo e financeiro, em que os ex-membros da diretoria (citados no parágrafo 3) vinham atuando de forma a colocar em risco o patrimônio do conselho e, em última instância, do erário público, bem como os interesses dos filiados que deveriam ser representados por este conselho.

23. No que se refere ao aspecto financeiro, é importante registrar que, conforme balanço financeiro de 2014 do CFO (peça 38), em 2013 o conselho possuía em caixa R\$ 12.983.669,05 e terminou o exercício de 2014 com apenas R\$ 583.498,50 em caixa, perfazendo um resultado deficitário de R\$ 12.400.170,55 em 2014.

24. Tal resultado em 2014, conforme será demonstrado ao longo desta instrução, à vista da variedade das irregularidades e do modo como estas vêm sendo cometidas, é condizente com o pouco zelo no trato do dinheiro público pelo CFO.

25. Foram diversos os tópicos analisados na inspeção, de forma que, com o intuito de melhorar a qualidade processual, além de procurar resguardar o patrimônio do CFO e o erário público, esta instrução tem como objetivo a proposição do afastamento temporário do presidente reeleito do CFO, bem como de instauração de TCE para apuração dos danos e responsabilidades decorrentes das irregularidades verificadas, e ainda, de algumas determinações que podem ser tomadas de imediato. Assim, serão relatadas resumidamente as ocorrências observadas, entre elas a ausência de submissão ao plenário do CFO dos orçamentos dos exercícios de 2014 e 2015 e de inviabilização de reuniões da Comissão de Tomada de Contas (CTC) do CFO por aquela diretoria, tendo impedido que a Comissão a concluísse seu relatório a respeito das contas do Conselho.

26. Na instrução subsequente serão tratadas detalhadamente as irregularidades que ensejarão audiência e as irregularidades relativas a danos ao erário.

Posse dos novos membros eleitos para o plenário do CFO

27. Após o término dos trabalhos de inspeção, houve, em 8/12/2015, a posse dos novos membros do plenário do CFO para o período de dezembro de 2015 a dezembro de 2018. A chapa do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues foi eleita, permanecendo ele como presidente e tendo a composição do restante do colegiado sido significativamente alterada. Não integram mais o plenário nenhum dos ex-conselheiros responsáveis pela representação, arrolados no parágrafo 2.

Ausência de submissão dos orçamentos dos exercícios 2014 e 2015 ao plenário do CFO

28. De acordo com a Lei 4.324/1964, o CFO é uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, sendo um órgão colegiado composto por nove membros titulares e outros tantos suplentes. Dentre as atribuições do CFO, de acordo com a supracitada lei em seu art. 4º, alínea “m”, consta a de aprovar o orçamento anual próprio.

29. Assim, no documento enviado pelos denunciante ex-conselheiros do CFO, é informada a omissão do presidente do Conselho no cumprimento do mandamento legal e regimental de submeter os orçamentos de 2014 e 2015 para aprovação pelo colegiado da autarquia.

30. Em consulta ao site do CFO, verificou-se que também não foram publicadas informações a respeito da aprovação dos orçamentos pelo plenário do conselho. Nem mesmo foi localizada a publicação do orçamento em questão.

31. Durante a inspeção, foram entregues à equipe os documentos Decisão CFO-44/2013 e Decisão CFO-46/2014 (peça 41), os quais contêm aprovação dos orçamentos de 2014 e 2015 do CFO. Ambas foram assinadas pelos membros do CFO, Ailton Diogo Morilhas Rodrigues

(presidente) e Genésio P. de Albuquerque Júnior (secretário-geral), ad referendum do plenário. No entanto, não foi apresentado nenhum documento que comprovasse o referendo do plenário do CFO em relação aos orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015.

32. A aprovação do orçamento pelo conselho da autarquia tem como objetivo garantir a transparência e a democracia na gestão dos recursos da entidade, além de permitir maior controle pelos membros do CFO dos rumos que a entidade irá seguir ao longo do exercício. Tal ato, além de constituir obrigação legal do presidente, ajuda a prevenir a execução de despesas não desejadas pelo colegiado do CFO.

33. De acordo com o regimento interno do CFO (art. 8º, inc. XV), cabe ao plenário a aprovação do orçamento da entidade. No entanto, restou provado que os orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015 foram aprovados apenas por meio de decisão do presidente do CFO e do então secretário-geral, sem o posterior referendo.

34. Registra-se, ainda, que a Decisão CFO 46/2014 (que aprova o orçamento de 2015) está datada de 30/12/2014, porém, sua publicação no Diário Oficial da União (DOU) ocorreu em 03/06/2015, ou seja, seis meses após a emissão do documento.

35. Visto que não foi apresentada nenhuma justificativa para este grande intervalo de tempo, e considerando que não consta informação a respeito de publicação no DOU da Decisão CFO 44/2013 (que aprova o orçamento de 2014), questiona-se se a decisão relativa à aprovação do orçamento de 2015 foi publicada no DOU apenas para lhe conferir um aspecto de legalidade, haja vista que na época da publicação a presente representação já havia sido impetrada perante ao TCU.

36. Alguns ex-membros do CFO informaram pessoalmente à equipe, durante a inspeção, que a maioria dos conselheiros na então composição do plenário seria contra as atitudes da diretoria, principalmente em virtude da suspeita de irregularidades que estariam ocorrendo no Conselho, compondo a denúncia que motivou esta representação. Por esse motivo, o presidente estava tomando a maior parte das decisões administrativas monocraticamente, muitas vezes informado que seriam ad referendum do plenário. O referendo, entretanto, não ocorria.

37. O inc. XVIII do art. 53 do regimento interno do CFO estabelece que cabe ao presidente executar o orçamento aprovado pelo plenário. Dessa forma, a não submissão do orçamento à aprovação ou referendo do plenário constitui falta legal e regimental de graves consequências no tocante à transparência e controle dos recursos públicos.

Da Comissão de Tomada de Contas (CTC) do CFO

38. No caso do CFO, nem mesmo o controle da execução orçamentária estava sendo realizado a contento pelos seus pares, de acordo com os documentos constantes da peça 39.

39. Verificou-se, durante a inspeção, o quão falhos e praticamente inexistentes são esses controles naquela autarquia, relativamente ao acompanhamento das atividades administrativas e contábeis do Conselho, conforme se expõe ao longo desta instrução. Dessa forma, toma ainda mais importância a atuação da Comissão de Tomada de Contas no papel fundamental de accountability da autarquia, uma vez que não existem mecanismos de controle interno de funcionamento suficientes e adequados para assegurar a adequação e regularidade dos dispêndios e processos administrativos/contábeis do CFO.

40. O regimento interno do CFO (arts. 32 a 35) prevê a existência de uma Comissão de Tomadas de Contas, composta por três membros, responsável por avaliar as despesas e emitir parecer das contas do conselho. Portanto, essa comissão tem uma atuação ordinária. No entanto, desde maio/2015 (período da impetração desta representação) a referida comissão, composta pelos membros da gestão anterior, vinha requerendo reiteradamente autorização da diretoria para se reunir, com o apoio técnico e administrativo que deveria ser fornecido pelo CFO, de forma a continuar os seus trabalhos. Porém, de acordo com os documentos juntados aos autos

(peça 39, p. 12), a solicitação de reunião enviada em 26/05/2015 foi negada em 08/06/2015, com a justificativa da proximidade do prazo para entrega do relatório de gestão ao TCU, a reunião deveria ser marcada em data a ser agendada pela diretoria.

41. No que se refere à justificativa dada ao primeiro pedido, é importante ressaltar que a comissão de tomadas de contas do CFO não está vinculada à confecção do relatório de gestão, atividade, por sinal, de responsabilidade da diretoria do conselho, de forma que não haveria impeditivo à realização de ambas as atividades concomitantemente. Além disso, a diretoria tinha se comprometido a agendar nova data para a reunião, mas manteve-se inerte.

42. Visto essa inércia, em 01/07/2015, foi feita nova solicitação à diretoria para viabilizar a reunião da comissão, porém esta foi novamente rejeitada em 14/07/2015, pelo então secretário-geral e pelo presidente do CFO, com a justificativa de que o presidente da comissão deveria apresentar à diretoria do CFO os relatórios e pareceres das reuniões realizadas anteriormente.

43. Frisa-se que não consta no regimento interno nenhuma vedação ou impedimento para a realização de novas reuniões da comissão de tomadas de contas do CFO, tampouco a obrigatoriedade de apresentação de relatório anterior como condição para que a nova reunião aconteça. Assim, a justificativa dada não encontra amparo normativo, atentando contra o princípio da legalidade. É forçoso registrar que para a comissão poder realizar sua função regimental (emitir parecer das contas) é necessário que esta se reúna e tenha acesso às informações e processos relativos às despesas e atividades realizadas pelo CFO.

44. Em seguida, em 27/07/2015 foi feita nova solicitação, acompanhada da ata das reuniões anteriores, sendo a resposta novamente denegatória, por meio do Ofício CFO 1459/2015, em que presidente e secretário-geral embasaram-se no Parecer Projur 154/2015 (peça 39, p. 32-33).

45. Naquele parecer, os procuradores da autarquia alegam que o requerimento do então presidente da CTC estaria prejudicado sob o ponto de vista jurídico. Relembrem que a Comissão de Tomada de Contas é um órgão consultivo-fiscal de assessoria ao Plenário e que “suas informações devem ser utilizadas para fins oficiais, e não para divulgações externas que prejudiquem o bom andamento das atividades da própria comissão”. Entenderam os procuradores que o requerente não tinha condições de desempenhar sua função de tomador de contas com imparcialidade, pois ele fora denunciante de processos dos exercícios de 2013 e 2014 junto à Procuradoria da República e ao TCU.

46. Fundamentam a conclusão utilizando conceitos doutrinários de suspeição e fazem alusão ao art. 18, inciso I, da Lei 9.784/94, pelo qual fica impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria. Concluem que o presidente da CTC e requerente deve ser mantido afastado das atividades referentes à apreciação das contas do Conselho, “evitando que interesses pessoais ou interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e tratamento dos referidos processos”. Finalizam acrescentando que a denúncia do requerente originou auditoria desta Corte no CFO, que teria sido “orientado em manter acautelados todos os processos auditados para retorno e/ou consulta dos membros daquele Tribunal”.

47. A análise do parecer demonstra que não devem prosperar os argumentos trazidos pelos procuradores jurídicos.

48. Os procuradores afirmam que o ex-presidente da CTC tem interesse direto ou indireto na matéria, por ser denunciante. Mas, ainda que se considere a atuação da CTC como um processo administrativo, o que por si só já seria incorreto, de acordo com a própria Lei 9.784/94, no capítulo V (Dos Interessados), nenhum dos incisos do art. 9º engloba a categoria de denunciante, ficando claro que, apesar de denunciante, não se configura interesse pessoal direto ou indireto na matéria.

49. Por outro lado, de acordo com o §2º do art. 55 da Lei 8.443/1992, “o denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou pena, em decorrência da denúncia (...)”.

50. Há ainda que se trazer à baila o direito de representação constante no art. 14 da Lei 8.429/1992, estatuinto que “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”.

51. Por fim, é possível aplicar, subsidiariamente e por analogia, a Lei 8.112/90 no que couber, haja vista que os conselheiros são agentes públicos honoríficos e, assim, servidores públicos em sentido amplo. No inciso VI do art. 116 da Lei 8.112/1990, consta o dever do servidor de “levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração”.

52. Verifica-se, conforme exposto, que o ex-conselheiro presidente da CTC tem direito a representar, como cidadão, além do dever de representar à autoridade competente, como agente público, sob pena de possível responsabilização em caso de conduta omissiva, de acordo com a Lei 8.112/1990.

53. Relembra-se que em dezembro/2015 tomaram posse os novos membros eleitos para o plenário do CFO, sendo vencedora a chapa do atual presidente, Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, reeleito. Com a posse da nova diretoria, não é demais mencionar que há risco de todo o trabalho realizado e a realizar pela CTC da gestão anterior não alcançar o resultado que se vislumbrava, em razão de os integrantes da nova comissão nomeada comporem a chapa vencedora, liderada pelo presidente reeleito, e, em virtude disso, não se tem garantias da necessária imparcialidade para conclusão dos trabalhos. Haja vista que a nova comissão também pode ter seus trabalhos atravancados pela não disponibilização dos documentos que a comissão anterior avaliou e avaliaria.

54. Assim sendo, vislumbra-se que as justificativas dadas para indeferir os pedidos de reunião da CTC, além de tecnicamente sem amparo legal, tinham objetivo meramente protelatório, com o intuito de evitar que aquela comissão continuasse a avaliação das contas do CFO. O próprio parecer jurídico, emitido após diversas tentativas de autorização de reunião da CTC, é prova de que os diretores do CFO não possuíam nenhum interesse em permitir a continuidade da avaliação de suas contas.

55. Tal afirmação é reforçada, ainda, pelas diversas “pendências” apontadas por aquela comissão nas reuniões anteriores, conforme atas acostadas aos autos (peça 40). Nas atas, observa-se a possível existência de diversas irregularidades, tais como: pagamento de serviços de jardinagem em uma casa que não possui jardins; realização costumeira de diversos processos licitatórios na modalidade convite em valores próximos ao teto (R\$ 80.000,00) com aquisição de itens com preços manifestadamente superiores ao mercado; contratação de empresa de advocacia por inexigibilidade sem as justificativas exigidas pela Lei 8.666/1993; ausência de publicação no DOU em diversos processos licitatórios; repasses de auxílios financeiros a diversos conselhos regionais de odontologia sem justificativa localizada nos autos; entre várias outras.

56. Dessa forma, conforme relatado, a comissão não pôde concluir a análise das contas, tendo restado impedida de cumprir sua missão regimental, e permanecendo os atos de gestão do CFO sem avaliação.

57. O ciclo orçamentário possui quatro fases, quais sejam: elaboração do orçamento, aprovação, execução e controle. No caso do CFO, de forma muito grave, as três primeiras fases foram realizadas pela diretoria, sem consultar os demais membros, atentando contra os mandamentos legais. E no que toca à quarta fase, a diretoria do CFO impediu que ela ocorresse

internamente, por inviabilizar que a CTC se reunisse e pudesse avaliar as despesas relativas aos exercícios anteriores, conforme exposto.

58. Nesse contexto, apenas os membros da diretoria detinham o poder de planejar, decidir, executar e controlar todas as ações do conselho, alijando desse processo os demais membros que compõem o CFO, bem como impedindo qualquer tipo de controle que possa ser realizado pelos demais.

59. Necessário registrar que esse tipo de situação expõe a enormes riscos a entidade CFO, e os interesses dos filiados a este conselho, bem como a graves e irreversíveis danos ao seu patrimônio, que é de natureza pública.

60. Conforme será relatado ao longo desta instrução, durante a inspeção, foram verificados vários indícios de diversos tipos de irregularidades e ilegalidades, envolvendo também possíveis danos volumosos ao erário, que serão analisados em instrução subsequente, conforme exposto no parágrafo 26.

61. Em consulta ao site do CFO, realizada no dia 15/12/2015, verificou-se que a nova Comissão de Tomada de Contas é composta pelos conselheiros Paulo Sérgio Moreira da Silva (CRO-AL), Eduardo Sakai (CRO-SP) e Messias Gambôa de Melo (CRO-PA). Em que pese serem membros da chapa vencedora, encabeçada pelo Sr. Ailton Morilhas, incumbe-lhes, portanto, dar continuidade aos trabalhos iniciados pela comissão anterior.

62. Deste modo, considera-se oportuno determinar ao Conselho Federal de Odontologia que promova as necessárias reuniões da CTC, de modo que ela possa dar continuidade aos trabalhos iniciados pela comissão anterior, ou seja, que sejam concluídas as análises das contas dos exercícios de 2013 e 2014 (peça 39, p. 5), acrescentando-se ainda o exercício de 2015. O CFO deve colocar à disposição da comissão todos os processos, documentos e informações necessários para a correta e transparente avaliação das gestões administrativas dos anos de 2013, 2014 e 2015. Deve-se determinar ainda que a CTC encaminhe ao TCU os relatórios e atas de reuniões realizadas no decorrer dos trabalhos no prazo de 60 dias.

Demais irregularidades constatadas

63. Passa-se a um breve relato acerca de diversas das irregularidades observadas pela equipe durante a inspeção, a título de ilustrar a desordenada administração e o descontrole das operações do CFO.

Pagamentos indevidos de diárias a conselheiros e servidores

64. De acordo com os denunciante, a partir de 2013, alguns conselheiros e funcionários receberam diárias sem a devida comprovação da viagem ou por mais dias do que foram desempenhados serviços em prol do CFO. Relatam, ainda, que alguns recebiam diárias equivalentes a praticamente um mês ininterrupto de trabalho.

65. Durante a inspeção, a equipe compilou dados, resumidos abaixo, relativos às diárias recebidas:

Os dados de 2015 incluem informações até 10/07.

66. Até março/2015, não havia sido instituído nenhum tipo de prestação posterior de contas em relação às diárias recebidas, como relatórios das atividades realizadas, nem mesmo cartões de embarque para comprovar que o recebedor da diária havia mesmo se deslocado para o destino. Em 04/03/2015, foi emitida a Portaria CFO-SEC -11/2015 (peça 42, p.87), que regulamentou o processo de prestação de contas após o recebimento de diárias, criando a exigência de apresentação do comprovante de utilização da passagem aérea e relatório referente ao evento ou atividade de que o interessado participou.

67. No entanto, a publicação da portaria supracitada não inibiu a grande utilização de diárias por alguns membros do CFO, sendo que, exemplificativamente, apenas os Srs. Rubens

Corte Real de Carvalho e Ericson Leão Bezerra receberam 84 e 82 diárias, respectivamente, entre março/2015 a julho/2015 (cerca de 150 dias).

68. O tema “diárias” foi incluído especificamente na cartilha “Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais”, publicada pelo TCU em agosto/2014 (disponível em http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/publicacoes_institucionais). A cartilha esclarece que a Lei 11.000/2004 autorizou os conselhos a normatizarem a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação. Assim, por meio da Decisão CFO 01/2013 (peça 42, p. 88), o CFO regulamentou a concessão de diárias.

69. O CFO ainda publicou um documento denominado “Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia” (peça 42, p. 1-86), constando em seu art. 279, inciso VI, a definição de diária como “cobertura de despesas de pousada, bem como de alimentação e locomoção urbana, com o empregado que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório”.

70. Assim sendo, o pagamento de diárias tem como função cobrir despesas daquele que se deslocar da sede do CFO em função de atividades de interesse da entidade, porém, tais deslocamentos devem ser em caráter eventual ou transitório. Não é o que vem ocorrendo no CFO.

71. A título de exemplo, apenas em dezembro/2014, os Srs. Genésio P. Albuquerque Júnior, Rubens Corte Real de Carvalho e Luiz Edmundo Gravatá Maron receberam 26 diárias cada. Só não foram solicitadas diárias para os domingos e para o dia 25 (feriado de natal). Praticamente todas as diárias foram concedidas com a justificativa genérica de “despachos administrativos”. Por sua vez, o Sr. Genésio P. Albuquerque Junior, em dezembro/2014, recebeu 10 diárias para “despachos administrativos” em seu estado natal (TO). Já o Sr. Luiz Edmundo Gravatá Maron, Procurador Jurídico, recebeu 18 diárias para “despachos administrativos” sem que houvesse a presença de qualquer diretor do CFO na localidade.

72. Dessa forma, é factível concluir que o recebimento de diárias vinha sendo utilizado por alguns membros e funcionários do CFO como espécie remuneratória, atentando contra os ditames da Lei 4.324/1964, visto que o cargo de conselheiro é honorífico e não possui remuneração, além de atentar fortemente contra os princípios administrativos da moralidade e da economicidade.

73. É importante, também, trazer à baila os aspectos legais e jurisprudenciais a respeito da concessão de diárias. O art. 58, caput, da Lei 8.112/90, a qual é aplicável subsidiariamente e por analogia ao caso concreto, visto os membros do CFO serem agentes públicos titulares de cargos honoríficos, ensina que:

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

73. Além do desrespeito à própria norma interna do CFO, “Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia” aprovada pela Resolução CFO 63/2005, a jurisprudência do Tribunal é no sentido de que é indevido o pagamento de diárias nos deslocamentos da residência para o local de trabalho, ou vice-versa, mesmo que o servidor resida em outro município. (Acórdãos TCU 3.230/2012 – 1ª Câmara, 1.699/2008 – 1ª Câmara, 3.082/2007 – 2ª Câmara e 2.849/2007 – 1ª Câmara).

74. Observa-se da legislação destacada e da jurisprudência trazida aos autos que estas possuem em comum o conceito de que o pagamento de diárias deve ocorrer apenas quando ocorre deslocamento a partir da sede e, mesmo assim, em caráter eventual e transitório. Neste caso concreto, portanto, é possível considerar a inobservância da legislação e jurisprudência acima citadas, pois, considerando apenas os cinco maiores recebedores de diárias do CFO,

temos um total de 1.325 diárias recebidas em 2014, sendo que 829 foram de deslocamentos realizados para as sedes do CFO (RJ ou DF), em sua maioria com a justificativa genérica “despachos administrativos”. Verifica-se, também, infração ao quesito “eventual e transitório”, haja vista que estes mesmos cinco maiores beneficiários de diárias do CFO receberam, em média, 264 diárias cada um no exercício de 2014.

75. Conforme o exposto, há fortes indícios de infração legal com prováveis danos ao erário, ante a prática de atos que possivelmente feriram os princípios da legalidade, economicidade e moralidade. Dessa forma, entende-se que este assunto deve ser tratado mais detalhadamente, apurando-se os possíveis débitos em outra instrução destinada a esse fim, em conjunto com os demais possíveis débitos verificados e analisados nas demais ocorrências de que a equipe de inspeção teve ciência.

Restituições de despesas já cobertas por diárias

76. Durante a inspeção, foi verificado, em planilha fornecida pelo CFO, que beneficiários de diárias recebiam também indenização dos valores gastos com alimentação e locomoção. O único fundamento legal, entre os documentos disponibilizados à equipe da inspeção, a respeito do recebimento de restituições de locomoção e alimentação, é a Decisão CFO 01/2013 (peça 42, p. 88), a qual afirma que o pagamento de diárias destina-se a ressarcir despesas com hospedagem.

77. Os Srs. Rubens Corte Real de Carvalho (tesoureiro), Genésio Pessoa de Albuquerque Junior (secretário-geral), Ericson Leão Bezerra, Edmundo Gravata Maron (procurador jurídico) e Ailton Morilhas (presidente) receberam, juntos, apenas em 2014, R\$ 111.795,53 a título de ressarcimento de despesas com alimentação e locomoção. Por sua vez, o funcionário Antônio Marcio Coimbra (superintendente) recebeu, em 2014, R\$33.798,74; e entre janeiro/2013 a abril/2015, esse funcionário recebeu o montante de R\$ 104.510,32, sendo o maior recebedor do CFO de restituições relativas a alimentação e locomoção.

78. Observou-se que o funcionário Antônio Marcio Coimbra recebeu, desde 2013, o valor de R\$ 56.217,94 relativos a restituições quando não se encontrava recebendo diárias, sendo em sua maioria alimentação com convidados (conforme descrição dos próprios pedidos de ressarcimento) na cidade do Rio de Janeiro/RJ, sede do CFO, e onde se localiza sua residência. Destaque-se que os convidados nunca são discriminados, sendo que, em diversas ocasiões, é usado o termo “almoço da diretoria e convidados”, além de não existir motivação para o gasto público com alimentação de convidados e da própria diretoria.

79. Apesar de solicitado no ofício de requisição 1 (peça 13) o embasamento normativo para o pagamento de restituição de alimentação e locomoção aos conselheiros e funcionários do CFO concomitantemente ao recebimento de diárias e, em alguns casos, sem receber diárias mas na cidade de residência, o CFO não disponibilizou este embasamento legal.

80. Foram citados anteriormente os aspectos legais a respeito da concessão de diárias: art. 58 da Lei 8.112/90 e Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia, aprovada pela Resolução CFO 63/2005. Assim, não existe previsão legal para a realização de restituições de despesas com alimentação e locomoção urbana para os funcionários e conselheiros do CFO, quando do recebimento de diárias ou não. Verifica-se, portanto, infração ao princípio da legalidade, e, dessa forma, débito a ser apurado em instrução destinada a este fim.

81. Existem, ainda, possíveis infrações ao princípio da moralidade, pois a equipe constatou que os pedidos de ressarcimento de despesas nem sempre coincidiam com as localidades para onde o beneficiário informara que deveria viajar.

82. Em levantamento realizado nos processos de ressarcimento de janeiro/2013 a julho/2015, apenas das notas fiscais apresentadas relativas a despesas com alimentação, verificou-se que, apenas para os mencionados no parágrafo 64 (relativo ao recebimento de

diárias), existiram pedidos de reembolso totalizando R\$ 116.855,79 (287 notas fiscais, com média de R\$ 407,16 cada), quando os solicitantes ou não receberam diárias ou receberam diárias para locais distintos dos locais onde ocorreram as restituições de alimentação.

83. Isso significa que, nesses casos, os solicitantes de reembolso não estavam viajando para o local onde receberam diárias ou solicitaram reembolsos mesmo não estando em viagem oficial pelo CFO.

82. Outra situação de grave ofensa ao princípio da moralidade é a solicitação de reembolso de alimentação por um conselheiro, quando o gasto foi realizado por outra pessoa que não o solicitante. Na prática, com essa lacuna, o CFO pode estar pagando alimentação para qualquer pessoa, sem nenhum tipo de controle e sem nenhuma norma legal autorizativa.

83. A situação acima é exemplificada por uma solicitação de reembolso do Sr. Ericson Leão Bezerra, de janeiro/2014 (peça 43), que apresentou uma nota fiscal (datada de 24/12/2013) de um estabelecimento localizado no município de residência (Araguaína-TO) de outro membro do CFO, o Sr. Genésio Pessoa de Albuquerque Junior (secretário-geral), sendo que a nota fiscal possui no campo “nome” o texto “Genésio”. Registra-se que nessa data os Srs. Ericson e Genésio não estavam recebendo diárias.

84. Neste contexto, também é digno de nota, de acordo com levantamento realizado nos pedidos de restituições, que, desde 2013, o Sr. Ericson (residente em Manaus-AM) apresentou 30 notas fiscais, totalizando R\$ 5.325,41, em reembolsos apenas de despesas relativas à alimentação na cidade de Araguaína/TO (município de residência do Sr. Genésio Pessoa de Albuquerque Junior). Em consulta às planilhas de passagens aéreas emitidas e disponibilizadas pelo CFO, verificou-se que não consta nenhum trecho em que o Sr. Ericson tenha viajado para Araguaína, cidade que possui aeroporto próprio (código AUX).

85. Outra situação bastante notória é a grande quantidade de reembolsos para alimentações realizadas nas cidades de residência do próprio solicitante, conforme tabela abaixo, relacionando os principais beneficiários.

86. Nos casos acima, constatou-se que ou o solicitante estava recebendo diária para outra cidade ou não estava recebendo o pagamento de diárias, demonstrando mais uma vez o descontrole no pagamento de restituições no âmbito do CFO.

87. Por fim, há que se registrar que não há nenhum controle ou limite a respeito dos valores restituídos a título de alimentação. Tal situação, invariavelmente, leva a um desrespeito ao princípio da economicidade, visto que, em regra, somente são frequentados restaurantes sofisticados e com custos bastante elevados para as refeições, com frequente consumo de bebidas alcóolicas.

88. A título de exemplo, podemos citar consumos em alguns restaurantes de alta classe em Brasília/DF, como Restaurante Gero, Coco Bambu ou Rubaiyat, além de diversos outros em todo o país.

89. Tendo em vista os exemplos acima, observa-se, além da ilegalidade, um descontrole no pagamento de alimentação aos membros e funcionários do CFO.

90. Desta forma, considera-se oportuno determinar cautelarmente, com posterior oitiva, ao Conselho Federal de Odontologia que cesse o pagamento de restituições de despesas com alimentação apresentadas pelos membros e funcionários do CFO.

Sobrepreço em reforma realizada em sala de propriedade do CFO

91. De acordo com os denunciante, o CFO contratou a empresa Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda. para a realização de reforma em uma sala comercial, de 93m², localizada na Av. Nilo Peçanha, 50, 2316 – Centro – Rio de Janeiro/RJ, no valor de R\$

823.653,66. Os denunciante acreditam que o valor gasto estaria superfaturado, porém não apresentaram documentos probatórios, como planilha de preços ou o projeto básico, entre outros, de forma a comprovar o superfaturamento.

92. Em 26/12/2013 foi publicado Edital de licitação 2/2013, do tipo menor preço, sob o regime de empreitada por valor global, para reforma da sala supracitada, no valor global máximo de R\$ 635.951,01. O edital contemplava a realização de projetos executivos e a respectiva execução da obra (peça 44, p. 8-103). Não foram localizadas no processo administrativo informações que expressassem a composição dos custos unitários, conforme previsto no inciso II, §2º, do art. 7º da Lei 8.666/1993.

93. O certame contou com a participação de apenas uma empresa, Ilumina Soluções Prestadora de Serviços Ltda., que se sagrou vencedora, ofertando R\$ 635.951,02 para a realização da obra.

94. Em maio/2014, a empresa vencedora do certame propôs a realização de um termo aditivo para instalação de condicionadores de ar na sala, pelo valor total de R\$ 153.219,45 (peça 44, p. 204-205). Não consta no processo de contratação da reforma nenhum documento de formalização deste aditivo, havendo apenas uma carta da empresa Ilumina solicitando o aditivo à obra, com uma rubrica de autoria desconhecida sob o texto “De acordo – 14/05/2014”.

95. Na carta consta uma planilha com os preços de alguns serviços, sem nenhum tipo de detalhamento dos custos ali imputados. No termo aditivo foi cobrado o BDI de 15,38%, diferente do BDI de 12,38% cobrado na assinatura do contrato original, além de cobrança separada de 28% a título de “imposto”, sem detalhar quais seriam esses impostos e o motivo de sua cobrança em separado do BDI, o qual já os inclui.

96. A empresa vencedora do certame ofertou o valor máximo global constante do edital licitatório, com apenas um centavo de diferença, tendo sido a única a comparecer ao certame, o que, por si só, seria um tanto quanto incomum em se tratando de um processo licitatório legítimo, transparente e no qual efetivamente houvesse competição entre os participantes.

97. Algumas das irregularidades verificadas no processo da obra são:

a) a não existência de composição de custos unitários (CPU), em desobediência ao inciso II, §2º, do art. 7º da Lei 8.666/1993;

b) a não apresentação dos registros de pesquisa de mercado para os itens que não constam da tabela Sinapi, em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.081/2009 – Plenário);

c) a não apresentação de memória de cálculo para definição do quantitativo de horas utilizadas por cada profissional (pintor, engenheiro civil, engenheiro mecânico, etc.) para atingir os altos quantitativos orçados, tendo o CFO, quando questionado, se limitado a descrever grosseiramente as atribuições de cada profissional;

d) cobrança em duplicidade de itens na planilha orçamentária, sendo cobrado o profissional executor em um item, o material em outro item e o serviço em um terceiro item, mas com preço compatível, de acordo com a tabela Sinapi, da composição completa, ou seja, já incluindo o profissional e o material;

e) valor elevado (R\$ 153.219,45) para instalação de ar condicionado numa sala de 93m², tendo sido solicitado ao CFO o completo detalhamento da planilha aditiva e, em resposta, a mesma planilha foi enviada novamente, sem nenhuma explicação adicional;

f) orçamento de condicionadores de ar em desacordo com a planta baixa do projeto de refrigeração, resultando em valor maior do que o projetado.

98. As irregularidades detectadas apontam para a existência de sobrepreço na obra e mesmo o intento de dificultar o controle de seu real valor, ocorrências que serão descritas mais detidamente no momento da apuração do débito e das responsabilidades.

Utilização de alugueis de carro com motorista

99. Verificou-se que, rotineiramente, alguns diretores possuem à sua disposição carro alugado com motorista, durante todo o período da estadia em Brasília/DF (peça 44). Esse aluguel ocorre por meio da empresa Promotional Travel, que contrata os serviços de outra empresa em Brasília/DF, sendo o custo médio diário do aluguel de carro com motorista de R\$ 650,00 por diária, e em alguns casos ainda são cobradas horas-extra dos motoristas.

100. Caso o usuário não seja membro da diretoria, é contratado serviço de traslado também pela Promotional Travel, que terceiriza a contratação. Este serviço tem custo médio de R\$ 225,00 no transporte do aeroporto de Brasília ao centro. Se fosse utilizado o serviço de taxi comum, este serviço custaria aproximadamente R\$ 60,00.

101. Não foi apresentado nenhum tipo de fundamentação legal que ampare essas despesas, que contrariam os princípios da legalidade, da moralidade e, principalmente, da economicidade. Ressalta-se, novamente, que despesas com locomoção já estão incluídas no valor das diárias recebidas pelos membros dos CFO.

Contratação menos vantajosa de instituição bancária

102. O denunciante relata que a instituição financeira responsável pela emissão dos boletos de mensalidade do CFO sempre foi o Banco do Brasil, e, em 2013, essa despesa teria custado ao Conselho R\$ 910.013,73. Entretanto, em 2014, fora contratado o banco Bradesco, de forma não transparente, sem licitação, tendo custado aos cofres do CFO R\$ 4.272.232,00 (peça 3, p. 16). Houve ainda a contratação de um seguro assistencial com a mesma instituição.

103. Os autos referentes à contratação do Bradesco em 2014 não apresentam identificação numérica “SEF”, que é padrão entre os processos administrativos no CFO, ou paginação. A apresentação destes autos é mais um indicio da desorganização administrativa do CFO e sugere que sequer havia um processo formalizado e registrado pelo Conselho anteriormente à inspeção.

104. O processo não apresenta instrumento convocatório ou justificativa para contratação por dispensa de licitação. Constam apenas as propostas do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco. Ata de reunião extraordinária da diretoria do Conselho, exclusivamente para a definição do banco arrecadador (peça 46, p. 17-19), informa que a proposta do Banco do Brasil apresentava a manutenção dos valores praticados no ano de 2013, totalizando R\$ 2,32 por título. A Caixa apresentou uma proposta mais complexa, que perfazia os totais de R\$ 1,89, R\$ 1,74 e R\$ 2,73, conforme o canal utilizado na liquidação. A proposta do Bradesco é no valor de R\$ 1,65 por título liquidado. Desta forma, o Bradesco foi considerado o detentor da melhor proposta.

105. Entretanto, não é mencionado na ata que o Banco do Brasil fez três propostas distintas, sendo a terceira proposta, e mais recente, de R\$ 1,40 por título. Ou seja, o CFO optou pela contratação do Bradesco ao custo de R\$ 1,65 por título, quando o mesmo processo apresenta uma proposta de valor inferior, sem quaisquer justificativas para o fato. Ao contrário, a justificativa constante da ata fora a da contratação do Banco Bradesco por ter apresentado a proposta mais vantajosa.

106. A já mencionada ata de reunião extraordinária da diretoria do CFO (peça 46, p. 17-19) relaciona a presença de Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (Presidente), Leonardo Marconi Cavalcanti de Oliveira (Vice-Presidente), Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (Secretário-Geral) e Rubens Côrte Real de Carvalho (Tesoureiro), e informa que a escolha do banco Bradesco foi feita por unanimidade. Entretanto, o Sr. Leonardo, vice-presidente, não assinou a ata, e informou verbalmente à equipe que não estava de acordo com a contratação. A ata não faz

nenhuma menção à contratação do seguro de vida coletivo que foi realizada no mesmo processo.

107. A contratação do referido seguro configura despesa não relacionada aos fins institucionais do CFO, para a qual não haveria justificativa ou possibilidade de realização, visto que não existe autorização legal para tal despesa. O TCU já se posicionou diversas vezes pela irregularidade de tais dispêndios. O Plenário deste Tribunal, por meio da Decisão 226/93, tratando de consulta formulada pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária sobre a legalidade e a possibilidade de se contratar seguro de vida para Diretores, Conselheiros e outras pessoas designadas, assim se manifestou: ‘é vedada a aplicação do produto da arrecadação das anuidades, taxas e emolumentos previstos nesta lei, para custeio de despesas que não sejam diretamente relacionadas com a fiscalização, salvo autorização especial do Ministério do Trabalho’. Entendimento pela irregularidade da contratação de seguro de vida coletivo por ausência de amparo legal repete-se nas Decisões 524/95-TCU-Plenário e 33/2002-TCU-2ª Câmara, bem como Acórdãos TCU-Plenário 23/1999, 264/2002, 1367/2003, 1113/2004, 2184/2005 e 1201/2008, e Acórdãos TCU-2ª Câmara 1201/2008 e 8222/2011.

108. Dessa forma, o valor dispendido em contratação ao referido seguro indica dano ao erário, devendo o débito e a devida responsabilização serem apurados, juntamente com o valor pago a maior pela liquidação dos títulos, em sede de tomada de contas especial.

109. Posteriormente, o Conselho realizou o Pregão Presencial 8/2014 (Processo CFO-SEF 378/2014 – peça 47), com o objetivo de selecionar a instituição bancária arrecadadora para o exercício de 2015. O valor estimado para a contratação era de R\$ 936.486,75 (peça 47, p. 2). Constam do processo propostas do banco Bradesco, no valor de R\$ 2,20 por cada boleto recebido (peça 47, p. 175) e do banco Santander, pelo mesmo valor. (peça 47, p. 203). Ata de julgamento do pregão informa que o Bradesco foi o vencedor na fase de lances, tendo o Santander declinado da competição quando o concorrente propôs o preço de R\$ 2,00 por boleto liquidado (peça 47, p. 205).

110. O processo não conta com pesquisa de preço prévia à licitação e também não apresenta cálculos ou justificativas para o orçamento estimado de R\$ 936.486,75, em desobediência ao artigo 43, inciso IV, da Lei 8.666/93, aplicável subsidiariamente ao pregão. Ainda, levando-se em consideração que o CFO recebeu em 2014 proposta de R\$ 1,40 por título liquidado, a contratação por R\$ 2,00 por título implicou uma majoração de aproximadamente 43%. Um aumento dessa natureza no intervalo de um ano demandaria do administrador diligente uma averiguação da existência de circunstâncias no mercado que o justificassem ou revelassem a desvantagem das propostas recebidas no âmbito do Pregão 8/2014.

111. Desta forma, não é desarrazoado concluir que a contratação não foi a mais econômica para o Conselho. Não obstante haver ocorrido a formalização de um processo licitatório, suas evidentes falhas acabaram por não permitir o atingimento de uma das principais finalidades da licitação, qual seja, a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração, como preconiza o artigo 3º da Lei 8.666/93.

112. O Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues é a autoridade que assina o edital (peça 47, p. 29) e homologa o resultado do certame (peça 47, p. 206). Responsabilidades e apuração do eventual débito serão analisados mais detidamente em momento oportuno.

Irregularidades na contratação de terceirização de serviços

113. A denúncia faz menção à contratação de empresa para serviços terceirizados ao CFO de forma não transparente, sem a ocorrência da devida licitação e com valor elevado. Anteriormente à atual gestão, os serviços de apoio teriam sido realizados por contratação direta pelo CFO, tendo o presidente substituído os antigos funcionários pela contratação de empresa, no montante de R\$ 1.250.902,17 para o exercício de 2014 (peça 3, p. 15).

114. A equipe verificou que inicialmente foi feita uma contratação por tempo determinado de 90 dias (processo SEF 342/2013 – agosto, peça 48) até que fosse concretizada a licitação. Há nos autos um e-mail (peça 48, p. 3), em que uma funcionária se manifesta pela impossibilidade da contratação, pois “a utilização do temporário é muito específica e nós não estamos com sobrecarga e nem substituição imediata de empregados”. Não é feita qualquer justificativa ou análise do argumento da funcionária, apenas segue-se um novo pedido de contratação temporária que sequer detalha a quantidade de pessoal necessária e suas respectivas funções (peça 48, p. 4). O processo também se ressentia de qualquer tipo de pesquisa ou cotação de preços, em desacordo com o entendimento desta Casa, a exemplo dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário, havendo apenas o custo estimado de R\$ 50.000,00, sem nenhum embasamento.

115. Ao fim, foi firmado, em 1/8/2013, com a empresa JJC Serviços Gerais Ltda. um contrato para fornecimento de dez funcionários para serviços de limpeza, conservação, copeiragem e tratamento de piso, em três unidades: sede no centro do Rio de Janeiro e gráfica no bairro da Tijuca, e também no escritório localizado no DF (peça 48, p. 12-17). A vigência era de 90 dias, portanto, até 29/10/2013. Não fica claro no objeto do contrato quantos profissionais de cada categoria seriam alocados.

116. As declarações de que o serviço foi prestado, apostas às notas fiscais, são assinadas pelo Sr. Luis Edmundo Gravatá Maron, procurador jurídico do CFO (exemplos à peça 48, p. 23 e peça 49, p. 6). A última peça do processo de agosto é um despacho da procuradoria jurídica opinando que se faça a contratação por prazo máximo de 90 dias. Entretanto, o despacho é datado de 7/8/2013, uma semana posterior à assinatura do contrato (peça 48, p. 37).

117. As notas fiscais referentes ao objeto do contrato não trazem especificação unitária do valor devido por cada funcionário e mencionam apenas “serviços prestados de limpeza na CFO Centro RJ 8 funcionários e CFO DF 2 funcionários”. Mas há ainda outros pagamentos feitos à JJC em face de notas fiscais que discriminam serviços não cobertos pelo contrato, como mensageiro e recepcionista, jardineiro, manutenção e reparos, manutenção de ar condicionado e “outros serviços prestados no mês”.

118. Em novembro de 2013 foi publicado o edital da Tomada de Preços 1/2013 (peça 50, p. 8-36), que aumenta o objeto para contratação de empresa de prestação de serviço contínuo e eventual de limpeza, conservação de imóveis, recepcionista, copeira, telefonista, auxiliar de escritório, agente administrativo, chefe de departamento de pessoal, escriturário, contínuo, jardineiro, motorista, pedreiro, conservação e manutenção elétrica, hidráulica e de ar condicionado, em lote único, para atuação no Rio de Janeiro e em Brasília.

119. O processo licitatório (peça 50) está eivado de diversas irregularidades, entre as quais menciona-se:

a) ausência de especificação da quantidade de funcionários necessários e de pesquisa de mercado ou estimativa para o valor previsto de R\$ 650.000,00;

b) licitação em lote único para serviços díspares (serviços de limpeza e conservação juntamente com chefe de departamento de pessoal e com serviços esporádicos de manutenção) e em duas localidades diversas – Rio de Janeiro e Brasília;

c) ausência de publicação em jornal de grande circulação, em desrespeito ao art. 21, inciso III, da Lei 8.666/93;

d) atestado de capacidade técnica fornecido pelo próprio CFO, atestando a prestação de serviços não anteriormente contratados ou pagos, como pedreiro, contínuo, bombeiro hidráulico e porteiro (peça 50, p. 66).

120. Apenas a empresa JJC – Serviços Gerais Eireli Ltda., a mesma contratada temporariamente, teria participado do certame, sagrando-se vencedora. As despesas com o

contrato totalizam R\$ 979.767,60 por ano. Além dos valores contratados, eram frequentemente feitos à empresa outros pagamentos não cobertos pelo contrato, a exemplo dos serviços constantes de ‘proposta comercial’ em 20/10/2014 (peça 51, p. 4), contemplando mudança, reformas e reparos, no valor de R\$ 36.000,00.

121. Durante a execução contratual ocorreram ainda outras irregularidades, como o pagamento de notas fiscais sem discriminação ou quantificação do serviço (“serviços prestados na gráfica”, “serviços administrativos”, etc.); pagamentos de serviços não cobertos pelo contrato, como mencionado no parágrafo anterior; e continuidade de pagamentos após o término da vigência do contrato sem formalização de termo aditivo.

122. Todas as ocorrências e possíveis débitos serão analisados mais detidamente em momento oportuno para responsabilização e obtenção do devido ressarcimento.

Irregularidades na contratação de serviços de comunicação social e publicidade

123. Foi denunciado que a contratação da empresa Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda., para os serviços de assessoria de imprensa e elaboração de mídia, ocorreu diretamente, sem licitação ou justificativa para dispensa. Teriam sido pagos à empresa, entre abril e dezembro de 2014, R\$ 2.656.364,04.

124. Ao examinar o processo apresentado pelo CFO (SEF 169/2014 – peça 51), foi constatada a ocorrência de contratação direta. A resposta do Conselho, por meio do Ofício-CFO 1.479 (peça 17, p. 2) foi simplesmente a de que “a contratação da empresa Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda., devido à comemoração dos 50 (cinquenta) anos dos Conselhos de Odontologia, considerando todo o projeto de renovação dos Conselhos, foram contratados diretamente, sendo que todos os documentos comprobatórios foram apresentados em formato digital das execuções e da solenidade” (sic).

125. O processo se inicia com um termo de referência “para contratação de consultoria para transferência de conhecimento especializado com foco na gestão da comunicação do CFO” (peça 51, p. 1-11), que não foi datado ou assinado. O termo engloba sete produtos, como: 1) consultoria de comunicação para a solenidade do jubileu de ouro; 2) realização de pesquisa nacional sobre hábitos de higiene bucal; 3) plano de comunicação e assessoria de imprensa para 2014; 4) acompanhamento das ações e produtos e manutenção do site; 5) elaboração do documento “O que esperamos do próximo presidente do Brasil”; 6) consultoria para o dia do cirurgião-dentista; e 7) relatório de atividades do CFO/2014.

126. De início, cabe apontar que a contratação de serviços publicitários por ente da Administração Pública deve ser sempre precedida de licitação, conforme art. 1º da Lei 12.232/2010 e art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, que dispõe expressamente ser vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

127. A descrição de todos os produtos traz expressões como ‘orientar’, ‘acompanhar’, ‘aprovar’, ‘analisar’, ‘coordenar’, ‘indicar’ e ‘validar’, no que diz respeito à produção de conteúdos textuais, gráficos, peças publicitárias e demais produtos tipicamente oferecidos por agências de publicidade, causando a impressão de que a contratada não seria uma agência, e sim uma empresa de consultoria em comunicação. Se fosse esse realmente o caso, restaria a dúvida acerca de quem seria então o responsável por executar as peças, e ainda mais, sobre o orçamento para sua execução e produção, pois, a tomar-se literalmente as expressões do termo de referência, essas despesas não estariam compreendidas nos R\$ 4.000.000,00 previstos para a contratação.

128. Não houve justificativa também para a contratação do serviço de pesquisa (produto 2) por intermédio da empresa de comunicação. A princípio, cabe distinguir a pesquisa pretendida pelo CFO, sobre hábitos de saúde bucal da população brasileira, com atividade complementar aos serviços de publicidade, mencionada no art. 2º, § 1º, I, da Lei 12.232/2010. O art. 3º da Lei deixa claro que as pesquisas mencionadas são as que visam aferir o

desenvolvimento estratégico, criação e veiculação e medição dos resultados das campanhas publicitárias.

129. Um item posterior, o documento “O que esperamos do próximo presidente do Brasil” (produto 5), é que se basearia nos resultados da pesquisa, mas a pesquisa em si não depende das ações e estratégias de comunicação adotada. Caso a licitação tivesse ocorrido, deveria ter sido licitada como um item em separado, por ser um objeto independente dos demais. Desta forma, a subcontratação de um instituto de pesquisa, como quer o termo de referência, configuraria subcontratação total de objeto, o que é vedado pelo art. 72 da Lei de Licitações e pela jurisprudência deste TCU, a exemplo dos Acórdãos 5.532/2010-1ª Câmara e 2.198/Plenário.

130. Da forma como foi feita, a contratação configura duplamente burla ao processo licitatório – primeiramente porque não houve a licitação inicial para escolha da empresa de comunicação, e em seguida por promover a subcontratação total de objeto que poderia ter sido licitado independentemente dos demais produtos constantes do termo de referência. Assim, em momento oportuno, serão propostas a audiência dos responsáveis pela contratação, bem como diligência para apresentação da nota fiscal do instituto Datafolha.

131. Além disso, a forma de pagamento definida no termo de referência também apresenta irregularidades. Para “facilitar o desembolso dos valores referentes à execução dos produtos acima citados e entendendo que os serviços percorrerão o total de 12 meses”, o CFO definiu pagamentos parcelados à contratada (peça 51, p. 8-9). Os produtos 1 e 2 (Jubileu de ouro e pesquisa nacional) seriam pagos em duas parcelas, sendo 50% na contratação da reunião de briefing e da pesquisa, e os 50% restantes na apresentação de concepção do evento com projeto cenográfico, e na apresentação de estratégia de divulgação dos resultados da pesquisa. Já para os produtos 3 a 7, o valor devido em relação a todos seria somado e dividido por doze, sendo pagas parcelas mensais e iguais à contratada.

132. O termo justifica que esses produtos “terão sua execução prevista ao longo de igual período [doze meses]. Entretanto, poder-se-ia aceitar que apenas os produtos 3 (Plano de comunicação e assessoria de imprensa para 2014) e 4 (acompanhamento das ações e produtos) teriam execução prevista ao longo do exercício. Resta configurada, desta forma, ocorrência de pagamento antecipado, atentando contra os ditames dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e contra ampla jurisprudência desta casa, a exemplo do Acórdão 1.565/2015-Plenário.

133. Como já foi relatado, o termo de referência leva a entender que a contratada exerceria funções de consultoria, direção e assessoramento, e não de execução da maioria dos produtos. Causa muita estranheza, portanto, o alto valor de dotação orçamentária prevista para o contrato, de R\$ 4.000.000,00. Não constam dos autos e não se teve comprovação de pesquisa prévia de mercado ou qualquer outro modo de justificar esse valor, em desrespeito ao que preceitua o artigo 40, § 2º, inciso II, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e o entendimento desta casa, como é o caso do Acórdão 1.489/2009-1ª Câmara.

134. Análise mais detida do processo de contratação será feita oportunamente, com as respectivas possíveis propostas de audiência e apuração do débito.

135. Ainda, em adição ao exposto, observou-se que, em dezembro de 2014, o CFO deflagrou processo para a contratação de nova agência de publicidade (processo SEF 521/2014 – peça 52). O valor previsto era novamente de R\$ 4.000.000,00 (p. 1 e 4). Foi então realizada a Concorrência 2/2014, tipo técnica e preço (edital à peça 52, p. 6-99).

136. Comparecerem à disputa as empresas TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda e Fazenda Comunicação e Marketing Ltda (peça 52, p. 111), tendo a segunda sido considerada desclassificada na análise técnica, sagrando-se vencedora a primeira. É de se destacar que a empresa vencedora, TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda, possui os mesmos sócios e

mesmo endereço da empresa anteriormente contratada sem licitação, Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda. (peças 53 e 54).

137. O processo licitatório será analisado mais detidamente em instrução específica, mas é possível identificar de plano irregularidades como ausência de publicação em jornal de grande circulação e instrução processual falha, com ausência do conteúdo dos envelopes apresentados pela licitante perdedora, especialmente sua proposta de preços, inviabilizando a análise acerca da vantagem do contrato para a administração.

Aquisição de imóvel para sede do CFO em Brasília

138. Foi denunciada, ainda, a aquisição de imóvel com preço supostamente acima do valor de mercado, para servir como sede ao CFO em Brasília (peça 3, p. 21-22). Em exame à documentação apresentada pelo CFO, relativa à compra, a equipe observou a inexistência de estudos, justificativas, ou projetos que motivassem a escolha do imóvel. A compra ocorreu sem licitação e sem demonstração de que o imóvel escolhido seria o único que atenderia às necessidades do CFO relativamente a instalações e localização, em desacordo com o art. 24, inciso X da Lei 8.666/93 e com o que entende esta Casa, a exemplo do Acórdão 5.948/2014-2ª Câmara.

139. O valor pago pelo imóvel foi de R\$ 20.000.000,00. Ainda que não se comprove a denúncia referente à incompatibilidade com o preço de mercado, é de se questionar a real necessidade de aquisição de imóvel com área de 1.358,66 m² localizado no Centro de Atividades do Lago Norte, “uma área nobre de Brasília, em um de seus bairros mais valorizados, em um setor relativamente novo e de acelerado e intenso ritmo de construções comerciais e residenciais”, como menciona o próprio laudo de avaliação apresentado pelo CFO (peça 55, p. 6).

140. O processo de aquisição da sede será mais detidamente analisado em momento oportuno, quando serão feitas as possíveis propostas de audiência e demais providências porventura cabíveis.

Eventos

141. Chamam atenção, também, os altos valores empregados pelo CFO com a realização de eventos. A título exemplificativo, extraiu-se do processo de previsão orçamentária do Conselho para o ano de 2014 os seguintes dados (peça 56, p. 22):

Evento	Previsão orçamentária (R\$)
Jubileu de 50 anos e entrega da medalha de honra ao mérito	1.000.000,00
Dia do cirurgião-dentista	600.000,00
Prêmio Brasil Sorridente	600.000,00
Assembleia Nacional de Especialidades Odontológicas	800.000,00
III Fisio Fórum Nacional	800.000,00
TOTAL	3.800.000,00

142. A equipe de inspeção verificou que as documentações e efetivas comprovações de gastos com eventos no CFO são feitas de maneira confusa e incompleta, e na maioria dos casos, sem os detalhamentos de despesas e motivações necessárias, normalmente sem licitação prévia e mesmo sem comprovação de cotação de preços ou pesquisa de mercado. Essas despesas se encontram espalhadas por diversos processos ou documentos esparsos, o que dificulta sobremaneira o controle e averiguação de sua procedência.

143. O contrato com a empresa Promotional, originalmente com o objeto de emissão de passagens aéreas, sofreu um aditivo para englobar também o pagamento de parte das despesas relacionadas a eventos, ou seja, aditou-se ilegalmente um contrato com mudança de objeto, configurando-se novamente burla ao procedimento licitatório (peça 57, p. 181-189).

144. Eram feitos ainda pagamentos a diversas outras empresas, como se constatou no caso do evento do jubileu de ouro do CFO. Além de parte do pagamento (R\$ 86.548,02 – peça 52, p. 61) ter sido atribuído à empresa Mais Brasil Ltda. pela consultoria em comunicação, como já relatado (parágrafo 125), o Conselho também apresentou alguns processos cujos objetos eram despesas relacionadas ao evento. O curioso é que tais processos apresentam fortes indícios de montagem, com datas de pagamento anteriores às datas de emissão das certidões de regularidade fiscal e assinatura de contrato posterior à data de pagamento, a exemplo das peças 58 e 59.

145. A título exemplificativo da não obediência ao princípio da economicidade, apenas na festa de comemoração de 50 anos do CFO, contabilizaram-se gastos de aproximadamente R\$ 700.000,00, incluindo todas as despesas com a organização e execução do evento, bem como diárias pagas a conselheiros e convidados pelo CFO para o evento.

146. Entre os gastos contidos no valor acima referenciado, pode-se citar despesas com diversos tipos de “luxos”, tais como contratação de bolhas humanas, mesas-vivas e atores para entretenimento dos convidados.

147. A análise detalhada dos processos de realização de eventos será feita em momento posterior, para devidas responsabilizações e imputação de possíveis débitos. Entretanto, a análise preliminar permite inferir, além da desorganização administrativa e inoperância dos controles internos, um grande número de despesas irregulares, pois além de desrespeito aos normativos que regem os trâmites de contratações públicas, ainda se referem a despesas que em muitos casos a documentação apresentada não é capaz de comprovar, desrespeitando diversos princípios, como a legalidade, economicidade e moralidade.

Pedido de afastamento do presidente

148. Os atos irregulares relatados nesta instrução são sempre determinados pelo Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, agora reeleito, e quase sempre coassinados pelo Sr. Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior, ex-secretário-geral. Como membros da diretoria executiva do CFO, de acordo com o art. 12, do Regimento Interno do Conselho, a esses agentes cabe a responsabilidade de administrar a autarquia e autorizar operações relativas às mutações de seu patrimônio. Os processos administrativos do CFO, quando instruídos, contam com a autorização do Sr. Ailton para a efetivação das despesas, sendo ele também quem assina os contratos em nome da entidade.

149. O art. 44 da Lei 8.443/92 e o art. 273 c/c o art. 15, inciso I, alínea “i” do Regimento Interno do TCU dispõem que o TCU, por meio de seu Plenário, tem poder para determinar cautelarmente, no curso de qualquer apuração, o afastamento temporário do responsável, bem como o bloqueio de seus bens, quando houver indícios suficientes de que seu prosseguimento na função possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento..

150. A temerária administração do CFO que vem sendo realizada na gestão do Sr. Ailton, como se demonstrou pelas diversas irregularidades denunciadas e verificadas pela equipe, e resumidamente relatadas nesta instrução, constitui indício suficiente da probabilidade de ocorrência de novos danos, uma vez que o responsável continuará exercendo a função. Reforce-se que, como já relatado (parágrafos 19 a 33), o atual presidente, em conjunto com o ex-secretário-geral, impediu o funcionamento da Comissão de Tomada de Contas, que tem como papel principal fiscalizar as despesas do CFO. Vinham, ainda, tomando monocraticamente decisões que deveriam ser referendadas pelo plenário do Conselho, a exemplo da aprovação de

seu orçamento, sem comprovar o efetivo referendo do colegiado. Tais medidas inviabilizaram qualquer tipo de controle pelos demais conselheiros sobre os atos da atual gestão, dificultando sobremaneira a salvaguarda dos recursos da autarquia. Relembre-se, ainda, os indícios de dilapidação do patrimônio da entidade, relatados no parágrafo 16, bem como todas as possíveis irregularidades apontadas nesta instrução.

151. Cabe apontar que medida semelhante já foi adotada por este Tribunal mediante o Acórdão 2.766/2009-Plenário, que afastou cautelarmente o então superintendente regional do Dnit no Paraná. Equipe de fiscalização da Secex-PR apurou dezessete irregularidades envolvendo dispensa de licitação, direcionamento de certames, sobrepreço, pagamentos a maior, entre outros. Foi entendido que a ampla participação dos agentes afastados no cometimento das irregularidades constituiu o *fumus boni iuris* necessário à medida cautelar, além de indicarem que sua permanência na função ocasionaria novos danos. O *periculum in mora*, naquele caso, foi caracterizado pela possibilidade de o responsável com poder de decisão, ocasionar o desvio de provas e documentos necessários ao regular desenvolvimento daquela fiscalização.

152. No caso do CFO, a equipe considera idêntico o fundamento que caracteriza o *fumus boni iuris* reside principalmente na probabilidade de que o presidente permaneça impedindo ou atrapalhando a atuação da CTC, como vem ocorrendo. Ainda, pois o mesmo agente vem sendo responsável por diversas irregularidades na aplicação dos recursos da entidade, especialmente no que diz respeito às aquisições e contratações, com o agravante da profunda inoperância dos controles internos, que impera na gestão, além do recebimento em grande monta de diárias e restituições. O *periculum in mora*, no presente caso, reside na possibilidade de desvio de provas, processos e documentos necessários à avaliação da gestão administrativa pela Comissão de Tomada de Contas também coincide com a situação encontrada no Dnit, havendo ainda outro agravante: como já relatado, recentemente foram realizadas as eleições dos novos membros do plenário do CFO, sendo vencedora a chapa liderada pelo Sr. Ailton, reeleito presidente. A posse dos novos membros ocorreu em dezembro deste ano, e, sendo assim, a então Comissão de Tomada de Contas, que foi impedida de cumprir o seu dever, foi destituída e recebeu novos membros, eleitos na chapa vencedora do presidente reeleito, fato que compromete a exigida imparcialidade na condução do procedimento de avaliação iniciado pela comissão anterior.

153. Desta forma, propõe-se que o Tribunal adote o afastamento cautelar dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, e Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior, secretário-geral, com base no art. 44 da Lei 8.443/92 e art. 273 do Regimento Interno do TCU, até apreciação de mérito deste processo, de suas atribuições profissionais no CFO.

CONCLUSÃO

154. Os autos tratam de representação impetrada pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca de diversas irregularidades ocorridas no CFO e denunciadas por ex-membros daquele Conselho. Foi realizada inspeção no CFO para apuração das ocorrências delatadas (parágrafos 1-9).

155. A equipe de inspeção constatou que de fato vêm ocorrendo muitas das irregularidades denunciadas, muitas delas envolvendo contratações e aquisições públicas em desrespeito aos preceitos normativos vigentes e contratações possivelmente menos vantajosas à administração, com afronta ao princípio da Economicidade. Foi observada, ainda, a inoperância dos controles internos na autarquia, o que vem possibilitando o deslinde das ilegalidades verificadas. Desta forma, faz-se necessária a apuração, em sede de TCE, dos débitos ocorridos (parágrafos 62-147).

156. Ocorre também no CFO a restituição de despesas de alimentação e deslocamento, mediante apresentação de recibo, concomitantemente ao recebimento de diárias. Há ainda restituições a conselheiros e funcionários mesmo em casos em que não estejam em viagem, ou em localidade diversa ao local para onde a diária foi autorizada. Destaca-se que não existe embasamento legal para a realização destes ressarcimentos. Tendo em vista a confirmação

destas ocorrências pela equipe de inspeção, é oportuno determinar cautelarmente que o CFO cesse a realização dos referidos reembolsos, por ausência de previsão legal e de modo a prevenir futuros danos de mesma natureza (parágrafos 76-90).

157. Além das irregularidades envolvendo a aplicação dos recursos do Conselho, foi observado também que a presidência tem tomado monocraticamente decisões que deveriam ser deliberadas em plenário, sem o posterior referendo do colegiado. O exemplo mais grave é o da aprovação dos orçamentos do CFO (parágrafos 27-37).

158. A presidência impediu as atividades da Comissão de Tomada de Contas, órgão colegiado responsável pela análise dos atos de gestão e administração da autarquia, conforme seu Regimento Interno. Desta forma, restou inviabilizado o controle desta administração, sendo proposta a determinação de que o CFO autorize e tome medidas para viabilizar as reuniões da CTC, de forma que esta conclua os trabalhos iniciados pela comissão anterior – análise das contas dos exercícios de 2013 e 2014, acrescida ainda do exercício de 2015, tendo em vista já haver ocorrido seu transcurso –, colocando à sua disposição todos os documentos necessários. (parágrafos 38-61).

159. Frente à situação encontrada no CFO, propõe-se a aplicação de medida para afastamento cautelar, inaudita altera pars, do senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, com base no art. 44 da Lei 8.443/92 e 273 do Regimento Interno do TCU, até que a nova Comissão de Tomada de Contas conclua seu relatório e o encaminhe a este Tribunal, de suas atribuições profissionais no CFO (parágrafos 148-153). Entende-se que tal medida deve ser adotada por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem assim por não se ter configurado o *periculum in mora* ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos ao interesse público.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

160. Diante de todo o exposto, submetemos os autos à apreciação superior, com a seguinte proposta:

- a) conhecer da presente representação, uma vez constatado o preenchimento dos requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 237, inciso VII e parágrafo único, e 235, caput, do Regimento Interno do TCU;
- b) autorizar a instauração de tomada de contas especial, nos termos dos artigos 47, caput, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 252, caput, do Regimento Interno do TCU, para a apuração dos débitos ocasionados devido às irregularidades detectadas no âmbito do CFO e respectivas responsabilidades, retornando os autos a esta unidade técnica para prosseguimento;
- c) determinar, nos termos do art. 237, parágrafo único, e 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Federal de Odontologia que tome imediatamente todas as medidas para a realização de reuniões da Comissão de Tomada de Contas eleita, para que retome os trabalhos iniciados pela comissão da gestão anterior – análise das contas do CFO referentes aos exercícios de 2013 e 2014, acrescentando-se a análise das contas do exercício de 2015 –, colocando à sua disposição todos os documentos e informações de que vier a necessitar, e, ainda, que a comissão encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, os relatórios e atas das reuniões realizadas;
- d) determinar, cautelarmente, o afastamento temporário, nos termos do art. 44, caput, da Lei 8.443/92 c/c o art. 273, caput, do Regimento Interno do TCU, do senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (CPF: 065.541.211-53), até que a Comissão de Tomada de Contas cumpra a determinação contida na alínea anterior, ante os indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, poderá causar novos danos aos cofres do Conselho Federal de Odontologia ou inviabilizar o bom andamento das medidas a serem adotadas pela Comissão de Tomada de Contas;

e) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 237, parágrafo único, art. 250, inciso II e V, e art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno do TCU, ao Conselho Federal de Odontologia que cesse, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, o pagamento de restituições de despesas com alimentação e transporte mediante apresentação de comprovante apresentadas pelos membros e funcionários do CFO, determinando a oitiva do Conselho em até 15 dias, tendo em vista que não existe embasamento legal para a realização de tais pagamentos, e ainda o fato de que os conselheiros e servidores já recebem o pagamento de diárias, que deve custear tais despesas;

f) dar ciência ao Ministério Público Federal e ao Ministério da Saúde da deliberação que vier a ser adotada.”

3. Em complementação ao presente relatório, transcrevo o exame realizado no despacho de peça 72:

“5. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade, conheço da presente representação.

6. Preliminarmente, acompanho as conclusões da unidade instrutiva no sentido de que restam evidenciadas graves irregularidades na gestão do CFO que requerem a adoção de medidas por esta Corte.

7. Pondero, contudo, a adoção imediata da medida de afastamento temporário do presidente do conselho.

8. A SecexSaúde, ao propor tal medida, ressaltou que:

“o *fumus boni iuris* reside principalmente na probabilidade de que o presidente permaneça impedindo ou atrapalhando a atuação da CTC, como vem ocorrendo. Ainda, o mesmo agente vem sendo responsável por diversas irregularidades na aplicação dos recursos da entidade, especialmente no que diz respeito às aquisições e contratações, com o agravante da profunda inoperância dos controles internos. O *periculum in mora*, no presente caso, reside na possibilidade de desvio de provas, processos e documentos necessários à avaliação da gestão administrativa pela Comissão de Tomada de Contas”

9. Verifico que para acolher tal proposta é necessária a compreensão do contexto atual de gestão do conselho, considerando que os trabalhos em campo foram realizados em agosto de 2015. Nesse sentido, entendo pertinente a realização de oitiva prévia dos responsáveis, para que se manifestem sobre as irregularidades que conduziram a proposta da unidade instrutiva e possíveis medidas adotadas.

10. Passo, então, a tecer algumas considerações quanto a essas constatações.

III

11. Em relação à ausência de submissão dos orçamentos dos exercícios 2014 e 2015 ao plenário do CFO, a equipe de inspeção constatou que tais orçamentos foram aprovados apenas por meio de decisão do presidente do CFO e do então secretário-geral, sem o posterior referendo do plenário, em inobservância ao art. 8º, XV, do Regimento Interno do CFO.

12. Tal situação constitui irregularidade gravíssima. Além de descumprir o normativo do CFO, subtrai dos demais membros do colegiado o conhecimento e a decisão sobre a gestão dos recursos do conselho, devendo ser objeto de oitiva dos responsáveis.

13. Outra irregularidade grave constatada, relacionada à ausência de controle, foi a não conclusão da análise das contas ordinárias do conselho dos exercícios de 2013 e 2014 pela comissão de tomada de contas (CTC), em razão de suposta interferência do presidente da autarquia.

14. Conforme destacado pela unidade instrutiva, a CTC está prevista no Regimento Interno do CFO (art. 32 a 35) e tem a responsabilidade de emitir parecer, para consideração e

julgamento do plenário, sobre os balancetes e processos de tomadas de contas do conselho. Apesar disso, desde maio de 2015, a comissão requereu reiteradamente autorização da diretoria para se reunir, sem obter resposta favorável.

15. Observo, inclusive, que uma das negativas ao requerimento foi baseada no parecer Projur 154/2015, no qual há menção de que o requerente não tinha condições de desempenhar sua função de tomador de contas com imparcialidade, pois ele fora denunciante de processos dos exercícios de 2013 e 2014 junto à Procuradoria da República e a esta Corte de Contas, justificativa que a princípio não encontra respaldo legal ou normativo.

16. Nesse contexto, é necessário verificar se atualmente a CTC está realizando suas atividades ou ainda está sendo impedida, bem como qual a atual situação da análise das contas de tais exercícios.

17. Em relação ao pagamento de diárias, a unidade instrutiva destacou haver fortes indícios de inobservância da legislação e jurisprudência desta Corte, com prováveis danos ao erário, considerando que a maior parte dos deslocamentos tem justificativa genérica de “despachos administrativos”, bem como que não se observa o quesito “eventual e transitório”, haja vista que os cinco maiores beneficiários de diárias do CFO receberam, em média, 264 diárias cada um no exercício de 2014, conforme tabela abaixo:

Nome	Função	2012		2013		2014		2015		TOTAL	
		QTD	Valor	QTD	Valor	QTD	Valor	QTD	Valor	QTD	Valor
Genésio Pessoa de Albuquerque Junior	Secretário-Geral	182	R\$ 115.552	279	R\$ 236.636	300	R\$ 237.930	122	R\$ 94.556	883	R\$ 684.674,31
Rubens Corte Real de Carvalho	Tesoureiro	121	R\$ 82.316	221	R\$ 169.900	296	R\$ 242.396	133	R\$ 103.180	771	R\$ 597.792,06
Ericson Leão Bezerra	Conselheiro	143	R\$ 94.093	253	R\$ 196.183	229	R\$ 181.874	119	R\$ 100.100	744	R\$ 572.249,83
Ailton Diogo Morilhas Rodrigues	Presidente	209	R\$ 140.576	215	R\$ 167.478	203	R\$ 166.243	104	R\$ 87.934	731	R\$ 562.230,78
Luiz Edmundo Gravata Maron	Procurador Jurídico	141	R\$ 89.325	124	R\$ 94.203	292	R\$ 230.230	68	R\$ 52.360	625	R\$ 466.117,56

*os dados de 2015 são até o mês de julho.

18. Não obstante a edição da Portaria CFO 11/2015, de 4/3/2015, que passou a exigir a posterior apresentação de comprovante de viagens (passagens) e relatório referente ao evento do qual o interessado participou, foi verificada a concessão de elevada quantidade de diárias para alguns membros do conselho, bem como a não apresentação de relatórios para os casos em que a justificativa para a concessão é “despachos administrativos”.

19. Destaco, a título de exemplo, que no período de março/2015 a julho/2015 (cerca de 100 dias úteis), os Srs. Rubens Corte Real de Carvalho e Ericson Leão Bezerra receberam 84 e 82 diárias, respectivamente.

20. Foi constatado, ainda, que os beneficiários de diárias recebiam, concomitantemente, indenização dos valores gastos com alimentação e locomoção, sem embasamento legal e normativo.

21. A equipe mencionou que a decisão CFO 01/2013 define que o pagamento de diárias destina-se a ressarcir despesas apenas com hospedagem. Contudo, tanto a Lei 8.112/1990 (art. 58), como a Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia (art. 279, VI), estabelecem que a diária se destina a indenizar despesas com alimentação, pousada e locomoção urbana.

22. Ademais, injustificadamente, não há normativo no conselho que regule tais ressarcimentos, não havendo limites ou requisitos definidos.

23. É importante ressaltar que o valor da diária nacional no conselho é de R\$ 770,00 e da internacional é de R\$ 1.540,00, conforme art. 1º da Decisão CFO 01/2013, quantia que não é compatível apenas com a hospedagem, sendo incompatível mesmo com os valores pagos na administração pública a servidores em função equivalente. Destaco, inclusive, que o limite máximo estabelecido na LDO para 2016 (Lei 13.242/2015) para o pagamento de diária é R\$

700,00 (art. 17, XIV), norma que apesar de não ser aplicável diretamente aos conselhos de fiscalização profissional, pode ser utilizada como parâmetro.

24. Observo, também, que a unidade instrutiva ressaltou a existência de pedidos de ressarcimento de despesas que não coincidiam com as localidades para onde o beneficiário informara que deveria viajar ou de solicitações de reembolso de alimentação por um conselheiro, quando o gasto foi realizado por outra pessoa que não o solicitante, o que demonstra ausência de controle.

25. O gasto com restituições de locomoção e alimentação entre janeiro de 2013 e julho de 2015 foi de R\$ 303.072,00, valor este relativamente aos 5 maiores recebedores.

26. Nesse contexto, ante a falta de amparo legal e dado o fato de que o pagamento de diária já comporta os gastos com alimentação e transporte, é pertinente a proposta de determinação cautelar para que o CFO cesse o pagamento de tais ressarcimentos.

27. Além disso, ante o aparente descontrole total sobre a concessão de diárias, cabe determinação cautelar para que o CFO apenas conceda diárias com a justificativa específica e detalhada.

28. Contudo, considerando que os dirigentes do conselho serão previamente ouvidos em oitiva, de modo a subsidiar a decisão de afastamento, entendo que tal procedimento também deve ser realizado para as determinações acima descritas.

IV

29. A unidade instrutiva também constatou irregularidades em contratações realizadas pela CFO.

30. Nesta fase processual, em que será determinada a oitiva de dirigentes da autarquia, verifico que deve haver esclarecimentos também quanto às constatações da unidade instrutiva descritas nos itens 91 a 98, 102 a 137 e 141-147 da instrução de peça 64.

31. A tabela a seguir sintetiza as principais ocorrências relatadas:

Contratação	Principais constatações/irregularidades	Itens do relatório
Reforma de sala comercial (Edital de licitação 2/2013)	- ausência de competição (apenas uma empresa licitante); - composição de custos unitários; - não apresentação de memória de cálculo para definição do quantitativo de horas utilizadas por cada profissional; - indícios de sobrepreço – elevado valor da obra frente ao tamanho do imóvel (R\$ 823.653,66 – sala comercial de 93 m²)	91-98
Instituição bancária para emissão de boletos e seguro de vida (Dispensa de licitação – exercício de 2013)	- ausência de justificativa para a dispensa bem como para não contratação da proposta mais vantajosa; - contratação de seguro de vida para profissionais sem amparo legal	102-105
Instituição bancária para emissão de boletos (Pregão Presencial 8/2014)	- ausência de pesquisa de preços prévia à licitação; - majoração dos valores cobrados por título (R\$ 2,00) em cerca de 43% em comparação ao valor da proposta do Banco do Brasil no processo em que houve dispensa (R\$ 1,40).	109-112
Prestação de serviços contínuos e eventual de limpeza, conservação e imóveis, recepcionistas, copeira, etc. (Tomada de Preços 1/2013)	- ausência de especificação da quantidade de funcionários necessários e de pesquisa de mercado ou estimativa para o valor previsto de R\$ 650.000,00; - não separação da licitação em itens (lote único para serviços dispare); - ausência de publicação em jornal de grande circulação; - ausência de competição (apenas uma empresa licitante); - pagamento de notas fiscais sem discriminação ou quantificação do serviço; - pagamentos de serviços não cobertos pelo contrato.	113-122
Serviços de comunicação social e publicidade	- não realização de processo licitatório, em inobservância ao art. 25, II, da Lei 8.666/1993; - realização de pagamento antecipado durante a execução contratual	123-133

Contratação	Principais constatações/irregularidades	Itens do relatório
(Dispensa)		
Serviços de comunicação social e publicidade (Concorrência 2/2014, tipo técnica e preço)	- ausência de publicação em jornal de grande circulação; - ausência do conteúdo dos envelopes apresentados pela licitante perdedora, especialmente sua proposta de preços, inviabilizando a análise acerca da vantagem do contrato para a administração; - empresa vencedora possui os mesmos sócios e mesmo endereço da empresa anteriormente contratada sem licitação	135-137
Realização de eventos	- burla ao processo licitatório - aditamento irregular do contrato com empresa de emissão de passagens aéreas; - pagamentos sem respaldo contratual – feitos a diversas empresas; - irregularidades nos comprovantes de despesas	141-147

32. Cabem, ainda, algumas considerações quanto à contratação de seguro de vida. Conforme descrito no relatório, no mesmo processo de contratação da instituição bancária (dispensa), houve a contratação de seguro de vida, despesa para o qual há entendimento desta Corte de que não está relacionada aos fins institucionais dos conselhos de fiscalização profissional.

33. Observo que a contratação do referido seguro, para o exercício de 2014, teve o valor de R\$ 2.995.834,69 (peça 71) e, de acordo com a ata da CCLIX reunião ordinária do plenário do CFO (peça 46, p. 3) e com as propostas dos bancos, foi realizada para todos os profissionais inscritos no conselho.

34. Não consta nos autos, informações específicas se os profissionais abrangidos foram comunicados sobre tal benefício. No entanto, considerando a falta de amparo legal para tal despesa, os responsáveis devem ser manifestar em oitiva quanto a esse ponto.

V

35. Outro fato denunciado que deve ser objeto da oitiva se refere à aquisição de imóvel com preço supostamente acima do valor de mercado, para servir como sede ao CFO em Brasília.

36. Ao examinar a documentação relativa à compra, a equipe de inspeção verificou que o valor pago pelo imóvel foi de R\$ 20.000.000,00 e que a aquisição ocorreu sem licitação e sem demonstração de que o imóvel escolhido seria o único que atenderia às necessidades do CFO relativamente a instalações e localização, em desacordo com o art. 24, X, da Lei 8.666/1993, situação que deve ser objeto de oitiva dos responsáveis.

VI

37. Conforme acima descrito, foi constatada uma série de irregularidades, todas na gestão do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (2012-2015), presidente do CFO reeleito para o período de 2016-2018.

38. A unidade instrutiva destacou, em relação às responsabilidades pelos atos, que:

“Os atos irregulares relatados nesta instrução são sempre determinados pelo Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, agora reeleito, e quase sempre coassinados pelo Sr. Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior, ex-secretário-geral. Como membros da diretoria executiva do CFO, de acordo com o art. 12, do Regimento Interno do Conselho, a esses agentes cabe a responsabilidade de administrar a autarquia e autorizar operações relativas às mutações de seu patrimônio. Os processos administrativos do CFO, quando instruídos, contam com a autorização do Sr. Ailton para a efetivação das despesas, sendo ele também quem assina os contratos em nome da entidade.”

39. Contudo, de modo a concluir sobre a pertinência da proposta da unidade instrutiva de seu afastamento temporário, nos termos do art. 44, *caput*, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 273,

caput, do RI/ TCU, é importante examinar o contexto atual de gestão da autarquia e se já foram adotadas medidas para correção das irregularidades verificadas.

40. Feitas tais considerações, determino, com fundamento no art. 276, §2º, do RI/TCU, que sejam realizadas as oitivas:

a.) do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (2012-2015), presidente do CFO, para que em até 5 (cinco) dias, se manifeste sobre:

a.1) a realização de ressarcimentos de despesas com alimentação e transporte, tendo em vista que não existe embasamento legal, e que os conselheiros e servidores recebem concomitantemente diárias, que se prestam a custear também tais despesas;

a.2) o pagamento de diárias em inobservância ao caráter eventual do afastamento, a exemplo do ocorrido no exercício de 2014, quando os cinco maiores beneficiários receberam em média 264 diárias no ano, bem como sobre o fato de a maior parte das diárias examinadas (exercícios de 2013 a 2015) ter sido apresentada a justificativa genérica de “despachos administrativos”, que nada informa sobre a necessidade do deslocamento (itens 64-75 da instrução da unidade técnica – peça 64);

a.3) a adoção de providências para restaurar ou instituir os devidos, necessários e efetivos controles sobre a concessão de diárias, encaminhando, se for o caso, a respectiva documentação comprobatória.

b) dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, e Genésio Pessoa de Albuquerque, ex-secretário-geral do CFO, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, se manifestem sobre:

b.1) a ausência de submissão dos orçamentos dos exercícios 2014 e 2015 ao plenário do CFO (itens 28-37 da instrução de peça 64);

b.2) a submissão do orçamento relativo a 2016 ao plenário, encaminhando, se for o caso, a documentação comprobatória da apreciação;

b.3) a inviabilização das atividades da comissão de tomada de contas (CTC), impedindo a análise das contas dos exercícios de 2013 e 2014 (itens 38-62 da instrução de peça 64);

b.4) o atual andamento da análise de tais contas pela CTC;

b.5) as ocorrências verificadas em contratações realizadas pelo CFO descritas nos itens 91 a 98, 102 a 137 e 141-147 da instrução de peça 64 e resumidas neste despacho, conforme tabela constante no item 30;

b.6) a contratação de seguro de vida coletivo para os profissionais inscritos no CFO, despesa para o qual há entendimento desta Corte de que não está relacionada aos fins institucionais dos conselhos de fiscalização profissional, conforme decisões 226/1993-TCU-Plenário (consulta), 524/95-TCU-Plenário e 33/2002-TCU-2ª Câmara, e acórdãos TCU-Plenário 23/1999, 264/2002, 1367/2003, 1113/2004, 2184/2005 e 1201/2008, e acórdãos TCU-2ª Câmara 1201/2008 e 8222/2011 (itens 102-108 da instrução de peça 64);

b.7) aquisição de imóvel para a sede do CFO em Brasília sem licitação e sem demonstração de que o imóvel escolhido seria o único que atenderia às necessidades do CFO relativamente a instalações e localização, em desacordo com o art. 24, X, da Lei 8.666/1993 (itens 138-140 da instrução de peça 64);

b.8) providências para restaurar ou instituir os devidos, necessários e efetivos controles sobre o desenvolvimento dos processos licitatórios, tendo em vista o conjunto de irregularidades reportadas na inspeção da unidade técnica, encaminhando, se for o caso, a documentação comprobatória;

c) dos conselheiros integrantes da comissão de tomada de contas do CFO no período de 2013-2014, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, esclareçam como o Sr. Ailton Diogo Morillas Rodrigues, então presidente, impediu a comissão de cumprir fiel e tempestivamente suas atribuições regimentais quanto às contas dos exercícios de 2013 e 2014;

d) dos conselheiros atualmente integrantes da comissão de tomada de contas do CFO, para que, no prazo de 5 (cinco) dias:

d.1) informem se as contas dos exercícios de 2013 e 2014 já foram examinadas pela comissão, e, em caso afirmativo, encaminhem os respectivos pareceres; assim, como, no caso de ainda não terem sido apreciadas, informem as razões;

d.2) informem o andamento atual das atividades da CTC quanto às contas de 2015, bem como se, de alguma forma, a presidência do CFO tem interferido na realização de tais atividades;

d.3) informe se o presidente do CFO adotou providências para restaurar ou instituir os devidos, necessários e efetivos controles sobre a concessão de diárias e o desenvolvimento dos processos licitatórios, tendo em vista o conjunto das graves irregularidades reportadas na inspeção da unidade técnica, já de conhecimento do corpo dirigente da autarquia;

d.4) informe se o orçamento relativo a 2016 foi submetido à apreciação do plenário, encaminhando, se for o caso, a documentação comprobatória da apreciação;

d.5) informe que ações a CTC já adotou ou intenta adotar à luz das irregularidades denunciadas por membros da comissão anterior, assim como pelo Ministério Público junto a este Tribunal, reportadas na instrução e sintetizadas neste despacho.

41. Determino, também, a realização de diligência ao CFO para que, no prazo de 5 (dias), encaminhe a relação de diárias e indenizações de despesas de transporte e alimentação, realizadas no período de julho de 2015 até fevereiro de 2016, com discriminação de beneficiário, valores recebidos e justificativa para a concessão.”

4. Realizadas as oitivas e a diligência determinadas, a unidade instrutiva analisou as respostas apresentadas, conforme exame abaixo transcrito (peça 121):

“EXAME TÉCNICO

21. Encaminhados os respectivos ofícios de oitiva e diligência por esta Secretaria (peças 76 a 83), os responsáveis e interessados apresentaram as informações e esclarecimentos (peças 85 a 87, 89 a 93 e 101), cujo teor passa-se a resumir e analisar.

Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (peça 87)

22. Em relação às questões trazidas à alínea “a” do parágrafo 18, o Sr. Ailton apresentou as Razões de Defesa à peça 87, conforme segue.

Argumentação

23. Aduz que as regras contábeis do CFO embasam as despesas tanto de pousada quanto de alimentação e locomoção urbana, pois a Decisão CFO 1/2013 estabelece que o pagamento de diárias se deve ao ressarcimento de despesas com hospedagem, e que o art. 2º da Decisão define que ‘o pagamento de diária independe da comprovação dos gastos efetuados, excetuado o ressarcimento de despesas com alimentação e de locomoção’ (p. 2-3).

24. Considera claro que a mencionada Decisão autorizou esses ressarcimentos para membros da Diretoria, Conselheiros e superintendente-executivo, e destaca que os ressarcimentos não se resumem às despesas com alimentação e transporte, ocorrendo ainda na forma de verbas de representação para fazer frente a demais dispêndios provenientes de atividade realizada no interesse do Conselho (p. 3).

25. Afirma, por último, que, ao tomar conhecimento do relatório de inspeção (peça 64), a Diretoria emitiu a Decisão CFO 6/2016, suspendendo imediatamente o ressarcimento de despesas com alimentação e transporte.

Análise

26. A instrução à peça 64 já destacou os aspectos legais e jurisprudenciais a respeito da concessão de diárias (parágrafos 64 a 75 daquela peça). Em resumo, foi apontado o art. 58, caput, da Lei 8.112/90, aplicável subsidiariamente e por analogia a este caso. Tal dispositivo estatui que as diárias são “destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinárias com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser regulamento”. Na mesma toada, a Resolução CFO 63/2005 – Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia, em seu art. 279, VI, define diária como ‘cobertura de despesas de pousada, bem como de alimentação e locomoção urbana, com o empregado que se deslocar de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório’.

27. O princípio constitucional da legalidade administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, limita a atuação do Poder Público e representa uma garantia aos administrados ao estabelecer que o administrador apenas pode agir em conformidade com o que a lei expressamente autoriza. Já o ordenamento jurídico, como expõe Hans Kelsen em sua obra ‘Teoria Pura do Direito’, é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas, de modo que as normas infra legais encontram seu fundamento e validade nas normas legais, e estas, por sua vez, nas normas constitucionais.

28. Desta forma, não se pode conceber que um ato de autoria do CFO possa trazer um comando normativo contrário aos dispositivos legais reguladores da matéria. A Decisão CFO 1/2013, como demonstrado, está eivada de flagrante ilegalidade e não mais deve ser aplicada.

29. O responsável informou que determinou a suspensão dos pagamentos de ressarcimento ao saber do teor do relatório de inspeção (peça 64), encaminhando a Decisão CFO 6, de 11 de fevereiro de 2016, que suspende o pagamento da restituição de despesas com alimentação e transporte até que esta Casa se manifeste sobre o mérito da matéria (p. 7). Assim, é pertinente, quando do mérito, determinar, em caráter definitivo, que o CFO não mais realize tais ressarcimentos.

30. Relembre-se, da instrução anterior (peça 64, parágrafos 76-90), que a somatória das quantias recebidas a título de ressarcimento de despesas com alimentação e locomoção pelos Srs. Rubens Corte (ex-tesoureiro), Genésio Pessoa (ex-secretário-geral), Ericson Leão Bezerra (ex-membro da CTC), Edmundo Gravata Maron (procurador jurídico) e Ailton Morilhas (presidente reeleito) totalizou, apenas em 2014, R\$ 111.795,53. Por sua vez, o Sr. Antônio Marcio Coimbra (superintendente) recebeu, em 2014, R\$ 33.798,74; e entre janeiro/2013 e abril/2015, os responsáveis somados receberam R\$ 104.510,32.

31. Em batimento entre a localização dos estabelecimentos emissores dos comprovantes de despesas reembolsadas e a planilha de diárias e passagens, a equipe de inspeção estima os seguintes valores de ressarcimentos realizados concomitantemente ao recebimento de diárias, conforme processos de ressarcimento às peças 110-120:

Tabela 1 – Reembolsos concomitantes com diárias – 2013 a julho/2015

Nome	Reembolsos concomitantes com diárias (R\$)			
	2013	2014	2015 (até julho)	TOTAIS
Ailton Diogo Morilhas Rodrigues	1.886,95	1.449,36	-	3.336,31
Ericson Leão Bezerra	22.127,62	8.998,12	5.217,52	36.343,26
Genésio P. de Albuquerque Junior	1.157,61	12.736,39	2.181,86	16.075,86
Rubens Corte Real de Carvalho	29.516,60	15.902,60	877,74	46.296,94
Antônio Marcio Coimbra	17.790,05	12.094,35	-	29.884,40

Nome	Reembolsos concomitantes com diárias (R\$)			
	2013	2014	2015 (até julho)	TOTAIS
TOTAIS	72.478,83	51.180,82	8.277,12	131.936,77

32. Os próprios pedidos de ressarcimento constantes dos processos contábeis do CFO traziam em sua maioria a descrição genérica de almoço ou jantar da Diretoria com convidados. Os auditores instrutores destacaram na peça 64 que nunca era feita a discriminação dos convidados, além de não existir autorização normativa para o gasto público com a alimentação de convidados e da própria Diretoria.

33. Tendo em vista que a argumentação do Sr. Ailton não foi suficiente para alterar o entendimento exarado na instrução de peça 64, resta confirmada a existência de dano ao erário gerado por tais ressarcimentos. Desta forma, propõe-se a autorização de instauração de TCE para apuração dos corretos valores componentes do débito, em conjunto com a apuração do dano causado pelos pagamentos indevidos de diárias, conforme se verá aos parágrafos 209-216.

Argumentação

34. Aduz o responsável que a medida cautelar para seu afastamento havia sido proposta devido à necessidade de que a Comissão de Tomada de Contas da nova gestão retomasse os trabalhos iniciados pela comissão anterior, referentes à análise dos exercícios de 2013 a 2015. Afirma que a comissão anterior realizou a análise das contas do primeiro e segundo trimestres de 2013, que teriam sido aprovadas (p. 4-5), e encaminha atas e pareceres da CTC em que constam as aprovações (p. 9-12).

35. Informa que a atual CTC, empossada em 8/12/2015, ainda não teve tempo hábil para concluir as análises, tendo em vista o grande volume de documentos e lançamentos contábeis, mas que ‘a Diretoria do CFO tem envidado meios e modos para que os membros da referida Comissão se desincumbam dos seus misteres’ (p. 5). Anexa o Memorando 1/2016, do Gabinete da Presidência, endereçado ao presidente da CTC, por meio do qual encaminha o relatório de inspeção à peça 64 (p. 13).

36. Considera, por fim, que não subsistem as razões que embasaram a proposta de afastamento cautelar, em face das medidas que vêm sendo adotadas e por entender que “não remanesçam questões fáticas e de direito para adoção das cautelares preconizadas na proposta de encaminhamento e que a partir daí o presente feito continue a ser instruído e saneado à luz do Regimento Interno dessa Corte de Contas.” (p. 6).

Análise

37. Os argumentos trazidos pela instrução anterior em fundamentação à proposta de afastamento cautelar do responsável (peça 64, parágrafos 148-153) são, em resumo:

a) os atos irregulares identificados pela equipe de inspeção eram sempre determinados pelo Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente reeleito, frequentemente coassinados pelo ex-secretário-geral, Genésio Pessoa Albuquerque Júnior. Como membros da diretoria executiva, a eles cabe administrar o CFO e autorizar mutações de patrimônio. Comprovou-se a responsabilidade do presidente ao se verificar que os processos administrativos de despesas e contratações do CFO, quando eram instruídos, contavam sempre com a autorização do Sr. Ailton para a realização da despesa, sendo também ele quem assina os contratos em nome da entidade;

b) o art. 44 da Lei 8.443/92 e o art. 273 c/c o art. 15, inciso I, alínea ‘i’ do RI/TCU dispõem que o Plenário do TCU tem poder para determinar cautelarmente, no curso de qualquer apuração, o afastamento temporário do responsável, bem como o bloqueio de seus bens, quando houver indícios suficientes de que seu prosseguimento na função possa retardar ou dificultar a

realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

c) a temerária administração do CFO realizada na gestão anterior do Sr. Ailton constitui indício suficiente da probabilidade de ocorrência de novos danos, uma vez que o responsável continuará exercendo a função. Reforce-se que o atual presidente, em conjunto com o ex-secretário-geral, impediu o funcionamento da Comissão de Tomada de Contas, que tem como papel principal fiscalizar as despesas do CFO. Vinham, ainda, tomando monocraticamente decisões que deveriam ser referendadas pelo plenário do Conselho, a exemplo da aprovação de seu orçamento, sem comprovar o efetivo referendo do colegiado. Tais medidas inviabilizaram qualquer tipo de controle pelos demais conselheiros sobre os atos da atual gestão, dificultando sobremaneira a salvaguarda dos recursos da autarquia. Relembre-se, ainda, os indícios de dilapidação do patrimônio da entidade, bem como todas as possíveis irregularidades apontadas nesta instrução.

d) medida semelhante já foi adotada mediante o Acórdão-TCU 2.766/2009-Plenário, que afastou cautelarmente o então superintendente regional do Dnit no Paraná. Equipe de fiscalização da Secex-PR apurou dezessete irregularidades envolvendo dispensa de licitação, direcionamento de certames, sobrepreço, pagamentos a maior, entre outros. Foi entendido que a ampla participação dos agentes afastados no cometimento das irregularidades constituiu o *fumus boni iuris* necessário à medida cautelar, além de indicarem que sua permanência na função ocasionaria novos danos. O *periculum in mora*, naquele caso, foi caracterizado pela possibilidade de o responsável com poder de decisão, ocasionar o desvio de provas e documentos necessários ao regular desenvolvimento daquela fiscalização.

e) no caso do CFO, o *fumus boni iuris* reside principalmente na probabilidade de que o presidente permaneça impedindo ou atrapalhando a atuação da CTC, como vinha ocorrendo até aquele momento. Ainda, o mesmo agente vem sendo responsável por diversas irregularidades na aplicação dos recursos da entidade, especialmente no que diz respeito às aquisições e contratações, com o agravante da profunda inoperância dos controles internos. O *periculum in mora*, no presente caso, reside na possibilidade de desvio de provas, processos e documentos necessários à avaliação da gestão administrativa pela Comissão de Tomada de Contas.

38. Como se pode depreender dos argumentos da equipe de inspeção, ao contrário do que aduz o responsável, as razões que embasaram a proposição do afastamento cautelar não se resumem ao impedimento da atuação da CTC. Tal impedimento, é razoável supor, ocorria justamente em razão das demais irregularidades denunciadas e apuradas em inspeção, de forma que não fossem descobertas por membros da então CTC, em que dois deles faziam oposição à presidência.

39. A análise dos demais documentos recebidos em resposta à oitiva trouxeram novos elementos que dão mais força à proposta do afastamento, conforme se verá ao decorrer desta instrução.

40. Ressalta-se que o Sr. Ailton não se manifestou quanto ao pagamento de diárias em caráter não eventual e sob justificativas genéricas, tampouco sobre a adoção de providências para restaurar ou instituir os devidos, necessários e efetivos controles sobre a concessão de diárias.

Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (peça 86)

41. Em relação às questões trazidas à alínea 'b' do parágrafo 18, o Srs. Ailton e Genésio apresentaram as Razões de Defesa à peça 86, conforme segue.

Argumentação

42. Iniciam fazendo remissão ao parágrafo 36 da instrução de peça 64 'para se entender o clima de antagonismos que reinava no Conselho, e em especial, na ambiência do Plenário ao

longo dos exercícios de 2014 e 2015, tudo em razão do comportamento de alguns dos seus membros, que, por incrível que pareça, são os signatários da denúncia (...) que contribuíram sobremaneira para que as rotinas do Conselho não obedecessem seu curso normal', e que embora se posicionassem contra as atitudes da diretoria, 'quedaram-se inertes e silentes diante das pretensas irregularidades durante praticamente dois anos e meio, sem adotar nenhuma medida que acautelasse os interesses da autarquia' (p. 2-3).

Análise

43. Os responsáveis destacam ter sido informado pessoalmente aos auditores que a maioria dos conselheiros na então composição do plenário seria contra as atitudes da diretoria, e mencionam 'clima de antagonismos em razão do comportamento de alguns dos seus membros', mas em nenhum momento explicam ou exemplificam que comportamentos seriam esses ou como estariam atrapalhando o andamento das atividades do Conselho. Ainda, não complementaram a informação, também constante do parágrafo 36 da aludida peça. O texto integral do mencionado parágrafo, omitido pelos responsáveis, esclarece que a maioria dos conselheiros se opunha às atitudes da diretoria em virtude da suspeita de irregularidades que estariam ocorrendo no Conselho, e que, por esse motivo, o presidente estava tomando a maior parte das decisões administrativas monocraticamente, muitas vezes informando que seriam ad referendum do Plenário, que, entretanto, nunca ocorria.

44. O fato de os membros queixosos terem permanecido silentes durante dois anos e meio, se é que isso ocorreu, não invalida ou põe em xeque as irregularidades por eles denunciadas e posteriormente apuradas durante a inspeção. Como se verá adiante, o Sr. Benício Paiva impetrou ação judicial (0135453-70.2015.4.02.5101) com vistas a obter, por aquela via, o seu direito regimental de acesso aos documentos da gestão administrativa do CFO.

45. Tem-se, portanto, argumentos que em nada contribuem para o esclarecimento da questão, a não ser pela demonstração de como os responsáveis tentaram descontextualizar a informação trazida pelos auditores na instrução anterior.

Argumentação

46. Os responsáveis reproduzem o inciso I do art. 53 do Regimento Interno – CFO, que estatui ser atribuição do presidente administrar, em toda sua plenitude, a entidade, argumentando que 'para lograr êxito nessa missão, era preciso que o denunciado adotasse medidas emergenciais de modo a evitar a paralisação da Entidade'. E ainda que em face "da severidade da situação, viu-se o presidente na contingência de lançar mão da prerrogativa que lhe faculta o inciso XXIII do artigo 53 do Regimento Interno do CFO". Esse inciso enuncia que é atribuição do presidente decidir ad referendum da Diretoria e do Plenário os casos que, por sua urgência ou importância, obriguem a adoção da providência (p. 3).

Análise

47. Relembra-se que os responsáveis não explicaram qual seria o comportamento dos conselheiros que estariam se opondo à Diretoria do CFO e tampouco de que forma eles estariam atrapalhando ou impedindo o funcionamento das normais atividades do Conselho, e muito menos as causas que os levaram a agir daquela maneira. Falham ainda em explicitar as atividades que em tese precisariam ser levadas a cabo pela presidência para que houvesse o normal andamento do Conselho.

48. A competência regimental atribuída ao presidente de decidir os casos cuja urgência ou importância demandem a adoção de providência não o exime de submeter o decidido à apreciação colegiada da Diretoria ou Plenário, conforme o caso, como o próprio dispositivo deixa claro. Ou seja, o presidente não tem o poder de decidir por si só e ter a palavra final, sendo obrigatório o referendo do Plenário.

49. Ainda, o inciso mencionado autoriza que medidas sejam tomadas pela presidência, sempre ad referendum, em casos de urgência ou importância que obriguem a adoção imediata de medidas. Assim, as decisões monocráticas do presidente devem apresentar caráter eventual, apenas em tais casos. O que se observou no Conselho, ao contrário, foi que sua administração foi feita de forma monocrática pela Presidência. Ao agir assim, o presidente, com a coassinatura do secretário-geral, subtraiu do plenário a ciência de todas as medidas administrativas e gerenciais que vinha tomando, e, consequentemente, o poder-dever que os demais conselheiros têm de deliberar sobre tais decisões. Ou seja, o presidente tomou para si prerrogativas que cabem ao colegiado por força regimental, em clara desobediência ao Regimento Interno do CFO, em especial os artigos 8º, inciso IV, XXIII e 53, inciso XXIII. Ademais, a própria natureza da instituição – conselho – informa como é o modo de sua atuação.

50. Os responsáveis não caracterizaram ou apresentaram indícios dos comportamentos antagônicos que supostamente estariam travando as atividades do Conselho, tampouco informaram quais seriam as ‘medidas emergenciais de modo a evitar a paralisação da Entidade’ que teriam tomado. O que se viu durante a inspeção foi uma gama de contratações eivadas de graves irregularidades e com prováveis altos prejuízos aos cofres da autarquia, e as graves aprovações dos orçamentos do CFO sem a deliberação pelo colegiado, excluindo os demais Conselheiros do controle e das decisões acerca dos gastos do Conselho.

51. Necessário ressaltar ainda que as decisões tomadas ad referendum do Plenário examinadas durante a inspeção não traziam a caracterização de urgência ou importância, como condicionado pelo inciso XXIII do art. 53, tampouco quaisquer justificativas para sua adoção, limitando-se apenas a registrar que era uma decisão ad referendum, o qual, como já relatado, nunca ocorria.

52. Como visto, a argumentação oferecida não foi capaz de demonstrar a real necessidade de adoção das inúmeras medidas adotadas pelo presidente ou pela Diretoria ad referendum do Plenário, medidas que, repise-se, devem ser tomadas apenas em caso de urgência ou importância, e efetivamente submetidas à aprovação do colegiado. O conjunto dos elementos dos autos deixa claro que o intento de tais medidas era que a presidência pudesse administrar o Conselho de forma monocrática, sem ser questionada pelos demais membros do Plenário ou impedida de tomar as medidas ao seu alvitre. Ao serem excluídos do que se passava na administração do Conselho, a atuação do Plenário não foi capaz de impedir ou contestar as irregularidades cometidas.

53. Desta forma, propõe-se a realização de audiência dos senhores Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior em razão do descumprimento dos artigos 8º, inciso IV e XXIII e 53, inciso XXIII, do Regimento Interno do CFO.

Argumentação

54. Informam que a Decisão CFO 36/2015 (p. 11-12) aprovou a proposta orçamentária para o exercício de 2016, conforme Ata de reunião extraordinária do CFO ocorrida em 9/12/2015. A Decisão teria sido publicada no Diário Oficial da União em 24/12/2015 (p. 3).

55. Em relação à aprovação dos orçamentos anteriores sem o referendo do Plenário, consideram que ‘irregularidade não houve, visto tratar-se de ato decisório de caráter emergencial’. E, ainda, que ‘o ato em si não produziu nenhum tipo de prejuízo ao CFO, como, igualmente, não subtraiu de nenhum interessado o acesso aos elementos constitutivos dos orçamentos aprovados’ (p. 4).

56. No tocante à publicação tardia do orçamento de 2015 no DOU, aduzem os responsáveis que ‘os aludidos procedimentos, ainda quando descumpram normas internas, tem sido tratado com certa transigência pela Corte Superior de Contas que, via de regra, os manda corrigir a partir de recomendações aos jurisdicionados’ (sic – p. 4).

Análise

57. Relembre-se que as Decisões CFO 44/2013 e 46/2014 (peça 41) aprovaram, respectivamente, os orçamentos dos exercícios de 2014 e 2015 e foram assinadas pelos Srs. Ailton e Genésio, então presidente e secretário-geral, ad referendum do Plenário, sem a comprovação de que tal referendo houvesse ocorrido. O art. 8º, XV, do Regimento Interno do CFO atribuiu ao Plenário a competência de aprovar os orçamentos da entidade.

58. Conforme já foi destacado na instrução à peça 64, a aprovação do orçamento tem como objetivo garantir a transparência e a democracia na alocação e gestão dos recursos da entidade, além de permitir maior controle por todos os membros do colegiado. Em seu despacho à peça 72, o Exmº. Ministro-Relator considerou que tal situação constitui irregularidade gravíssima, pois além de descumprir o normativo do CFO, subtrai dos demais conselheiros o conhecimento e a decisão sobre a gestão dos recursos do Conselho.

59. Não procede a declaração de que o ato ‘não produziu nenhum tipo de prejuízo ao CFO, como, igualmente, não subtraiu de nenhum interessado o acesso aos elementos constitutivos dos orçamentos aprovados’. A existência de posições divergentes entre os membros do Plenário não é, por si só, um fator que caracterize a situação de urgência de modo a autorizar a adoção de medidas monocráticas pela presidência – que, repise-se, sempre precisam ser referendadas pelo colegiado. Ainda, não existem nos autos e nem foram apresentadas pelos responsáveis quaisquer comprovações de que o presidente tenha tentado submeter os autos à apreciação plenária ao tempo dos acontecimentos ou que os demais conselheiros tenham deliberadamente se omitido em conhecer das propostas orçamentárias e demais atos adotados monocraticamente ou deliberar sobre eles. Ao contrário, o Sr. José Ribamar, como se verá adiante, trouxe provas de que os conselheiros requeriam a marcação de reuniões plenárias para discussão de matérias administrativas e de interesse do CFO, no que não eram atendidos.

60. Não prospera, portanto, o argumento de que não houve irregularidade. Relembre-se da análise das argumentações anteriores destacando que em nenhum momento o presidente, quer em sua resposta singular, quer na apresentada em conjunto com o então secretário-geral, consegue demonstrar quais seriam os comportamentos e atitudes dos conselheiros que se opunham à presidência, tampouco os motivos que teriam levado a essa oposição, considerando apenas ser ‘natural em um ambiente democrático’. Ou seja, não foram apresentados dados objetivos que justificassem a não submissão dos orçamentos à apreciação plenária.

61. Os responsáveis não ofereceram razões para a publicação do orçamento apenas em junho do ano posterior. Relembre-se que àquela época a presente Representação já havia sido impetrada perante este Tribunal, o que reforça a tese de que sua publicidade seis meses após a data da Decisão que o aprovou teria o objetivo de conferir ares de legalidade à referida Decisão. No que toca à ‘transigência’ desta Corte em relação à publicação tardia dos orçamentos no Diário Oficial, para a qual, ressalta-se, não foi apontada nenhuma decisão em particular do Tribunal nesse sentido. De fato, falhas formais costumam gerar por parte desta Casa ciência aos responsáveis e, quando cabível, determinação para correção do problema. Entretanto, não se está diante apenas da ausência de publicação dos orçamentos – o que por si só já representa grande afronta ao princípio da transparência, inviabilizando o controle social. A omissão injustificada em submeter os orçamentos ao colegiado, como já se demonstrou, é irregularidade grave que inviabiliza o controle por parte dos demais conselheiros.

62. Desta forma, propõe-se o chamamento em audiência dos responsáveis, pelo descumprimento de dispositivos regimentais, quais sejam, o art. 8º, inciso XV, e o art. 53, inciso XXIII, do RI/CFO.

Argumentação

63. Dissentem da informação de que a Diretoria do CFO tenha obstaculizado os trabalhos da CTC, argumentando que a Comissão, como órgão de assessoria consultiva-fiscal do Plenário, não depende de autorização da Diretoria para se reunir. Acrescentam que ‘conquanto os membros da Comissão de Tomada de Contas tenham viajado de maneira

contumaz, durante os anos de 2013, 2014 e 2015, não foram capazes de analisar mais do que as contas relativas ao primeiro trimestre de 2013' (p. 4-5).

64. Dissentem desta unidade técnica quanto à suspeição dos denunciante, reproduzindo novamente o art. 18 da Lei 9.784/94, e considerando que os representantes possuem interesse direto na matéria, atuando como eventuais testemunhas e com isso litigando administrativamente com o 'interessado'. Consideram ainda que 'qualquer análise documental promovida pelos acusadores, naquele momento, estaria contaminada por incomensurável dose de subjetivismo' (p. 5).

65. Relatam 'estupefação' ante o conteúdo do parágrafo 55 da instrução anterior, que informa que 'foram apontadas pendências pela Comissão de Tomada de Contas em reuniões anteriores cujo teor envolveria problemas de contratações, licitações, ausências de publicação no DOU e auxílios financeiros a conselhos regionais', pois 'o único relatório da lavra da Comissão de Tomada de Contas que se tem notícia, diz respeito às contas dos dois primeiros trimestres de 2013, as quais foram aprovadas por unanimidade' (p. 6).

66. Consideram que fica claro que em nenhum momento o acusado foi protagonista de medidas que, de qualquer sorte, pudessem obstaculizar a Comissão de Tomada de Contas de cumprir os seus desígnios, até porque, como demonstrado, tal argumento padece de suporte regimental. Por fim, informam que foi encaminhado o relatório de inspeção à atual CTC para adoção das medidas pertinentes (p. 6).

Análise

67. Bem verdade é que a CTC não depende de autorização da Diretoria do CFO para se reunir. Entretanto, as reuniões não podem ocorrer sem o apoio técnico, administrativo e logístico do Conselho, que deve ser disponibilizado por meio da Diretoria, no sentido de proporcionar o local para reunião, o transporte dos membros da comissão e a disponibilidade dos processos e documentos que deverão ser analisados. Foram esses os pedidos feitos pelo então presidente da CTC, os quais foram majoritariamente negados, conforme relatado nos parágrafos 40 a 46 da instrução à peça 64 e acostados à peça 39.

68. Em suma, desde maio de 2015, período da impetração desta Representação, os membros da CTC anterior vinham requerendo reiteradamente providências da diretoria para se reunir e continuar seus trabalhos. A solicitação enviada em 26/5/2015 foi negada em 8/6/2015 com a justificativa da proximidade do prazo para entrega do relatório de gestão ao TCU e a informação de que nova data seria agendada futuramente. A CTC não tem nenhuma vinculação com a confecção deste documento (tal atribuição é da diretoria), de forma que na prática não havia impeditivo à ocorrência da reunião.

69. Frente à inércia da Diretoria em realizar o agendamento, novo pedido foi encaminhado em 1/7/2015, e rejeitado em 14/7/2015, sob alegação de que o presidente da CTC deveria apresentar os relatórios resultantes das reuniões anteriores. Tal exigência não existe no Regimento do CFO, estando-se diante de nova denegatória infundada. Não obstante, os membros encaminharam as atas de suas reuniões ocorridas em 2013, como relatou o ex-conselheiro Benício Paiva.

70. Nova solicitação foi feita em 27/7/2015, sendo a resposta novamente denegatória, por meio do Ofício CFO 1459/2015, em que o presidente e o ex-secretário geral (que também assinaram as negativas anteriores) embasaram-se no Parecer Projur 154/2015 (peça 39, p. 32-33). O parecer, de autoria dos procuradores do Conselho, Luiz Edmundo Gravatá Maron e Daniele dos Santos Grimião, alegam que o requerimento do então presidente da CTC estaria prejudicado sob o ponto de vista jurídico. Relembra que a Comissão de Tomada de Contas é um órgão consultivo-fiscal de assessoria ao Plenário e que 'suas informações devem ser utilizadas para fins oficiais, e não para divulgações externas que prejudiquem o bom andamento das atividades da própria comissão'.

71. Entenderam os procuradores que o requerente não tinha condições de desempenhar sua função de tomador de contas com imparcialidade, pois ele fora denunciante de processos dos exercícios de 2013 e 2014 junto à Procuradoria da República e ao TCU. Fundamentam a conclusão utilizando conceitos doutrinários de suspeição e fazem alusão ao art. 18, inciso I, da Lei 9.784/94, pelo qual fica impedido de atuar em processo administrativo o servidor ou autoridade que tenha interesse direto ou indireto na matéria. Concluem que o presidente da CTC e requerente deve ser mantido afastado das atividades referentes à apreciação das contas do Conselho, ‘evitando que interesses pessoais ou interpretações tendenciosas interfiram na apresentação e tratamento dos referidos processos’. Finalizam acrescentando que a denúncia do requerente originou auditoria desta Corte no CFO, que teria sido ‘orientado em manter acautelados todos os processos auditados para retorno e/ou consulta dos membros daquele Tribunal’.

72. A tese de que os denunciante detêm interesse direto na matéria e por isso ocorreria sua suspeição já foi rebatida na instrução anterior (peça 64, parágrafos 47-52). A análise do parecer demonstrou que os argumentos trazidos pelos procuradores não prosperam: os autores afirmam que o ex-presidente da CTC tinha interesse direto ou indireto na matéria, por ser denunciante. Mas, ainda que se considerasse a atuação da CTC como um processo administrativo, o que por si só já seria incorreto, de acordo com a própria Lei 9.784/94, no capítulo V (Dos Interessados), nenhum dos incisos do art. 9º engloba a categoria de denunciante, ficando claro que não se configura interesse pessoal direto ou indireto na matéria pelo simples fato de o agente ter realizado a denúncia de irregularidades de seu conhecimento.

73. A jurisprudência deste Tribunal tem se firmado no sentido de que é passível de responsabilização solidária do emitente de parecer jurídico, quando se demonstre culpa ou erro grosseiro, como parece ser o caso, ante ao evidente impedimento de que o Conselho tivesse sua gestão devidamente avaliada pela comissão regimental a que incumbe tal poder-dever. Destaque-se o entendimento do Tribunal acerca da responsabilização de parecerista nos Acórdãos 1.151/2015 – Plenário e 1.730/2015 -1ª Câmara, dentre tantos outros.

74. Há ainda que se trazer à baila o direito de representação constante no art. 14 da Lei 8.429/1992, estatuinto que ‘qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade’. É possível ainda aplicar, subsidiariamente e por analogia, a Lei 8.112/90 no que couber, haja vista que os conselheiros são agentes públicos honoríficos e, assim, servidores públicos em sentido amplo. No inciso VI do art. 116 da Lei 8.112/1990, consta o dever do servidor de ‘levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração’. Ou seja, o ex-conselheiro presidente da CTC tem direito a representar, como cidadão, além do dever de representar à autoridade competente, como agente público, sob pena de possível responsabilização em caso de conduta omissiva, de acordo com a Lei 8.112/1990.

75. Retornando à argumentação dos responsáveis, o simples fato de que os membros da CTC tenham viajado não demonstra que tiveram acesso aos documentos e processos necessários, sem os quais a avaliação das contas do Conselho não poderia ter sido feita.

76. Desta forma, observa-se que os responsáveis não trouxeram novos elementos capazes de modificar o entendimento fixado naquela instrução, de forma que não prospera o argumento.

77. As razões dos responsáveis, portanto, não foram capazes de ilidir a grave regularidade demonstrada anteriormente à peça 39 e novamente relatada, com novos elementos, pelos Srs. José Ricardo Dias Pereira e Benício de Paiva mesquita (parágrafos 165-183), qual seja, a imposição de obstáculos ao bom desempenho das atividades da CTC. Ao agir dessa forma, os responsáveis subtraíram do CFO a realização da avaliação e controle de sua

administração, corroborando o quadro de que gerir monocraticamente o Conselho, sem que suas posições fossem questionadas ou contrariadas, era o objetivo da presidência.

78. Desta forma, faz-se necessário propor o chamamento em audiência dos Srs. Ailton e Genésio, face ao descumprimento do disposto nos art. 34, inciso II, do RI/CFO, e também dos procuradores jurídicos da autarquia, Luiz Edmundo Gravatá Maron e Daniele dos Santos Grimião, pela emissão do Parecer Projur 154/2015 (peça 39, p. 32-33), em acordo com a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 1.151/2015 – Plenário e 1.730/2015 -1ª Câmara.

Argumento

79. Em relação ao andamento das análises das contas do CFO, os responsáveis informam que a Diretoria encaminhou o relatório de inspeção (peça 64) à CTC empossada em 8/12/2015, e que tal comissão já iniciou seus trabalhos, tendo traçado um planejamento para conclusão das análises, conforme documentos 3, 4 e 5 (peça 86, p. 6 e documentos às p. 24-27).

Análise

80. Os referidos documentos são atas de reuniões da nova CTC, datas de 11/2/2016, 2/3/2016 e 3/3/2016.

81. A primeira ata traz a definição de que as contas de cada trimestre seriam apreciadas nos quinze dias imediatamente subsequentes ao seu término e estabelece o calendário de tais reuniões para as contas do exercício de 2016. A segunda ata faz menção à necessidade de que a CTC avalie também as contas dos exercícios de 2013 a 2015, embora não sejam de sua alçada, pondera o grande volume de informações, define que as contas de 2015 serão objeto de análise já naquela reunião, e ainda que ‘durante o mês de março e meados de abril de dois mil e dezesseis, a Comissão de Tomada de Contas se reunirá no Conselho Federal de Odontologia no Rio de Janeiro para, em calendário semanal, se debruçasse sobre o grande número de documentos inerentes ao exercício de dois mil e quinze (...)’. A terceira ata menciona a aprovação da rotina para análise e emissão dos pareceres referentes às contas de 2015 e a análise dos processos contábeis do primeiro semestre daquele exercício.

82. Nota-se que a CTC não instituiu um cronograma ou plano para análise das contas dos exercícios de 2014 e 2013. As atas que mencionam o início das análises não registram quaisquer informações sobre quantos e quais foram os processos analisados a cada reunião, tampouco quais seriam as conclusões da comissão a respeito das análises supostamente efetuadas.

Argumento

83. Em relação à reforma realizada na sala de propriedade do CFO, os responsáveis fazem menção ao parágrafo 91 da instrução de peça 64 para aduzir que ‘apesar de os denunciante levarem suspeita de superfaturamento na reforma, não conseguiram levantar elementos de convencimento capazes de sustentar a acusação’.

84. Destacam ainda tratar-se de um imóvel cuja construção remonta à década de 1960, e um imóvel com mais de cinquenta anos de uso ‘passa por um processo de obsolescência, sendo imprescindível a realização de reformas’.

85. Consideram, por fim, que o processo licitatório seguiu seus trâmites normais, não tendo sido os responsáveis instados por quaisquer órgãos de controle acerca de possíveis irregularidades na contratação da reforma durante a licitação, e frisam que toda a documentação referente à reforma já foi acostada aos autos (peça 86, p. 6).

Análise

86. Novamente os responsáveis se utilizam de informações do relatório de inspeção de forma parcial e descontextualizada. Não obstante os denunciante não terem apresentado

documentos probatórios do superfaturamento da obra, como relatado anteriormente, até porque não lhes era dado acesso às informações que solicitavam, a equipe de inspeção averiguou, de plano, diversas irregularidades atinentes à respectiva contratação, como relatado nos parágrafos 92-98 da peça 64, resumidamente: não existência da composição de custos unitários no processo de licitação, ausência de pesquisa de mercado para os itens que não constam da tabela Sinapi, inexistência de memória de cálculo do quantitativo da grande quantidade de horas atribuídas a cada profissional, itens orçados em duplicidade na planilha orçamentária, valor elevado (R\$ 153.219,45) e sem pesquisa de mercado para instalação de condicionadores de ar e em desacordo com a planta baixa do projeto de refrigeração, valor desproporcional, de R\$ 823.653,66 para reforma de uma sala de 93m².

87. A equipe destacou que a proposta da contratada, Ilumina Soluções Ltda., diferia em apenas um centavo do valor total do orçamento integrante do edital licitatório. Tal coincidência causa muita estranheza, ainda mais considerando-se que não houve participação de nenhuma outra concorrente – fato um tanto incomum em se tratando de um processo licitatório de objeto comum, normalmente a atrair vários interessados em participar.

88. Para melhor avaliar a existência de sobrepreço no orçamento da obra, a equipe solicitou ao CFO que apresentasse a composição de custos unitários dos serviços cujo valor fosse maior que R\$ 5.000,00, as pesquisas de mercado quanto aos itens que não estavam na tabela Sinapi, e a memória de cálculo para definição do quantitativo de horas calculadas para os profissionais – pintor, engenheiros de diversas especialidades, etc. (ofício à peça 19 e resposta à peça 24).

89. Em relação ao primeiro item, o CFO informou que a obra fora orçada por insumos e serviços, e não pela composição dos preços unitários. Tal procedimento está em pleno desacordo com o inciso II do art. 7º da Lei 8.666/93 e com a sólida jurisprudência desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 3.076/2010 – Plenário e 1.456/2008 – Plenário.

90. Sobre as pesquisas de mercado, a resposta do Conselho foi de que utilizou como base as principais lojas de varejo, como Amoedo e Leroy Merlin, mas não possui registros probatórios da realização de cotações de preço. A jurisprudência do TCU afirma que, quando da formulação de composições de custo unitário de serviços que porventura não contenham correspondentes no sistema Sinapi, ou para os quais não seja possível ajustar as composições de preços desse sistema às peculiaridades da obra, promova, no mercado, as devidas cotações de preços de insumos e serviços, envidando esforços para que sejam em número mínimo de três fornecedores, sem prejuízo de registrar, ao final, as justificativas para os preços adotados no orçamento-base. (Acórdão 2.081/2009 – Plenário).

91. No tocante ao quantitativo das horas dos profissionais, mais uma vez a resposta do CFO foi inconclusiva e insuficiente, incapaz de esclarecer suficientemente a forma de cálculo utilizada para se atingir o quantitativo orçado, limitando-se a descrever, grosso modo, as atribuições de cada profissional.

92. Diante dessas dificuldades impostas pelas informações que deixaram de ser apresentadas pelo CFO, foi feita análise preliminar dos itens relevantes da planilha orçamentária (itens com valores acima de R\$ 5.000,00), representando, aproximadamente 75% do valor da obra, desconsiderando-se o BDI. A análise baseou-se, principalmente, na utilização da composição de custo unitário dos serviços constantes na tabela Sinapi. Demonstrem-se a seguir alguns achados de valores discrepantes entre o orçado e o verificado por esta equipe, sem, no entanto, esgotar o assunto, apenas com o objetivo de mostrar a forma como foi gerida a obra, além das irregularidades citadas nos itens anteriores.

93. Para os profissionais arquiteto, engenheiro civil, engenheiro eletricista e engenheiro mecânico foram cobradas 100 horas para cada profissional, apenas para acompanhamento da execução da obra; para o profissional encarregado geral 467 horas e para o ajudante geral 1.300 horas de trabalho. Apenas estes profissionais totalizaram um custo de R\$ 67.761,93. De acordo

com a jurisprudência do TCU, esses profissionais compõem a chamada “administração local” da obra. (Acórdãos 325/2007 – Plenário e 2.622/2013 – Plenário).

94. Tendo em vista a ausência de informações que permitam o correto aferimento da necessidade desses profissionais, opta-se por utilizar parâmetro referencial do custo da administração local em comparação com o custo direto total da obra. Dessa forma, de acordo com o parâmetro referencial constante no Acórdão 2.622/2013 – Plenário, a média para a administração local é 6,23% do custo direto total, para construções de edifícios. No caso em tela, a administração local consumiu 11,97% do custo direto total da obra. Ou seja, aproximadamente 92% a mais que a média referencial. Ressalta-se que a utilização deste indicador é bastante favorável ao auditado, no sentido de que seguramente o custo com administração local de construções de edifícios é muito maior que a de uma reforma de sala com 93m².

95. Em algumas situações, verificou-se a cobrança em duplicidade de itens, onde é cobrado o profissional executor em um item, o material em outro item e em outro item o serviço, mas com preço compatível, de acordo com a tabela Sinapi, da composição completa, ou seja, já incluído o profissional e o material. Cita-se, como exemplo, a cobrança de pintor no item 1.1, o serviço “pintura” no item 5.3, e o material (tinta e massa corrida) nos itens 14.9 e 14.10. Outro exemplo dessa situação é o serviço de colocação de gesso e forro nas paredes, onde foram cobrados os profissionais nos itens 1.11 e 1.12, os materiais no item 6.2 e o serviço, no qual já estão incluídos a mão de obra e os materiais, nos itens 14.23 e 14.25. De acordo com a peça 44, para a instalação do piso elevado na sala, foi cobrado o material, a mão de obra, o frete, uma rampa e administração de 11,12%. Ocorre que o valor cobrado pelo material é equivalente ao valor constante na tabela Sinapi para instalação do piso elevado, já inclusos materiais e mão de obra.

96. A título de exemplo, apenas neste item, foi verificado um sobrepreço de R\$ 69.808,10, ou, aproximadamente, 11% do valor original da obra. Assim, após avaliação da planilha orçamentária, apenas do contrato original, há indícios de sobrepreço de aproximadamente R\$ 225.000,00, representando 35% do valor do contrato original.

97. No que tange ao termo aditivo, para colocação de condicionadores de ar na sala reformada, além das falhas formais já citadas, é possível observar que o valor de R\$ 153.219,45 para instalação dos referidos aparelhos numa sala de 93m² mostra-se exorbitante. Ressalta-se que foi solicitado ao CFO o completo detalhamento desta planilha, e foi dada como resposta o reenvio da mesma planilha, sem nenhuma explicação adicional.

98. À primeira vista, na planilha com a descrição dos serviços, de maneira geral (peça 46, p. 205), haja vista que não existe praticamente nenhum detalhamento dos cálculos realizados para se obter o preço supracitado, constata-se a presença do item “imposto” de 28,00% no total de R\$ 29.921,50. Os impostos sobre o faturamento já estão inclusos no BDI, de forma que a cobrança deste item está indevida, conforme ampla jurisprudência do TCU.

99. Na planilha de preços do aditivo, o único item passível de avaliação objetiva é o relativo à aquisição de 6 ar condicionados do tipo piso teto, sendo 2 aparelhos com 24.000 BTU e 4 com 12.000 BTU. Foi orçado o valor de R\$ 28.064,00, apenas pelos aparelhos de ar condicionado, não sendo informada a origem dos valores cobrados pelos aparelhos. De forma diferente, a planta baixa do projeto de ar condicionado apresenta 1 aparelho com 24.000 BTU, 1 com 18.000 BTU e 4 de 12.000 BTU. Utilizando a tabela Sinapi (fev/2014), verifica-se um possível sobrepreço de R\$ 19.308,37, apenas na aquisição dos aparelhos de ar condicionado, conforme planta baixa.

100. Considerando que não é possível fazer avaliação objetiva dos itens demais cobrados no termo aditivo, bem como o fato, de acordo com a planta baixa, de estar sendo utilizado dois sistemas diferentes de ar condicionado, central e periférico, optou-se por utilizar como referencial o custo de instalação completa de um sistema de ar condicionado central – chiller

com condensação e fancoil, da revista Construção Mercado de jan/2014. Na referida publicação, consta o valor de R\$ 5.400,00 por TR instalado. Sendo 7,5 TR do ar condicionado central e outros 7,5 TR do sistema periférico, pode-se concluir um custo máximo de R\$ 81.000,00, o qual adicionado de 12,38% de BDI (utilizado o BDI do contrato original) totalizaria R\$ 91.027,80. Registra-se que a utilização deste referencial é extremamente favorável ao auditado, haja vista que, de acordo com a planilha de preço, o fancoil não foi adquirido, sendo, provavelmente, utilizado o já presente na sala anteriormente. Ou seja, é provável a existência de débito de R\$ 62.191,65, em relação ao termo aditivo.

101. Não se questiona a necessidade ou não de realização de reformas no imóvel, e sim a irregularidade da contratação e o superfaturamento do valor contratado.

102. Quanto ao fato de não ocorrência de manifestação por quaisquer órgãos de controle durante o período da licitação aduzido pelos responsáveis, não podem eles presumir que isso automaticamente signifique a regularidade do certame e da consequente contratação. Não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, a exigência de atuação deste Tribunal ou de qualquer outro órgão de controle prévia ou concomitantemente à realização de licitações de seus jurisdicionados como condição para a validade do certame. Desta forma, o controle das licitações e contratações públicas se dá, em sua maior parte, a posteriori, razão pela qual não prospera o argumento dos responsáveis.

103. Ressalta-se que os responsáveis não se manifestaram acerca das demais irregularidades apontadas na peça 64 e resumidas no ofício da oitiva, como ausência de competição, não existência de composição dos custos unitários e não apresentação da memória de cálculo para a definição do quantitativo de horas para cada profissional.

104. Por estar configurada, em análise preliminar, a ocorrência de dano na contratação, propõe-se a instauração de processo de TCE para a sua exata apuração, bem como as das respectivas responsabilidades.

Argumento

105. Em relação à contratação de seguro de vida para os profissionais de odontologia, aduzem que a Diretoria do CFO “não agiu de forma inopinada”, pois durante reunião do Plenário do CFO com todos os conselhos regionais, ‘foi aventado pelo Conselho Regional de São Paulo que essa prática já vinha sendo utilizada naquele âmbito’. Os responsáveis justificam que são notórios os casos de odontólogos vítimas de violência no seu recinto de trabalho, e por isso o Conselho optou por proporcionar a cobertura do seguro a todos os seus inscritos, destacando que não houve privilégios à Diretoria com essa contratação.

106. A renovação do benefício após o exercício de 2014 não foi promovida devido ao convencimento da Diretoria de que a relação custo-benefício da contratação “não estava mais compatível com o quadro de imensas dificuldades macroeconômicas que começavam a assolar o país com reflexos nas atividades do Conselho” (peça 86, p. 7).

107. Quanto à contratação da instituição bancária para o exercício de 2015, os responsáveis aduzem que consta à fl. 3 do processo 378/14 a estimativa de custo com base nos últimos 3 anos, “sendo a fonte o setor contábil do CFO”. Sobre a variação do custo por boleto, limitam-se a afirmar que o banco Bradesco apresentou a melhor proposta, conforme fl. 206 do mesmo processo, e que o Banco do Brasil não participou do pregão 8/2014 (peça 86, p. 7-8).

Análise

108. O fato de os responsáveis terem se baseado na prática compartilhada por um conselho regional não justifica sua realização, quando essa prática não apresenta embasamento legal. Como já relatado no parágrafo 107 da peça 64, a jurisprudência desta Corte é ampla no sentido de que não é cabível a contratação de seguro para os conselheiros e servidores dos conselhos de fiscalização profissional, uma vez que configura despesa não relacionada aos fins

institucionais da autarquia. Não existe justificativa ou possibilidade de tal contratação pelo Conselho, visto que essa despesa ressente-se de autorização legal. Cite-se as Decisões 524/95-TCU-Plenário e 33/2002-TCU-2ª Câmara, bem como Acórdãos TCU-Plenário 23/1999, 264/2002, 1367/2003, 1113/2004, 2184/2005 e 1201/2008, e Acórdãos TCU-2ª Câmara 1201/2008 e 8222/2011.

109. Mesmo que não seja cabível o reparo ao dano ocorrido com a contratação ilegal, haja vista que a cobertura do seguro existiu durante o período contratado, deve-se propor a realização de audiência dos Srs. Ailton e Genésio, por descumprimento do entendimento fixado pela robusta jurisprudência desta casa, a exemplo das Decisões e Acórdãos citados no parágrafo anterior.

110. Cabe ressaltar que os responsáveis não se manifestaram sobre a ausência de justificativa para realização de dispensa de licitação, tampouco para a não contratação da proposta mais vantajosa para a emissão dos boletos do CFO.

111. Como relatado nos parágrafos 103-106 da peça 64, o processo de dispensa de licitação pelo qual se deu a contratação do Bradesco em 2014 (acostado à peça 46), que, registre-se, não continha a numeração 'SEF', padrão entre os processos administrativos da autarquia, nem paginação e tampouco projeto básico ou justificativa para a contratação por dispensa, continha propostas do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Bradesco. O Banco do Brasil apresentou três propostas distintas, sendo a terceira, e mais recente, pelo valor de R\$ 1,40 por título liquidado. A proposta da Caixa trazia os valores de R\$ 1,89, 1,74 e 2,32, a depender do canal utilizado para liquidação do boleto. Já a proposta do Bradesco era de R\$ 1,65 por título. Nítido, portanto, que não era a proposta mais econômica à Administração.

112. Não obstante a presença nos autos de proposta contendo menor valor, apresentada pelo Banco do Brasil, a ata de reunião extraordinária da Diretoria do Conselho para definição do banco arrecadador (peça 46, p. 17-19) traz a consideração de que o Banco do Brasil havia mantido a proposta do ano anterior, de R\$ 2,32 por título, e que o Bradesco seria detentor da melhor proposta. Observa-se no processo da contratação que de fato houve proposta do Banco do Brasil por esse valor, mas que em data posterior o mesmo banco apresentara a já referida proposta de R\$ 1,40 por boleto liquidado.

113. O processo de contratação da instituição bancária para o exercício de 2015 está acostado à peça 47. À p. 2 encontra-se a estimativa de custo, emanada do setor contábil do Conselho. Como na imensa maioria dos processos a que a equipe de inspeção teve acesso, tal estimativa não passa de uma declaração, sem quaisquer comprovações ou demonstrações, nem mesmo a transcrição dos valores contratuais no período em tese utilizado para o cálculo da estimativa.

114. A jurisprudência desta Corte sempre foi no sentido de que as estimativas de preço prévias às licitações devem estar baseadas em uma cesta de preços aceitáveis. É a inteligência dos Acórdãos 2.170/2007 e 819/2009, ambos do Plenário. Em reforço, a IN-SLTI/MPOG 5/2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, elenca como parâmetros consulta ao portal Comprasnet, pesquisa publicada em mídia especializada, contratações similares de outros entes públicos em execução ou concluídas nos 180 dias anteriores e pesquisa com fornecedores.

115. É imperioso lembrar, em que pese os responsáveis não terem se manifestado quanto a esse ponto, que a contratação anterior (para o exercício de 2014) do Bradesco deu-se de modo antieconômico e sem respeito à proposta mais vantajosa, tendo o CFO contratado o Bradesco ao valor de R\$ 1,65 por título liquidado, enquanto o Banco do Brasil apresentara proposta de R\$ 1,40 por título, como anotado nos parágrafos 102 a 106 da peça 64 e nesta mesma análise. Desta forma, ainda que o valor estimado com base na média das três últimas

contratações estivesse correto ou fosse um meio aceitável pela legislação e jurisprudência desta Corte, estar-se-ia utilizando um parâmetro inadequado para o cálculo.

116. O Acórdão 2643/2010-TCU-Plenário julgou caso em que o procedimento de estimativa de preços adotado pela contratante também era a comparação com contratações anteriores, com aplicação de índice de atualização monetária, se necessário. No voto condutor do citado acórdão, o Ministro-Relator destacou, em razão do método adotado, que ‘se houver falhas nas estimativas dos preços nas primeiras contratações, essa falha perdurará em todas as subsequentes’. O acórdão determinou à jurisdicionada que estabelecesse método formal de estimativa de preços, dando pleno cumprimento ao disposto nos artigos 26, § único, inciso II, e 43, inciso IV da Lei 8.666/93.

117. Observa-se pelo exposto que tanto a conduta quanto a justificativa dos responsáveis foram irregulares e não observaram os parâmetros da legislação e da ampla jurisprudência deste Tribunal. O chamamento dos responsáveis nas devidas audiências e citações será realizado em etapa processual posterior.

118. Desta forma, em 2014, o pagamento de R\$ 0,25 a mais na liquidação de cada um dos boletos emitidos aos odontólogos configura dano ao erário, cujo valor total e respectivas responsabilidades devem ser apurados, juntamente com possíveis danos advindos da contratação para o exercício de 2015. Propõe-se, portanto, a instauração de TCE para que se proceda aos necessários ressarcimentos.

Argumento

119. No que toca à terceirização de serviços, os responsáveis declaram que a contratação foi feita ‘por preço fechado, haja vista a nossa inexperiência e desconhecimento dos quantitativos de uso dos materiais e quantidades de funcionários necessários’. Afirmam que ocorreu a publicação do certame e que ‘não houve grande interesse do mercado por se tratar de uma terceirização de pequeno porte’ (peça 86, p. 8).

Análise

120. A Lei 8.666/93 traz em seu art. 7º, § 2º, inciso I, que obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico, por sua vez, definido no art. 6º, inciso IX, da mesma lei como o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço objeto da licitação. Desta forma, antes de proceder à contratação, os responsáveis deveriam ter envidado os esforços necessários para a definição adequada do objeto a ser contratado, observando ainda os demais dispositivos regentes da matéria, em especial acerca da restrição de competitividade derivada do não parcelamento do objeto, que contemplava em lote único a prestação de serviços tanto no Rio de Janeiro quanto em Brasília (peça 64, parágrafos 113-122). Denota-se mais uma vez a completa ausência de controles e de planejamento na gestão do CFO, aqui evidenciada pela não observância das normas mais basilares de contratação pública.

121. Sobre a mesma contratação, a equipe de inspeção destacou que, no processo de contratação por tempo determinado feita por dispensa até que se realizasse a licitação (peça 48), há e-mail de uma funcionária do CFO com sua manifestação pela impossibilidade da contratação, ao destacar que “a utilização do temporário é muito específica e nós não estamos com sobrecarga e nem substituição imediata de empregados”. Não é feita no processo qualquer análise ou refutação do conteúdo do e-mail, nem é dada justificativa para o prosseguimento da contratação. Estão ausentes do processo também quaisquer pesquisas ou cotações de preço. É firmado um contrato com a empresa JJC, em 1/8/2013, para fornecimento de dez funcionários para limpeza, conservação, copeiragem e tratamento de piso, na sede do CFO e na gráfica (no Rio de Janeiro, respectivamente nos bairros Centro e Tijuca) e também no escritório em Brasília.

122. As declarações de que o serviço foi prestado, apostas às notas fiscais, são assinadas pelo Sr. Luis Edmundo Gravatá Maron, procurador jurídico do CFO (exemplos à peça 48, p. 23 e peça 49, p. 6). A última peça do processo, de agosto/2013, é um despacho da procuradoria jurídica opinando que se faça a contratação por prazo máximo de 90 dias. Entretanto, o despacho é datado de 7/8/2013, uma semana posterior à assinatura do contrato (peça 48, p. 37).

123. As notas fiscais referentes ao objeto do contrato não trazem especificação unitária do valor devido por cada funcionário e mencionam apenas 'serviços prestados de limpeza na CFO Centro RJ 8 funcionários e CFO DF 2 funcionários'. Mas há ainda outros pagamentos feitos à JJC em face de notas fiscais que discriminam serviços não cobertos pelo contrato, como mensageiro e recepcionista, jardineiro, manutenção e reparos, manutenção de ar condicionado e 'outros serviços prestados no mês'.

124. O CFO publicou em novembro de 2013 o edital da Tomada de Preços 1/2013 (processo à peça 50), que aumentou o objeto para contratação de empresa de prestação de serviço contínuo e eventual de limpeza, conservação de imóveis, recepcionista, copeira, telefonista, auxiliar de escritório, agente administrativo, chefe de departamento de pessoal, escriturário, contínuo, jardineiro, motorista, pedreiro, conservação e manutenção elétrica, hidráulica e de ar condicionado, em lote único, para atuação no Rio de Janeiro e em Brasília. Relembre-se as diversas irregularidades do processo, tais como ausência de especificação de quantidade de funcionários necessários e de pesquisa de preço, licitação em lote único para serviços e localidades díspares, ausência de publicação em jornal de grande circulação, atestado de capacidade técnica fornecido pelo próprio CFO com menção a serviços não anteriormente contratados.

125. Apenas a empresa JJC – Serviços Gerais Eireli Ltda., a mesma que fora contratada temporariamente, participou do certame. As despesas com o contrato totalizam R\$ 979.767,60 por ano. Além dos valores contratados, eram frequentemente feitos à empresa outros pagamentos não cobertos pelo contrato, a exemplo dos serviços constantes de 'proposta comercial' em 20/10/2014 (peça 51, p. 4), contemplando mudança, reformas e reparos, no valor de R\$ 36.000,00. Durante a execução contratual ocorreram ainda outras irregularidades, como o pagamento de notas fiscais sem discriminação ou quantificação do serviço ('serviços prestados na gráfica', 'serviços administrativos', etc.); pagamentos de serviços não cobertos pelo contrato, como mencionado no parágrafo anterior; e continuidade de pagamentos após o término da vigência do contrato sem formalização de termo aditivo.

126. Destaca-se que, mais uma vez, os responsáveis não se manifestaram acerca de todas as irregularidades apontadas pela equipe de inspeção e listadas no ofício da oitiva, como ausência de pesquisa de mercado e de estimativa de preço, ausência de publicação em jornal de grande circulação, pagamento de notas fiscais sem discriminação ou quantificação do serviço e pagamento de serviços não cobertos pelo contrato.

127. O grande volume documental e a complexidade do objeto fazem com que sejam necessárias maiores averiguações em relação aos processos de contratação dos serviços de pessoal terceirizado, bem como da regularidade da execução de tais contratos. Desta forma, propõe-se formação de processo apartado para a continuidade das referidas apurações, com vistas à celeridade dos trâmites processuais desta Representação.

Argumento

128. Acerca dos serviços de comunicação, os responsáveis limitam-se a informar que 'devido a troca de gestão e ao exíguo tempo para a realização da solenidade dos cinquenta anos dos Conselhos de Odontologia – Jubileu de ouro, a entidade realizou diversas cotações de preços para contratação dos serviços para a solenidade, que foi única na existência da entidade. Tanto que realizou a concorrência para o próximo exercício conforme processo 2/2014, tendo sido publicado no DOU' (sic – peça 86, p. 8).

Análise

129. Os responsáveis apresentaram o mesmo argumento já anteriormente exarado em resposta a ofício de requisição emitido pela equipe durante a inspeção (peça 64, parágrafo 124). O contrato em questão, celebrado com a empresa Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda., entretanto, não dizia respeito exclusivamente à celebração do Jubileu de Ouro do CFO. O termo de referência da contratação trazia como objeto ‘consultoria para transferência de conhecimento especializado com foco na gestão da comunicação do CFO’. O contrato, por sua vez, englobava sete ‘produtos’, entre consultoria de comunicação para o Jubileu e para o dia do cirurgião-dentista, pesquisa nacional sobre hábitos de higiene bucal, plano de comunicação e assessoria de imprensa, manutenção do site, elaboração de documento a ser entregue à Presidência da República e relatório de atividades do CFO. O processo de contratação da Mais Brasil encontra-se à peça 51.

130. Ou seja, novamente os responsáveis apresentam razões incompletas, deixando de se manifestar a respeito de várias das irregularidades questionadas (peça 64, parágrafos 123-137), tais como realização de pagamento antecipado durante a execução contratual de 2014, diversos e graves vícios na suposta licitação realizada em 2014, como ausência da proposta de preços da licitante perdedora, e o fato de a contratada por dispensa apresentar mesmo endereço e sócios da empresa vencedora da Concorrência 2/2014.

131. Os responsáveis justificam a contratação de empresa de comunicação no valor de R\$ 4.000.000,00 com o motivo do curto espaço de tempo para a realização do evento de comemoração dos 50 anos do Conselho, sem fazer menção a quaisquer das irregularidades identificadas nos contratos de comunicação celebrados em 2014 e 2015. A realização de evento não é motivo de urgência que autorize a contratação por dispensa licitatória, especialmente ao se considerar a unicidade do evento mencionado, emblemático até, é razão para que se tenha por exigível que fosse programado com suficiente antecedência. Tal fato, aliado com a dispensação de tão alta soma de recursos, configura flagrante atentado aos princípios da razoabilidade e economicidade.

132. Acrescente-se ainda que não constam dos autos e não foram apresentadas em resposta à oitiva as ‘diversas cotações de preço para contratação dos serviços para a solenidade’ a que os responsáveis se referem.

133. Relembre-se da instrução à peça 64 que a contratação de serviços publicitários por ente da Administração Pública deve ser sempre precedida de licitação, conforme art. 1º da Lei 12.232/2010 e art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, que dispõe expressamente ser vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

134. A descrição de todos os produtos traz expressões como ‘orientar’, ‘acompanhar’, ‘aprovar’, ‘analisar’, ‘coordenar’, ‘indicar’ e ‘validar’, no que diz respeito à produção de conteúdos textuais, gráficos, peças publicitárias e demais produtos tipicamente oferecidos por agências de publicidade, causando a impressão de que a contratada não seria uma agência, e sim uma empresa de consultoria em comunicação. Se fosse esse realmente o caso, restaria a dúvida acerca de quem seria então o responsável por executar as peças, e ainda mais, sobre o orçamento para sua execução e produção, pois, a tomar-se literalmente as expressões do termo de referência, essas despesas não estariam compreendidas nos R\$ 4.000.000,00 previstos para a contratação.

135. Não houve justificativa também para a contratação do serviço de pesquisa (produto 2) por intermédio da empresa de comunicação. A equipe instrutora distinguiu a pesquisa pretendida pelo CFO, sobre hábitos de saúde bucal da população brasileira, com atividade complementar aos serviços de publicidade, mencionada no art. 2º, § 1º, I, da Lei 12.232/2010. O art. 3º da Lei deixa claro que as pesquisas mencionadas são as que visam aferir o desenvolvimento estratégico, criação e veiculação e medição dos resultados das campanhas publicitárias. O documento ‘O que esperamos do próximo presidente do Brasil’ (produto 5), é

que se basearia nos resultados da pesquisa, mas a pesquisa em si não depende das ações e estratégias de comunicação adotada. Caso a licitação tivesse ocorrido, deveria ter sido licitada como um item em separado, por ser um objeto independente dos demais. Desta forma, a subcontratação de um instituto de pesquisa, como quer o termo de referência, configuraria subcontratação total de objeto, o que é vedado pelo art. 72 da Lei de Licitações e pela jurisprudência deste TCU, a exemplo dos Acórdãos 5.532/2010-1ª Câmara e 2.198/Plenário.

136. Além disso, a forma de pagamento definida no termo de referência também apresenta irregularidades. Para ‘facilitar o desembolso dos valores referentes à execução dos produtos acima citados e entendendo que os serviços percorrerão o total de 12 meses’, o CFO definiu pagamentos parcelados à contratada (peça 51, p. 8-9). Os produtos 1 e 2 (Jubileu de ouro e pesquisa nacional) seriam pagos em duas parcelas, sendo 50% na contratação da reunião de briefing e da pesquisa, e os 50% restantes na apresentação de concepção do evento com projeto cenográfico, e na apresentação de estratégia de divulgação dos resultados da pesquisa. Já para os produtos 3 a 7, o valor devido em relação a todos seria somado e dividido por doze, sendo pagas parcelas mensais e iguais à contratada. O termo justifica que esses produtos terão sua execução prevista ao longo de igual período [doze meses]. Entretanto, poder-se-ia aceitar que apenas os produtos 3 (Plano de comunicação e assessoria de imprensa para 2014) e 4 (acompanhamento das ações e produtos) teriam execução prevista ao longo do exercício. Restou configurada, desta forma, ocorrência de pagamento antecipado, atentando contra os ditames dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e contra ampla jurisprudência desta casa, a exemplo do Acórdão 1.565/2015-Plenário.

137. Como já foi relatado, o termo de referência leva a entender que a contratada exerceria funções de consultoria, direção e assessoramento, e não de execução da maioria dos produtos. Causa muita estranheza, portanto, o alto valor de dotação orçamentária prevista para o contrato, de R\$ 4.000.000,00. Destaque-se que essa quantia equivale a aproximadamente dez por cento do orçamento do Conselho. Não constam dos autos e não se teve comprovação de pesquisa prévia de mercado ou qualquer outro modo de justificar esse valor, em desrespeito ao que preceitua o artigo 40, § 2º, inciso II, c/c o art. 43, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993 e o entendimento desta casa, como é o caso do Acórdão 1.489/2009-1ª Câmara.

138. Em dezembro de 2014, o CFO deflagrou processo para a contratação de nova agência de publicidade (processo SEF 521/2014 – peça 52). O valor previsto era novamente de R\$ 4.000.000,00. Foi então realizada a Concorrência 2/2014, tipo técnica e preço. Compareceram à disputa as empresas TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda. e Fazenda Comunicação e Marketing Ltda., tendo a segunda sido considerada desclassificada na análise técnica, sagrando-se vencedora a primeira. E de se destacar que a empresa vencedora, TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda., possui os mesmos sócios e mesmo endereço da empresa anteriormente contratada sem licitação, Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda. (peças 53 e 54). É possível identificar de plano irregularidades como ausência de publicação em jornal de grande circulação e instrução processual falha, com ausência do conteúdo dos envelopes apresentados pela licitante perdedora, especialmente sua proposta de preços, inviabilizando a análise acerca da vantagem do contrato para a administração.

139. As contratações de publicidade realizadas pelo CFO carecem de maiores verificações, que deverão ser realizadas posteriormente por esta unidade técnica. Desta forma, propõe-se a formação de processo apartado para realização das necessárias apurações, com vistas à celeridade processual desta Representação.

Argumento

140. Aduzem os responsáveis que a opção em aditar o contrato com a empresa fornecedora de passagens para englobar também a realização de eventos ‘deveu-se tão somente à sua capilaridade, visto que a mesma atuava em todos os quadrantes do território nacional e,

como, tal, poderia atender com maior eficiência a demanda de todos os Conselhos Regionais' (sic – peça 86, p. 8).

Análise

141. A razão apresentada pelos responsáveis não é motivo válido para o aditamento contratual de modo a englobar objeto totalmente diverso do constante no contrato original. Se a capilaridade da empresa é atributo importante para sua contratação, esse requisito deve, justificadamente, constar do projeto básico da licitação específica para esse novo objeto. Tal aditamento é contrário aos preceitos normativos e jurisprudenciais vigentes, configurando burla ao procedimento licitatório, como já fora apontado à peça 64.

142. Os responsáveis omitem-se em relação às demais irregularidades observadas durante a inspeção (peça 64, parágrafos 141-147) a exemplo de pagamentos sem respaldo contratual, feitos a diversas empresas, e às diversas irregularidades nos comprovantes de despesa.

143. Na instrução anterior, os auditores destacaram os altos valores previstos orçamentariamente – recorde-se que a proposta orçamentária dos exercícios de 2014 e 2015 não foi referendada pelo Plenário em época própria – sendo que para um total de cinco eventos, foi prevista a quantia de R\$ 3.800.000,00 (peça 64, parágrafo 141). Ainda, as documentações e efetivas comprovações de gastos com eventos no CFO eram feitas de maneira incompleta e confusa, e na maioria dos casos, sem o detalhamento de despesas e motivações necessárias, normalmente sem licitação prévia e sem cotação de preços ou pesquisa de mercado. Tais despesas se encontram espalhadas por diversos processos ou documentos esparsos, o que dificulta sobremaneira o controle e a averiguação de sua exatidão e procedência.

144. Eram feitos ainda pagamentos a diversas outras empresas, como se constatou no caso do evento do jubileu de ouro do CFO. Além de parte do pagamento (R\$ 86.548,02 – peça 52, p. 61) ter sido atribuído à empresa Mais Brasil Ltda. pela consultoria em comunicação, como já relatado, o Conselho também apresentou alguns processos cujos objetos eram despesas relacionadas ao evento. O curioso é que tais processos apresentam fortes indícios de montagem, com datas de pagamento anteriores às datas de emissão das certidões de regularidade fiscal e assinatura de contrato posterior à data de pagamento, a exemplo das peças 58 e 59.

145. A título exemplificativo da não obediência ao princípio da economicidade, apenas na festa de comemoração de 50 anos do CFO, contabilizaram-se gastos de aproximadamente R\$ 700.000,00, incluindo todas as despesas com a organização e execução do evento, bem como diárias pagas a conselheiros e convidados pelo CFO para o evento.

146. A análise preliminar permite inferir, além da desorganização administrativa e inoperância dos controles internos, um grande número de despesas irregulares, pois além de desrespeito aos normativos que regem os trâmites de contratações públicas, ainda se referem a despesas que em muitos casos a documentação apresentada não é capaz de comprovar, desrespeitando diversos princípios balizadores da Administração Pública, como legalidade, economicidade e moralidade.

147. Serão necessárias, entretanto, maiores verificações por parte desta unidade técnica, de modo a se identificar os possíveis débitos e demais irregularidades, bem como as respectivas responsabilidades. Para tanto, propõe-se a formação de processo apartado, de modo a permitir a continuidade das referidas apurações sem que se afete a celeridade processual da Representação em análise.

Argumento

148. Os responsáveis registram sua 'mais profunda preocupação em relação aos achados desta auditoria' e informam que determinaram 'uma revisão completa dos nossos procedimentos de controle e procedimentos de natureza operacional. Ao mesmo tempo, em que estamos determinando a todas as áreas afins o fiel cumprimento do Regimento Interno do CFO, assim

como, em relação a todos os comandos legais vigentes em nosso País.’. Assumem ainda ‘o compromisso de encaminhar a essa corte, no mais breve espalho de tempo, os novos manuais de controle e procedimentos operacionais a serem empregados no cotidiano do CFO.’ (sic – peça 86, p. 9).

Análise

149. Os responsáveis não encaminham ou mencionam medidas concretas para a instituição dos controles, sendo oportuna, portanto, quando do mérito, determinação do Tribunal nesse sentido, com o respectivo monitoramento do cumprimento da determinação.

150. De maneira geral, as razões apresentadas pelos responsáveis são genéricas, incompletas, inconsistentes e não estão acompanhadas de elementos probatórios que sejam capazes de mitigar as irregularidades encontradas pela equipe de inspeção. Como já mencionado, a apuração dos débitos e realização das audiências e citações terá lugar nas próximas etapas processuais e em sede de TCE.

151. Os responsáveis ainda deixaram de se manifestar acerca da aquisição do imóvel que deve funcionar como sede do CFO em Brasília. Relembre-se da instrução à peça 64 que o valor pago pelo imóvel foi de R\$ 20.000.000,00, sendo questionável a real necessidade de imóvel com área de 1.358,66 m² localizado no Centro de Atividades do Lago Norte, ‘uma área nobre de Brasília, em um de seus bairros mais valorizados, em um setor relativamente novo e de acelerado e intenso ritmo de construções comerciais e residenciais’, como menciona o próprio laudo de avaliação apresentado pelo CFO (peça 55, p. 6).

152. Em exame à documentação apresentada pelo CFO, relativa à compra, a equipe observou a inexistência de estudos, justificativas, ou projetos que motivassem a escolha do imóvel. A compra ocorreu sem licitação e sem demonstração de que o imóvel escolhido seria o único que atenderia às necessidades do CFO relativamente a instalações e localização, em desacordo com o art. 24, inciso X da Lei 8.666/93 e com o que entende esta Casa, a exemplo do Acórdão 5.948/2014-2ª Câmara.

153. Desta forma, é proposto o chamamento em audiência dos Srs. Ailton e Genésio, devido à não observância dos preceitos elencados no parágrafo anterior.

Membros da atual Comissão de Tomada de Contas (peças 89, 90 e 92)

154. Em peças idênticas, datadas de 21/3/2016 (peças 89, 90 e 92), os conselheiros componentes da CTC empossada com a eleição da nova chapa em 8/12/2015, Eduardo Sakai, Messias Gamboa de Melo e Paulo Sérgio Moreira da Silva, este último o presidente da comissão, declaram o que a seguir se resume:

Argumentos

155. Os períodos pendentes de análise pela CTC seriam os dois últimos trimestres de 2013, e os anos de 2014 e 2015, e a comissão estaria se reunindo e elaborando calendário de ações para promover essas análises. A comissão não teria notado nenhuma ação do presidente do CFO visando ao impedimento de sua atuação.

156. Em relação aos necessários mecanismos de controle, informam simplesmente que “a presidência do CFO vem adotando providências para instituir os efetivos controles no tocante a concessão de diárias, bem como na realização de procedimentos licitatórios para as futuras contratações” (sic). Exemplificam essas providências por meio da Portaria CFO-SEC 11/2015, que traz regimentos para a concessão de diárias. Em relação às licitações, informam que o CFO tem publicado os editais em seu portal, conforme determinado pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

157. Informam ainda que o orçamento de 2016 foi submetido à aprovação do Plenário, conforme Decisões CFO 36/2015 e 1/2016 (peça 89, p. 4-5). E concluem com a assertiva de que

a CTC ‘examinará minudentemente todos os elementos contidos nas denúncias apresentadas perante o Ministério Público Federal e junto ao TCU, passando a adotar providências legais que o caso exige’ (sic), e que o relatório de inspeção do TCU fora disponibilizado à comissão pela Diretoria do CFO (peça 89, p. 1).

Análise

158. Depreende-se da exposição dos membros da CTC que ainda nenhuma análise das contas foi concluída, tendo em vista que os dois primeiros trimestres de 2013 foram analisados, com restrição de acesso aos processos e informações, pela comissão anterior. Não foram apresentadas medidas concretas do planejamento e atividades da comissão, apenas a menção a um calendário de ações, que não são especificadas ou demonstradas.

159. Neste ponto, cabe adiantar a informação apresentada pelos Srs. Benício Paiva Mesquita, presidente da CTC anterior, e José Ribamar de Azevedo, cirurgião-dentista que apresentou arrazoado de irregularidades de seu conhecimento, acerca da aprovação de 137 decisões da Diretoria, em reunião extraordinária do Plenário, ocorrida no dia imediatamente posterior à posse da nova chapa. A aprovação das contas de 2013 e 2014 está entre os assuntos referendados, o que não poderia ter ocorrido, por manifesta incompatibilidade, uma vez que a CTC informa que ainda não concluiu seus trabalhos.

160. A aprovação dos orçamentos para o ano de 2016 também aconteceu nessa mesma reunião, denotando que não houve tempo de debate e apreciação do orçamento pelos membros do novo Plenário eleito, que simplesmente assentiram ao determinado pela Diretoria.

161. Também é vaga a exposição no que toca aos mecanismos de controle adotados ou em fase de adoção. A portaria a que se refere a CTC foi editada em março de 2015, antes da ocorrência da inspeção, e, conforme se verá, não coibiu o caráter não eventual do pagamento de diárias aos membros do CFO. A publicação dos editais de licitação no site do CFO, embora atenda aos preceitos da LAI e esteja de acordo com o princípio da Publicidade, não pode, em si e sem outras ações, ser considerada um procedimento administrativo de controles internos. Não se vislumbra, portanto, com base na exposição da CTC, medidas significativas por parte do CFO para a melhoria dos controles da entidade.

162. Quanto às providências já adotadas ou que pretende adotar, a CTC novamente é vaga e não apresenta medidas concretas em relação aos diversos problemas apontados pelos denunciante e pela equipe de inspeção.

163. Não se pode concluir, face ao expendido pelos membros da nova CTC, que a comissão venha tomando ou tenha se planejado de modo a tomar providências que efetivamente promovam algum tipo de melhoria nos controles internos do CFO, bem como à salvaguarda de seu patrimônio.

Membros da Comissão de Tomada de Contas anterior

164. Em resposta à oitiva, os membros da CTC anterior, José Ricardo Dias Pereira, Benício Paiva Mesquita, então presidente da comissão, e Ericson Leão Bezerra, se manifestaram às peças 91, 93 e 101.

José Ricardo Dias Pereira (peça 91)

165. O ex-conselheiro relata que ao longo de 2013 a CTC realizou suas reuniões, tendo começado no 2º semestre a análise do que fora executado no semestre anterior. Anota que os integrantes observaram a necessidade de mais reuniões da comissão, devido à complexidade dos assuntos.

166. Aduz que no período de 2013 alguns processos do 1º semestre foram aprovados parcialmente, pois a comissão ‘não sentia segurança no que estava ocorrendo’. A CTC considerou então aprovadas parcialmente as contas do 1º semestre, mas concluiu que seriam

necessárias mais análises, sendo que o documento final de aprovação não foi assinado pelo ex-conselheiro, e o Sr. Benício Paiva teria posteriormente retirado a sua assinatura.

167. Já no exercício de 2014, a CTC analisava ambos os semestres de 2013, encontrando as mesmas dúvidas e dificuldades. O Sr. José Ricardo relata que havia ‘certo descaso para com as nossas necessidades e solicitações’, afirmando que alguns documentos lhes eram negados, com a promessa de que posteriormente seriam apresentados, mas que efetivamente nunca o foram. Exemplifica com os casos da lista de transferências de recursos para os CRO – havia comentários de que alguns dos conselhos regionais ‘como o de origem do Presidente Ailton, recebiam quantias exorbitantes, mesmo sendo um conselho de médio a pequeno porte em relação ao número de inscritos’. Outros exemplos de informações a que a comissão não teve acesso são os empréstimos aos conselhos regionais, incluindo valores, aplicação dos recursos e condições de pagamento; o próprio orçamento do CFO; informações sobre contrato com escritório de advocacia em Brasília; relação das diárias pagas e seus beneficiários, entre outros.

168. Afirma que os integrantes da CTC solicitaram também a elaboração de um cronograma de reuniões da CTC com periodicidade mínima de dois meses, no que não foram atendidos. As reuniões plenárias para tratar de assuntos administrativos também não ocorriam mais, apenas as plenárias de julgamento de processos éticos. Em uma reunião plenária realizada em fevereiro de 2015, cinco conselheiros efetivos teriam levantado questões de ordem e solicitado o cumprimento da legislação atinente ao CFO, demandando que as discussões de plenário se realizassem entre os nove membros efetivos, e não com utilização dos dezoito, que compõem o plenário ampliado (com a presença dos membros suplentes), ‘que eram convocados pela conveniência da Diretoria e Presidência’. Segundo o conselheiro, essa ocasião teria sido a ‘gota d’água’ para escassear ainda mais o acontecimento das reuniões. As solicitações por parte da CTC recebiam respostas protelatórias e as reuniões nunca eram marcadas. Não se dava mais aos membros da comissão acesso aos documentos do CFO.

169. O Sr. José Ricardo afirma ainda que, nessa mesma época, um auditor interno ‘muito cioso de suas funções e que nos ajudava e esclarecia de forma bem clara e transparente (Sr. Douglas)’, fora demitido sem que fossem apresentadas à CTC quaisquer justificativas. Mesmo com a perda do auxílio do auditor interno, a CTC elaborou uma ata com o resultado do que foi possível analisar acerca do exercício de 2013, emitindo também algumas recomendações (documento à peça 91, p. 9-18).

170. Registra que àquela altura os membros da CTC já tinham conhecimento de várias das irregularidades que denunciaram e de outros temas que não eram esclarecidos adequadamente. Várias solicitações de informações e documentos foram feitas à presidência (peça 91, p. 19-24). À mesma época, seis presidentes de conselhos regionais solicitaram à presidência a marcação de reunião plenária extraordinária em caráter de urgência para, entre outros temas, a apreciação dos atos tomados ad referendum pela Diretoria (documento à peça 91, p. 25-27), não tendo sido atendidos.

171. Diante da omissão da presidência e da Diretoria em marcar a reunião plenária, e com base no art. 12 do Regimento Interno do CFO, pontua que a maioria do Plenário deliberou por uma reunião dia 13/7/2015, conforme convocação feita a toda Plenária pelo Sr. Vice-Presidente, Leonardo Marconi (documentos à peça 91, p. 34-37). A Diretoria emitiu comunicado de que a convocação era sem efeito (peça 91, p. 38), em descumprimento à vontade da maioria do Plenário, que realizou a reunião, com a presença dos conselheiros efetivos José Ricardo, Benício Mesquita, Cesar Campagnoli, José Mateus e Leonardo Marconi. O vice-presidente, Leonardo Marconi, protocolou então a ata da reunião junto ao CFO (documentos à peça 91, p. 39-47).

172. O ex-conselheiro ainda informa que a Diretoria teria entrado com ação no TRF da 1ª região com o objetivo de afastar os conselheiros efetivos de suas funções. Entretanto, tal ação não prosperou (documento à peça 91, p. 50).

173. Informa que denunciara ao MPF a falta de reuniões plenárias e da CTC, bem como as irregularidades das quais já tinha conhecimento, e que encaminhou e-mail a todos os conselheiros efetivos externando sua preocupação pela inocorrência de reuniões plenárias (documentos à peça 91, p. 51-53). Por fim, relata que os cinco conselheiros que participaram da reunião convocada pelo então vice-presidente, no momento da última reunião plenária, em novembro de 2015, solicitaram a discussão dos ‘temas de maior importância para o CFO, caindo no vazio’ (relato à peça 91, p. 2-4).

Benício Paiva Mesquita (peça 93)

174. Após informações sobre sua carreira profissional como atuante em diversos cargos em que representou a categoria odontológica, o ex-conselheiro apresenta relato compatível com o do Sr. José Ricardo, trazendo algumas informações complementares, que passamos a resumir.

175. O Sr. Benício informa que a análise das contas do CFO era feita por amostragem dos documentos e processos administrativos/contábeis, e que desde o início constata divergências e incongruências nos processos apresentados para análise, tendo ele feito solicitações verbais, como era praxe, de documentos e explicações. Entretanto, as informações solicitadas não foram prestadas, o que fez com que a análise das contas de 2013 ocorresse apenas em 2014. Durante o ano de 2014, a CTC permanecera requerendo as informações sonegadas e a marcação de suas reuniões, ‘tendo, inclusive, tal situação causado alguns desentendimentos e muito mal estar na relação entre a Comissão e a Diretoria do CFO’.

176. O conselheiro relembra que as reuniões da CTC necessitavam de autorização da Presidência ou Diretoria, uma vez que era necessário determinar a emissão das passagens, pagamento das diárias, disponibilização de assessoramento técnico e liberação dos processos e documentos para análise. E que ‘assim que a Comissão passou a fazer questionamentos acerca das contas analisadas, a Presidência/Diretoria do CFO passou a limitar/restringir o agendamento e devidas providências para realização das pretendidas reuniões’.

177. No início de 2015, notando o acúmulo de processos pendentes de análise, e por ser seu último ano na presidência da CTC, o Sr. Benício passou a ‘exigir com veemência e formalmente todos os documentos/esclarecimentos necessários’, e que com essa postura, a relação entre a Comissão e a Presidência/Diretoria, que já estava desgastada, ficou ainda pior. Além de dois membros da Comissão (Srs. Benício e José Ricardo), outros cinco membros efetivos do Plenário teriam passado a ‘cobrar da Presidência/Diretoria uma rápida solução para a situação exposta’.

178. Houve a marcação de reunião da CTC para os dias 12 e 13/3/2015, e posteriormente para os dias 9 e 10/4/2015. Entretanto, não foi possível a análise completa das contas, devido ao tempo escasso e também à ‘entrega parcial das informações e documentos’ que a CTC solicitara em 6/3/2015 (documentos à peça 93, p. 9-11. Atas das reuniões às p. 13-20). O ex-conselheiro destaca a solicitação da presença de representante da empresa Promotional para prestar esclarecimentos quanto à emissão de passagens, que não foi atendida.

179. A partir de abril de 2015, relata o Sr. Benício os reiterados pedidos de reunião, e suas respectivas denegatórias, conforme já expôs anteriormente à equipe de inspeção (peça 39 e peça 64, parágrafos 40-56).

180. Devido ao insucesso em marcar as reuniões da CTC, e face à última justificativa dada pela Presidência/Diretoria para o não agendamento, alegando a suspeição do Sr. Benício e seu impedimento de atuar como presidente da CTC, haja vista que ele havia denunciado ao MPF e ao TCU as irregularidades de que teve notícia, o ex-conselheiro impetrou ação de obrigação de fazer com pedido de antecipação de tutela contra o CFO, ação em tramitação na 22ª Vara Federal do Rio de Janeiro, tendo sido negada a antecipação de tutela (documento à peça 93, p. 47).

181. O ex-conselheiro complementa que, se a real intenção da Presidência/Diretoria fosse ter suas contas devidamente analisadas, e se houvesse real impedimento legal à sua atuação como presidente da CTC, deveriam ter realizado ‘os atos legais e necessários para minha destituição do encargo’. Não foi o ocorrido, justamente porque a postura da Presidência/Diretoria era de ‘protelar nossa atuação e ter garantido a não análise dos processos de contas pela Comissão da qual fui Presidente’.

182. Para o Sr. Benício, ‘restou cristalinamente evidenciada a real intenção e a má fé daquela Presidência/Diretoria’, quando o Sr. Ailton, presidente eleito para o triênio 2015/2018 ‘em sua primeira reunião dia 9/12/2015, após a posse do novo Plenário em 8/12/2015, conseguiu a ‘brilhante façanha’ de aprovar em UM ÚNICO DIA , durante uma reunião de aproximadamente 55 minutos, todas as prestações de contas que estiveram em debate e pendentes de análise pela comissão em questão’. Os orçamentos anteriores, cuja aprovação ficara pendente de referendo do Plenário, bem como o orçamento de 2016, também foram referendados na mesma sessão, juntamente com ‘inúmeros atos monocráticos do Presidente’ (ata da reunião plenária à peça 93, p. 48-56).

183. O ex-conselheiro finaliza relatando que a Presidência/Diretoria apresentou, em 25/1/2016, denúncia contra ele junto ao CRO-CE, requerendo a instauração de processo ético, ‘com a intenção de me INTIMIDAR na continuidade das denúncias ofertadas’ (grifos no original - documentos à peça 93, p. 57-58, e relato às p. 1-7).

Ericson Leão Bezerra (peça 101)

184. Declara o Sr. Ericson que ‘não foi negado qualquer tipo de informação ou acesso aos documentos financeiros e contábeis do Conselho Federal de Odontologia’. Menciona o e-mail encaminhado em fevereiro de 2015 pelo gerente contábil e financeiro ao Sr. Benício ‘para realização de uma reunião de fechamento para o exercício de 2013 e o alertando sobre a ausência do parecer final da Comissão de Tomada de Contas, por ser um documento imprescindível para apresentação do processo de prestação de contas ao Plenário do CFO’. Acrescenta que o mesmo expediente comunicava que o livro razão e a documentação de suporte estariam à disposição da CTC.

185. Relata a justificativa apresentada pelos Srs. Ailton e Genésio sobre a impossibilidade da reunião da CTC nos dias 12 e 13/3/2015, apresentando o mesmo expediente as datas de 9 e 10/4/2015 para a referida reunião. Posteriormente, faz referência ao ofício de 14/7/2015, no qual os Srs. Ailton e Genésio ‘informam sobre a possibilidade das reuniões para os dias solicitados, bem como a liberação dos documentos solicitados e a disponibilização de assessoria técnica, desde que o Presidente da Comissão de Tomada de Contas apresentasse à Diretoria do CFO os relatórios e pareceres referentes às reuniões realizadas. Sendo certo que, somente haviam sido apresentados dois relatórios, referentes ao primeiro e ao segundo trimestre do ano de 2013, estando os mesmos aprovando as contas do CFO’.

186. O ex-conselheiro prossegue afirmando que “quando se falava em reunião da CTC, o Presidente da Comissão (...) via de regra, criava inúmeros obstáculos para dificultar o regular andamento do CFO’. Em 17/8/2015, em resposta a novo documento apresentado pelo Sr. Benício, os Srs. Ailton e Genésio informam sobre a auditoria do TCU face à denúncia apresentada, ‘estando os processos de 2013, 2014 e 2015, assim como seus funcionários, à disposição do aludido Tribunal’. Tão logo fosse possível, a CTC seria convocada para a conclusão dos seus trabalhos. Na mesma data, os Srs. Ailton e Genésio informaram que a reunião Plenária trataria apenas do julgamento dos processos éticos devido ao seu acúmulo.

187. Afirma que, em 3/9/2015, em resposta à nova solicitação do Sr. Benício, os Srs. Ailton e Genésio encaminharam cópia do parecer emitido pela procuradoria do CFO, justificando juridicamente o indeferimento do pedido – foi considerado que o comportamento do Sr. Benício era ‘absolutamente tendencioso aos seus interesses pessoais, distanciando-se

cada vez mais da imparcialidade que deveria caracterizar o seu cargo de presidente da Comissão de Tomada de Contas’.

188. Reporta, por fim, que ‘diante da dificuldade de se reunir com o então presidente da CTC, o signatário do presente documento, ad cautela, solicitou à Diretoria permissão para comparecer à sede do CFO para examinar individualmente toda documentação (...) o que, vale dizer, sempre lhe foi permitido’ (relato à peça 101, p 1-5). O Sr. Leão não anexa ao seu relato documentos que sejam novos ao processo.

Análise

189. Os relatos dos dois primeiros membros da CTC de 2013 e 2014 demonstram, com mais detalhes e com documentos probatórios, as ocorrências relacionadas nos parágrafos 40 a 56 da instrução de peça 64, em que já se havia concluído pela obstrução do trabalho da Comissão por parte da Diretoria do CFO, mais especificamente do presidente e do secretário-geral, que assinavam os atos justificando a denegatória de marcação das reuniões.

190. Além das ocorrências já apreciadas, o Sr. José Ricardo ainda menciona a demissão, sem justificativa, de funcionário que prestava auxílio à CTC. Embora o ex-conselheiro não tenha apresentado documentação comprobatória a esse respeito, tampouco o nome completo do ex-auditor interno, para que se pudesse proceder a pesquisa em outras fontes, os pedidos não apenas de reuniões por parte da CTC, como do Plenário, para tratar de assuntos administrativos do CFO e deliberar sobre as decisões da Presidência e da Diretoria que ocorriam ad referendum do colegiado estão bem documentados, como se observa pelas peças mencionadas na síntese dos relatos.

191. Destaca-se que, no tocante à reunião dos cinco conselheiros que pleiteavam a ocorrência de reunião plenária administrativa, em e-mail enviado a outros conselheiros e funcionários, o então Vice-Presidente, convocador da reunião, conta que os conselheiros que pretendiam comparecer tiveram seus pedidos de passagens e diárias negados, e que, mesmo arcando com seus próprios custos de locomoção, foram proibidos de realizar a reunião na sala do Plenário, como também os funcionários do CFO foram proibidos de atender quaisquer de suas solicitações. A ata da reunião destaca que o superintendente, Antonio Márcio Coimbra, compareceu à sala do vice-presidente, onde se deu a reunião, e informou que o Sr. Ailton dera ordens expressas nesse sentido (peça 91, p. 40-41).

192. O art. 18 do Regimento Interno do CFO estatui que o Plenário deverá se reunir por convocação do presidente, em sessões ordinárias ou extraordinárias. O Regimento define, no §1º do art. 21 o quórum mínimo de cinco membros para deliberações, mas é omissa quanto à hipótese de o presidente não cumprir com sua obrigação regimental de convocar as reuniões, salvo em caso de ausências ou impedimentos eventuais, quando será substituído pelo vice-presidente. Anote-se que, de acordo com o art. 19, parágrafo único, o intervalo entre reuniões plenárias ordinárias não pode ser superior a noventa dias.

193. Desta forma, por ausência de previsão normativa, não se pode considerar que a reunião dos cinco ex-conselheiros contasse como reunião plenária, apesar da observação do quórum mínimo deliberativo. Identifica-se, desta forma, lacuna normativa. Em etapa processual posterior, poder-se-á recomendar que o CFO reveja os dispositivos de seu Regimento Interno, de maneira a sanar a omissão.

194. A mesma ata faz menção ainda a irregularidades na eleição do CFO, pois os conselheiros consideram que o Sr. Ailton não poderia ter declarado inscrita para participar da eleição a chapa da qual ele mesmo era membro, não havendo deliberação do Plenário sobre as inscrições das chapas para eleição. Entretanto, não é feita indicação dos dispositivos normativos que teriam sido desrespeitados, que também não foram localizados entre os normativos do CFO a que a equipe de inspeção teve acesso.

195. Entre os elementos novos trazidos pelo Sr. Benício, cabe destacar a aprovação dos atos ad referendum do Plenário. Conforme se observa na Decisão CFO 32/2015 (peça 93, p. 48-56), reunião extraordinária do Plenário foi realizada em 9/12/2015, um dia após a eleição da nova chapa, e nela foram referendados 137 atos, de 2013 a 2015, incluindo as decisões que aprovaram os orçamentos de 2014 e 2015 e as prestações de contas dos exercícios de 2013 e 2014 do CFO (respectivamente, Decisões CFO 44/2013, 46/2014 e 29/2015 – itens CI, CVI e CXXI da ata – peça 93, p. 54-55). Recorde-se que os três membros da atual CTC informaram, em resposta à oitiva, que os trabalhos de análise dos anos de 2013 e 2014 não estavam concluídos, sem apresentar quaisquer considerações sobre o mérito das análises que deveriam, até o presente momento, ter sido realizadas.

196. Em relação ao que argumentou o Sr. Ericson Leão, a comunicação de que os documentos seriam postos à disposição da CTC não significa que efetivamente o foram, e o ex-conselheiro não junta quaisquer provas em relação a isso, limitando-se a anexar alguns documentos já apresentados pelos conselheiros anteriores e já constantes da peça 39.

197. Da mesma forma, não especifica quais seriam os “inúmeros obstáculos” criados pelo Sr. Benício para ‘dificultar o andamento do CFO’, tampouco demonstra documentalmente, ao contrário do que fizeram os outros dois membros da CTC anterior, que haveria tentado se reunir com o Sr. Benício, restando carente de suporte probatório a mencionada “dificuldade de se reunir com o então presidente da CTC”.

198. Embora afirme que nunca houve restrição por parte da Diretoria do CFO aos trabalhos da CTC, e que compareceu à sede do CFO para ‘examinar individualmente toda a documentação’, o Sr. Ericson não apresenta relatório de suas conclusões ou faz quaisquer considerações acerca da conclusão dos supostos exames.

199. Aponta-se, por fim, que, o Sr. Ericson foi um dos responsáveis presos durante a Operação Tiradentes, deflagrada pela Polícia Federal em parceria com o Ministério Público Federal e o TCU em 14/6/2016, ato que certamente não teria sido autorizado pelo juízo da Vara Federal do Rio de Janeiro sem elementos mínimos a indicar a participação desse conselheiro nas irregularidades sob apuração no âmbito da citada operação.

Novos elementos

200. Em 31/5/2016, o Sr. Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira, solicitou a juntada de arrazoados, com seus respectivos documentos probatórios, produzido por interessado, tratando de ilicitudes de mesma natureza de outras já investigadas nestes autos. Trata-se do relato do Sr. José Ribamar de Azevedo, cirurgião-dentista, que ao saber da existência desta representação, compartilhou irregularidades de sua ciência (peça 107).

201. O dentista fala da falta de transparência praticada pelo CFO, evidenciada pela negativa recebida em resposta a seus requerimentos de acesso a informações acerca do quadro funcional do Conselho, pagamentos de diárias aos dirigentes, e contratação do Bradesco como instituição financeira responsável pela emissão dos boletos (peça 107, p. 22). O Sindicato de Odontologistas do Estado do Paraná – Soepar teria também requerido ao CFO informações sobre o pagamento de diárias, tendo recebido a resposta de que o Conselho não estaria submetido à LAI ou à tutela do Estado (Ofício-CFO 436/2014, à peça 107, p. 24).

202. Ainda sobre a falta de transparência dos dados do CFO, o dentista menciona a Ação Civil Pública 0032688-44.2014.4.01.3400, em curso perante a 9ª Vara Federal do DF, com liminar concedida em maio de 2014 determinando que o CFO tornasse públicos os dados de sua gestão, incluindo registros de repasses ou transferências de recursos financeiros, de despesas, licitações, contratos, execução orçamentária e financeira detalhadas, diárias, entre outros. O Conselho teria sido notificado para cumprimento, novamente em novembro de 2015, e em maio de 2016 passou a cumprir parcialmente a decisão, não tendo em momento nenhum

disponibilizado as informações acerca da aquisição do imóvel onde funcionaria a nova sede em Brasília.

203. O Sr. José Ribamar ainda relata que ‘assim que a cúpula do CFO percebia que algum de seus dados eram questionados pela comunidade odontológica, a legalidade mais uma vez era ignorada, e esses dados sumiam’. Menciona as informações sobre contratos celebrados pelo CFO, que ficaram disponíveis por um curto período no site, tendo sido posteriormente ocultados. O interessado acrescentou cópia dessas informações retiradas do site, às p. 28-41 da peça 107.

204. O cirurgião-dentista menciona ainda o pagamento de diárias e passagens aéreas, e traz informações de que ‘boa parte dos conselheiros possui cartão corporativo, já utilizado para inúmeras despesas pessoais’. Complementa que, apesar de ter requerido, nunca obteve acesso aos extratos dos cartões.

205. É mencionada ainda no arrazoado a Ação Civil Pública 0039400-07.2005.5.01.0062, acerca do não cumprimento por parte do CFO de determinação do TCU e de decisão do TRT 1ª Região, confirmada pelo TST em 2010, para que a autarquia realizasse concursos públicos.

206. O Sr. José Ribamar entende que o CFO utilizou-se de processos éticos perante os Conselhos Regionais de Minas Gerais, Paraíba e Ceará, como forma de retaliação aos ex-conselheiros que denunciaram as irregularidades ao TCU e ao MPF.

207. Corroborar ainda a declaração do Sr. Benício acerca da aprovação de todos os atos que foram adotados pela Diretoria da gestão anterior do CFO, sem o devido referendo do Plenário, em uma única sessão, de aproximadamente 55 minutos, como se pode averiguar pela ata da reunião (peça 107, p. 15-16). Conforme o dentista, ‘basta ler a própria ata produzida para ter certeza de que nenhum debate se realizou e que os atuais conselheiros são cúmplices de tudo o que se passou de irregular.’.

208. Dentre as demais irregularidades de que o Sr. José Ribamar relata suspeitar e que não foram abordadas anteriormente nestes autos, destaca-se o pagamento de plano de saúde para os conselheiros, a contratação de novos funcionários sem concurso, incluindo o Sr. Henrique Voigt Figueiredo, em 9/12/2015, com salário de R\$ 15.000,00, a emissão fraudulenta de passagens a preços absurdos, valores abusivos pagos por softwares, despesas significativas discriminadas apenas como ‘outros encargos’, e a mencionada existência de cartões corporativos para os dirigentes do Conselho (peça 107, p. 8).

Diárias e indenizações de despesas de transporte e alimentação entre julho de 2015 e fevereiro de 2016

209. Foi determinada pelo Sr. Ministro-Relator, juntamente com as oitivas acima comentadas, a realização de diligência para que o CFO encaminhasse a relação de diárias e indenizações de despesa de transporte e alimentação, de julho de 2015 a fevereiro de 2016. Dados foram encaminhados por meio do Ofício-CFO 396, de 18/3/2016, retirados do sistema de gestão financeira do CFO (peça 85).

210. Relembre-se da instrução anterior que foram obtidas na inspeção as informações relativas aos pagamentos de diárias aos conselheiros e funcionários do CFO, de 2012 a 10/7/2015. Em consulta ao site do CFO, obtiveram-se os dados de diárias pagas até o final de 2015, de forma que a tabela-resumo trazida na instrução anterior fica atualizada da seguinte maneira:

Tabela 2 – Pagamento de diárias a conselheiros – 2012 a 2015

	2012		2013		2014		2015		TOTAL	
Nome	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)
Genésio Pessoa	182	115.552,00	279	236.636,00	300	237.930,00	184	142.604,00	945	732.722,00

	2012		2013		2014		2015		TOTAL	
Nome	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)	qtde	valor (R\$)
Rubens Corte	121	82.316,00	221	169.900,00	296	242.396,00	235	182.644,00	873	677.256,00
Ericson Leão	143	94.093,00	253	196.183,00	229	181.874,00	203	165.704,00	828	637.854,00
Ailton Morilhas	209	140.576,00	215	167.478,00	203	166.243,00	217	176.869,00	844	651.166,00
Edmundo Maron	141	89.325,00	124	94.203,00	292	230.230,00	114	87.780,00	671	501.538,00
TOTAIS	796	521.862,00	1092	864.400,00	1320	1.058.673,00	953	755.601,00	4161	3.200.536,00

211. O total gasto pelo CFO com diárias entre janeiro de 2012 e julho de 2015 tinha sido de R\$ 2.883.064,00. Com o encerramento do exercício de 2015, o montante passou a R\$ 3.200.536,00.

212. A equipe de inspeção havia constatado que o pagamento da maior parte das diárias era feito sob a justificativa genérica de ‘despachos administrativos’. Essa prática continua ocorrendo, nos pagamentos feitos após julho de 2015, como se pode observar à peça 85.

213. Pode-se perceber, como a equipe instrutora já havia relatado à peça 64, que a edição da Portaria CFO-SEC 11/2015 em março de 2015 (peça 42, p. 87) exigindo, para o pagamento das diárias, a apresentação dos comprovantes de viagem e de relatório atinente ao motivo da viagem, não foi suficiente e efetiva no combate ao caráter de não eventualidade do pagamento das diárias. A tabela a seguir faz um comparativo entre a média de diárias recebidas por mês nos períodos de janeiro de 2013 a julho de 2015, julho a dezembro de 2015 e julho de 2015 a maio de 2016, sendo as duas últimas colunas com base nos dados publicados no site do CFO, em 15/6/2016, que passou a publicar informações sobre o pagamento de diárias, ao que tudo indica por força do comando do Acórdão 96/2016-TCU-Plenário. Ressalta-se apenas que a comparação de julho a dezembro de 2015 deu-se devido ao fato da mudança de gestão ter ocorrido em 8/12/2015, e desde então os Srs. Rubens Corte, Ericson Leão e Genésio de Albuquerque não pertencem mais ao Conselho.

Tabela 3 – Média mensal de diárias pagas a conselheiros – 2013 a 2015

Nome	Média de diárias recebidas por mês			Valores recebidos no período (R\$)	
	2013 a 10/7/2015 (aprox. 30 meses)	07 a 12/2015 (6 meses)	07/2015 a 05/2016 (11 meses)	2013 a 10/7/2015 (aprox. 30 meses)	07/2015 a 05/2016 (11 meses)
Ailton Diogo Morilhas Rodrigues	24	19	15	684.674,31	135.751,00
Rubens Corte Real de Carvalho	26	17	11	597.792,06	97.944,00
Luis Edmundo Gravatá Maron	21	8	7	466.117,56	56.980,00
Ericson Leão Bezerra	25	14	8	572.249,83	68.684,00
Genésio P. de Albuquerque Junior	29	10	6	684.674,31	48.048,00
TOTAIS	125	68	47	3.005.508,07	407.407,00

214. A quantidade de diárias pagas aos conselheiros evidencia o seu caráter não eventual, sugerindo que sua utilização ocorre como espécie remuneratória, o que é incompatível com o cargo de conselheiro, de natureza honorífica, nos ditames do art. 5º da Lei 4.324/64, instituidora do CFO. Além, disso, já está mais do que pacificado por este Tribunal que as diárias apresentam caráter indenizatório. Aplica-se também ao caso, subsidiariamente, o art. 58, caput, da Lei

8.112/90, que estatui a finalidade das diárias como de indenização a despesas com pousada, alimentação e transporte.

215. À peça 67 foi juntada a documentação obtida pelo Ministério Público Federal mediante requisição de informações de dados dos passageiros e dos voos correspondentes aos bilhetes aéreos emitidos para os agentes do CFO. De posse de tais informações, foi feita uma verificação preliminar com a planilha de diárias fornecida pelo Conselho, confronto a partir do qual foi possível a constatação de diversas irregularidades ocasionadoras de débito. As conclusões dessa análise inicial estão juntadas ao Anexo I desta instrução, destacando-se, em resumo, o pagamento de diárias sem voos correspondentes, a autorização de diária para uma localidade e existência de passagem aérea com destino diverso, e o pagamento de diárias em duplicidade. A estimativa de débito em relação a essas despesas se encontra resumida na tabela a seguir.

Tabela 4 – Estimativa de diárias irregularmente pagas – 2013 a julho/2015

Nome	Período	Estimativa das diárias irregulares (R\$)
Ailton Morilhas	2013 a 7/2015	121.183,59
Genésio Pessoa	2013 a 7/2015	280.708,72
Rubens Corte	2014 a 7/2015	200.804,48
Ericson Leão	2014 a 7/2015	159.201,57
Luiz Edmundo Maron	2014 a 7/2015	219.961,60
Antonio Coimbra	2013 a 7/2015	116.096,64
TOTAL		1.097.956,60

216. Desta forma, propõe-se a autuação de TCE para apuração dos valores pagos indevidamente a título de diárias, de forma que se busque seu ressarcimento, de modo que tal apuração não traga morosidade ao andamento dos presentes autos de Representação.

Operação Tiradentes

217. No dia 14/6/2015, foi deflagrada a operação conjunta entre a Polícia Federal – PF, o Ministério Público Federal – MPF e o TCU, visando à apuração dos desvios de recursos públicos no CFO. Foram cumpridos pela Polícia Federal cinco mandados de prisão e 15 mandados de busca e apreensão, no Rio de Janeiro, em Mato Grosso, em Brasília, em São Paulo e no Amazonas, com mandados expedidos pela 3ª Vara Criminal do Rio de Janeiro. Foram presos os Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, Rubens Corte Real de Carvalho, tesoureiro da gestão anterior, Ericson Leão Bezerra, ex-conselheiro e membro da CTC anterior, Fábio de Oliveira, funcionário responsável pelo setor de compras, e não localizado o Sr. Luiz Edmundo Gravatá Maron, procurador jurídico. Foram apreendidos cerca de R\$ 250.000,00 em dinheiro, em endereços distintos, e seis carros de luxo. São investigados pela PF e o MPF os crimes de peculato, estelionato qualificado, associação criminosa e lavagem de dinheiro.

218. Os dados obtidos na operação, que aguardam decisão judicial para compartilhamento de dados com o TCU, trarão subsídios significativos para a apuração dos débitos e responsabilidades, que ocorrerão posteriormente, em caso de acatamento da instauração das TCE propostas nesta instrução.

Afastamento do Presidente do CFO

219. Conforme já citado no parágrafo 9, a instrução de peça 64 continha proposta de afastamento cautelar do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, Presidente reeleito do CFO (parágrafos 148-153), tendo o Exmº Ministro-Relator determinado as oitivas prévias apreciadas nesta instrução.

220. O art. 44 da Lei 8.443/92 e o art. 273 c/c o art. 15, inciso I, alínea 'i' do Regimento Interno do TCU dispõem que o Tribunal, por meio de seu Plenário, tem poder para determinar cautelarmente, no curso de qualquer apuração, o afastamento temporário do responsável, bem como o bloqueio de seus bens, quando houver indícios suficientes de que seu prosseguimento na função possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

221. Foi apontado também na peça 64 que medida semelhante já foi adotada pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.766/2009-Plenário, que afastou cautelarmente o então superintendente regional do Dnit no Paraná, diante dos achados da equipe de auditoria, que apurou dezessete irregularidades envolvendo licitações, contratações e pagamentos. Foi entendido que a ampla participação do agente afastado no cometimento das irregularidades constituiu o *fumus boni iuris* necessário à medida cautelar, além de indicarem que sua permanência na função ocasionaria novos danos. O *periculum in mora*, naquele caso, foi caracterizado pela possibilidade de o responsável, com poder de decisão, ocasionar o desvio de provas e documentos necessários ao regular desenvolvimento daquela fiscalização.

222. Quando da realização da inspeção, a equipe identificara que a administração temerária do CFO e as diversas irregularidades apuradas constituíam indicio suficiente da alta probabilidade de ocorrência de novos danos, já que o responsável continuaria exercendo a função de presidente da autarquia. Após a realização da oitiva determinada pelo Sr. Ministro, confirmou-se a atuação da Diretoria anterior de modo a obstruir a atuação do controle interno do Conselho pela CTC anterior, que tinha em sua composição maioria de conselheiros que se opunham às ilegalidades cometidas pela Presidência e Diretoria do CFO.

223. Os novos fatos trazidos à luz corroboram e agravam a necessidade de adoção do afastamento cautelar do Sr. Ailton. Em que pese a CTC da gestão atual declarar que não tem ocorrido obstrução às suas atividades, o incidente da aprovação das contas de 2013 e 2014 sem os pareceres da CTC e sem deliberação entre os conselheiros denota que o controle interno da entidade está longe de ser uma preocupação da atual chapa eleita.

224. Ainda, a aprovação pelo novo Plenário, na mesma reunião, imediatamente após sua eleição e em menos de uma hora, de 137 atos editados pela Presidência ou Diretoria nos períodos de 2013 a 2015, incluindo a aprovação dos orçamentos que não foram referendados a tempo pela composição plenária da gestão anterior, demonstram a ausência de interesse do Sr. Ailton em promover o devido debate e controle de sua gestão no Conselho, além da conivência dos membros da nova composição plenária eleita, fato que, não é demais concluir, revela que o presidente não se deixou intimidar nem mesmo pela atuação desta Corte de Contas, e demonstra, pois, desprezo e confiança de que não seja efetivamente alcançado pelos órgãos de controle.

225. Conforme se viu no decorrer da instrução, muitas das irregularidades denunciadas e identificadas durante a inspeção são ocasionadoras de dano aos cofres da autarquia, motivo pelo qual são propostas as autuações de TCE, de modo a se realizar a apuração dos montantes de débito e as respectivas responsabilidades. Ainda, A DN-TCU 147, de 11 de novembro de 2015, que dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2015 julgadas pelo Tribunal, incluiu o CFO entre essas unidades. Desta forma, a autarquia passará pela auditoria de contas realizada pela CGU.

226. Ou seja, o Conselho deverá ser objeto de novas apurações, tanto para o saneamento dos autos das TCE que forem instauradas quanto para a instrução de suas contas anuais.

227. Retome-se o arrazoado do dentista José Ribamar, de que quando a comunidade odontóloga questionava algum dos dados do CFO, os documentos 'sumiam'. O dentista trouxe aos autos também as respostas dadas pelo presidente, em conjunto com o secretário-geral, denegando o acesso requerido a dados da gestão administrativa da autarquia (peça 107, p. 24-27

e 46), informando, erroneamente, que o CFO não estaria sujeito à tutela do Estado e à obediência à Lei de Acesso à informação.

228. Somando-se essas ocorrências ao fato de que o Sr. Ailton passou a tomar monocraticamente todas as decisões administrativas, subtraindo do Plenário sua prerrogativa de decidir coletivamente sobre a gestão da entidade, resta claro que, em permanecendo o presidente no Conselho, agirá de modo a obstruir as novas averiguações que se farão necessárias, nos termos já relatados.

229. A permanência do Sr. Ailton na presidência do CFO também indica que as irregularidades ocasionadoras de débito continuarão a ocorrer, como visto pela manutenção dos pagamentos de diárias em quantidades elevadas. Destaca-se também, como depreendido das respostas às oitivas dos membros da atual CTC e dos Srs. Ailton e Genésio, que não foi demonstrada a adoção ou planejamento de nenhuma medida concreta para que os controles internos da autarquia possam funcionar de forma efetiva e salvaguardar o patrimônio da entidade.

230. Em suma, em permanecendo o presidente do CFO em suas funções, estarão em risco as futuras apurações fatalmente necessárias no âmbito daquela instituição, bem como o seu patrimônio, que já vem sofrendo dilapidação. Como registrado no parágrafo 23 da instrução à peça 64, o balanço financeiro de 2014 do Conselho (peça 38) aponta que em 2013, a autarquia tinha em caixa R\$ 12.983.669,05, tendo terminado o exercício de 2014 com apenas R\$ 583.498,50 em caixa, ou seja, uma redução de aproximadamente 95%.

231. Desta forma, propõe-se a adoção do afastamento cautelar do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente reeleito do CFO, com base no art. 44 da Lei 8.44/92 e o art. 273 c/c o art. 15, inciso I, alínea “I”, do Regimento Interno do TCU. Destaca-se que estão presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* no sentido de que a gestão do CFO continuará a ocorrer sem a observância dos devidos controles, o que possibilitará a continuação das ocorrências irregulares e danosas similares às denunciadas e verificadas durante a inspeção, e do *periculum in mora*, na real possibilidade de desvios de provas, processos e documentos necessários ao andamento das apurações de responsabilidades e débito em sede de posterior instauração e tramitação de TCE.

232. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar proposta não é capaz de trazer prejuízos significativos ao CFO ou ao interesse público, estando ausente o *periculum in mora* reverso.

233. Cabe mencionar que, futuramente, com as informações colhidas durante a Operação Tiradentes, não estão descartadas novas apurações não mencionadas nesta instrução, nem o afastamento de outros responsáveis.

CONCLUSÃO

234. Os autos tratam de representação impetrada pelo Ministério Público junto ao TCU, acerca de diversas irregularidades ocorridas no CFO e denunciadas por ex-membros daquele Conselho. Após realização de inspeção na entidade, em agosto de 2015, foi proposto o afastamento cautelar de seu presidente reeleito, Ailton Diogo Rodrigues Morilhas.

235. O Sr. Ministro Relator, em março de 2016, determinou oitiva prévia do presidente, do ex-secretário-geral e dos membros das CTC da gestão anterior – 2013 a 2015, e da nova comissão eleita ao final de 2015. Em adição às novas informações, o cirurgião-dentista José Ribamar de Azevedo ofereceu relato de irregularidades de sua ciência, juntados aos autos por solicitação do MPTCU.

236. As manifestações dos Srs. Ailton e Genésio não trouxeram novos elementos ou argumentos que pudessem elidir as irregularidades denunciadas e apontadas durante a inspeção, sendo, em muitos dos pontos, vazias e incompletas. Já os membros da CTC atual apresentaram

relatos idênticos, nos quais não forneceram informações concretas sobre as medidas adotadas ou que planeja adotar perante a necessidade de análise das contas de 2013 a 2015 e de todas as irregularidades apontadas.

237. Os membros da CTC da gestão anterior apresentaram mais detalhes e documentos probatórios ao relato de obstrução de suas atividades que fora feito anteriormente (peça 39), trazendo informações novas de que todos as 137 decisões monocráticas da presidência tomadas na gestão anterior, incluindo-se a aprovação dos orçamentos de 2013, 2014 e 2015, e as contas de 2013 e 2014, foram aprovadas em reunião imediatamente posterior à posse do novo Plenário, com menos de uma hora de duração, sugerindo que não houve real efetiva análise das informações relacionadas aos temas referendados. Ainda, os membros da CTC atual informaram que não haviam concluído os trabalhos de apreciação das contas de 2013 a 2015, que, mesmo assim, foram aprovadas pela plenária do Conselho.

238. Em consulta ao site do CFO, verificou-se que continuam ocorrendo pagamentos expressivos de diárias aos conselheiros, mesmo após a edição da norma que exige a apresentação dos comprovantes de viagem e relatório acerca do evento que motivou a viagem. Fica demonstrado que o patrimônio do CFO continua em risco com a atual gestão.

239. Adicionalmente, foram trazidos aos autos elementos que demonstram a ocorrência de débito em contratações de reforma de imóvel, e de instituição bancária, e no pagamento de diárias e ressarcimentos de despesas com alimentação e transporte aos conselheiros e funcionário. Propondo-se a autorização de instauração de processos de TCE separadamente para cada caso, com vistas à celeridade processual. Merecem maiores apurações as contratações de empresas de publicidade, de terceirização de serviços e de eventos, sendo proposta a constituição de processos apartados para que se dê continuidade às verificações.

240. Por fim, as irregularidades de aprovação dos orçamentos de 2014 e 2015 sem o referendo do Plenário, aquisição de imóvel sem justificativa de dispensa licitatória ou dos motivos pelos quais aquele seria o único imóvel a atender o interesse público, a contratação de seguro de vida e o impedimento de que a CTC realizasse seu dever regimental de avaliar as contas do CFO, ensejam de imediato o chamamento em audiência dos responsáveis.

241. Foi deflagrada a Operação Tiradentes, pela Polícia Federal em cooperação com o Ministério Público Federal e o TCU, na qual foram presos os Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, Rubens Corte Real de Carvalho, tesoureiro da gestão anterior, Ericson Leão Bezerra, ex-conselheiro e membro da CTC anterior, Fábio de Oliveira, funcionário responsável pelo setor de compras, e não localizado o Sr. Luiz Edmundo Gravatá Maron, procurador jurídico. Os dados arrecadados durante a operação e que serão compartilhados com o Tribunal trarão importantes subsídios para a apuração dos débitos e responsabilidades em etapa processual posterior.

242. Os novos elementos trazidos aos autos após a oitiva não só corroboram como agravam a necessidade de afastamento cautelar do presidente reeleito, até que a Corte tenha se pronunciado sobre o mérito da apuração das irregularidades evidenciadas no Conselho, quando da instrução dos processos de TCE.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

I - determinar, cautelarmente, o afastamento temporário, nos termos do art. 44, caput, da Lei 8.443/92 c/c o art. 273, caput, do Regimento Interno do TCU, do senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (CPF: 065.541.211-53), presidente do Conselho Federal de Odontologia (CFO), até que o Tribunal julgue o mérito dos presentes autos e das tomadas de contas especiais e processos apartados porventura instaurados para apuração das irregularidades denunciadas e apontadas durante trabalho de inspeção, ante os indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, poderá causar novos danos aos cofres do Conselho Federal de

Odontologia, dificultar seu ressarcimento ou inviabilizar o bom andamento das investigações e apurações das referidas irregularidades;

II - determinar a audiência, nos termos dos artigos 43, inciso II, da Lei 8.443/92 c/c 237, parágrafo único, e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU, dos responsáveis abaixo identificados para que apresentem razões de justificativa, para as seguintes ocorrências:

II.1) Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (CPF: 065.541.211-53).

- Ocorrência 1: Não submissão dos orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015, em época própria, ao referendo do Plenário do CFO.

Dispositivos violados: artigos 8º, inciso IV e XXIII e 53, incisos XXIII e XXV, do Regimento Interno do CFO.

- Ocorrência 2: Impedimento da atuação da Comissão de Tomada de Contas, no exercício de 2015, de realizar seu dever regimental de avaliar as contas do Conselho Federal de Odontologia, com vistas à sua aprovação ou reprovação.

Dispositivo violado: art. 34, inciso II, do RI/CFO

- Ocorrência 3: Contratação de seguro de vida para os conselheiros e odontólogos, sendo que tal despesa não é afim às finalidades do Conselho Federal de Odontologia e prescinde de autorização legal.

Dispositivos violados: Decisões 524/95-TCU-Plenário e 33/2002- TCU-2ª Câmara, e Acórdãos TCU-Plenário 23/1999, 264/2002, 1367/2003, 1113/2004, 2184/2005 e 1201/2008, e Acórdãos TCU-2ª Câmara 1201/2008 e 8222/2011.

- Ocorrência 4: Aquisição de imóvel localizado no Setor Centro de Atividades do Lago Norte, em Brasília-DF, para o funcionamento da nova sede do Conselho Federal de Odontologia, sendo que tal aquisição se deu por dispensa de processo licitatório e não foram apresentadas as justificativas de que o imóvel seria o único a atender às necessidades do CFO.

Dispositivos violados: art. 24, inciso X da Lei 8.666/93 e Acórdão-TCU-5.948/2014-2ª Câmara.

II.2) Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (CPF: 285.401.584-34)

- Ocorrência 1: Assinatura, em conjunto com o presidente do CFO, de atos que aprovaram os orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015, sem o referendo do Plenário do Conselho Federal de Odontologia em época própria;

Dispositivos violados: artigos 8º, inciso IV e XXIII e 55, incisos VI e IX, do Regimento Interno do CFO.

- Ocorrência 2: Assinatura, em conjunto com o presidente do CFO, de atos que impediram a atuação da Comissão de Tomada de Contas, no exercício de 2015, de realizar seu dever regimental de avaliar as contas do Conselho Federal de Odontologia, com vistas à sua aprovação ou reprovação.

Dispositivo violado: art. 34, inciso II, do RI/CFO

II.3) Luiz Edmundo Gravatá Maron (018.224.207-25) e Daniele dos Santos Grimião (055.498.037-12), na condição de pareceristas jurídicos do CFO:

Ocorrência: Emissão do Parecer Projur 154/2015 com culpa ou erro grosseiro, ante ao evidente impedimento de que o Conselho tivesse sua gestão devidamente avaliada pela comissão regimental a que incumbe tal poder-dever, e com isso, o RI do CFO tenha sido infringido em seu art. 34, inciso II

Dispositivos violados: Acórdãos 1.151/2015 – Plenário e 1.730/2015 -1ª Câmara.

III - autorizar a instauração das seguintes tomadas de contas especial, nos termos dos artigos 47, caput, da Lei 8.443/1992 c/c o artigo 252, caput, do Regimento Interno do TCU, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano ao CFO, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento, para cada natureza de dano detectado, relacionadas aos seguintes objetos: a) pagamentos irregulares de diárias; b) reforma superfaturada de sala comercial no Centro do Rio de Janeiro; e c) contratação injustificada de instituição bancária pela proposta de maior valor;

IV – autorizar, conforme os art. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, a constituição de apartados específicos para o prosseguimento das apurações relativas às seguintes irregularidades: a) contratações de empresas de publicidade; b) de terceirização de serviços; e c) de eventos, de modo que não se impacte a celeridade dos presentes autos (itens 127, 139 e 147 da instrução);

V - dar ciência da deliberação que vier a ser tomada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentem, ao representante, ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Dr. Thiago Lemos de Andrade, ao Ministério da Saúde, e à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social da Câmara dos Deputados;

VI - restituir os autos a esta unidade técnica para adoção das providências e prosseguimento das apurações.”

5. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, manifestou anuência à proposta da unidade instrutiva (peça 127), conforme trechos abaixo reproduzidos:

“O Ministério Público de Contas manifesta anuência à proposta de encaminhamento apresentada pela unidade técnica, sem prejuízo de reiterar os motivos que amparam essa solução e efetuar algumas sugestões adicionais.

As ocorrências descritas na instrução da SecexSaúde, após o exame de oitivas de responsáveis, revelam várias e graves irregularidades e prejuízos aos cofres da entidade. A instrução de peça 121 apresentou, de forma lógica e estruturada os elementos que embasam essas conclusões que, conquanto preliminares, são deveras contundentes. Os eventos apontados na instrução são os seguintes:

a) não submissão dos orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015, em época própria, ao referendo do Plenário da entidade, com violação aos artigos 8º, inciso IV e XXIII, e 53, incisos XXIII e XXV, do Regimento Interno do CFO;

b) prática de atos com o intuito de impedir a Comissão de Tomada de Contas, no exercício de 2015, de realizar seu dever de avaliar as contas do CFO;

c) contratação de seguro de vida para os conselheiros e odontólogos, sendo que tal despesa não se afigura compatível com as finalidades do Conselho Federal de Odontologia, além e não haver previsão para tanto;

d) aquisição de imóvel localizado no Setor Centro de Atividades do Lago Norte, em Brasília-DF, por R\$ 20.000.000,00, para o funcionamento da nova sede do Conselho Federal de Odontologia sem processo licitatório e sem demonstração de que o imóvel seria o único a atender às necessidades da entidade, com violação ao art. 24, inciso X da Lei 8.666/93 e ao Acórdão 5.948/2014 - 2ª Câmara;

e) o pagamento de diárias sem voos correspondentes, a autorização de diária para uma localidade e existência de passagem aérea com destino diverso e o pagamento de diárias em duplicidade (levantamento preliminar constante dos autos indicam que seis agentes pertencentes ao CFO, entre eles seu presidente, teriam recebido R\$ 1.097.956,60, entre 2013 e julho/2015, em que se verificaram vícios dessa natureza – item 215 da instrução de peça 121);

f) superfaturamento em reforma de sala comercial no Centro do Rio de Janeiro, com 93 m² a um custo de R\$ 823.653,66;

g) contratação injustificada de instituição bancária pela proposta de maior valor, visto que se operou majoração dos valores cobrados por título processado (R\$ 2,00), em cerca de 43% em comparação ao valor da proposta do Banco do Brasil (R\$ 1,40);

h) ausência de publicação em jornal de grande circulação e instrução processual falha, com ausência do conteúdo dos envelopes apresentados pela licitante perdedora, no processo licitatório que resultou na contratação da empresa de publicidade TDA Brasil Comunicação e Marketing Ltda., que possui os mesmos sócios e mesmo endereço da empresa anteriormente contratada sem licitação, Mais Brasil Consultoria Integrada Ltda., em contrato no valor de R\$ 4.000.000,00;

i) elevados gastos com cinco eventos nos exercícios de 2014 e 2015, no valor de R\$ 3.800.000,00 (peça 64, parágrafo 141), cuja autorização não foi referendada pelo Plenário, além de insuficiência e precariedade dos documentos utilizados para comprovar a regularidade de tais gastos;

j) aparentes vícios na contratação de serviços terceirizados, ainda em fase de apuração;

k) emissão do Parecer Projur 154/2015 com culpa ou erro grosseiro, ante o evidente impedimento de que o Conselho tivesse sua gestão devidamente avaliada pela comissão regimental a que incumbe tal poder-dever e, com isso, o RI do CFO tenha sido infringido em seu art. 34, inciso II.

Impõe-se, por isso, a constituição de processos de tomada de contas especiais para apuração do montante do prejuízo associado a cada um dos eventos que geraram prejuízos ao CFO e a identificação dos agentes responsáveis, nos moldes sugeridos pela unidade técnica. Pertinente também a realização das audiências dos responsáveis.

III

Em acréscimo às sugestões de encaminhamento apresentadas pela unidade técnica, o Ministério Público de Contas considera pertinente, desde já, que se avalie a compatibilidade entre o preço pago pelo prédio da nova sede do CFO e seu valor estimado de mercado. Embora o CFO tenha apresentado laudo com a intenção de justificar o valor da aquisição do imóvel, a inexistência de licitação, a falta de efetividade dos controles internos, a inadequada e esdrúxula localização e a profusão da prática de atos contrários à legislação vigente reclamam a necessidade de apuração de eventual superfaturamento e direcionamento na operação.

Não pode passar despercebida a falta de proximidade entre a nova sede e os demais órgãos públicos com que o CFO tem de se relacionar. Digno de nota também a distância entre a nova sede e o aeroporto de Brasília, além da rede hoteleira da cidade, o que acarreta evidente aumento de custos associados aos frequentes deslocamentos de seus dirigentes e de representantes estaduais em visita à sede. Enfim, nada recomendava a aquisição de imóvel no local onde foi adquirido.

Este representante do Ministério Público ouviu ainda relatos de que o prédio adquirido não teria característica próprias para uso institucional, que seria um prédio de quitinetes e que, por isso, além do custo de aquisição, haveria a necessidade de elevados custos para sua reforma e adequação.

Todos esses elementos juntos estão a indicar possível favorecimento a terceiros (alienantes do imóvel) nessa compra, circunstância que deve também ser apurada.

Anote-se, ainda, que **a sede do CFO ainda se encontra em funcionamento na cidade do Rio de Janeiro/RJ, onde está lotada a maior parte dos empregados da entidade e onde estão sendo julgados os processos éticos.** Ocorre que o art. 3º do Decreto 68.704/1971

estabelece que o CFO deve ter sede na Capital da República. **Após 45 anos de edição dessa norma**, não há mais como conviver com a existência de uma **sede de fato no Rio de Janeiro e outra em Brasília, apenas de fachada**, sem funcionamento efetivo. Dessa duplicidade resultam, obviamente, gastos desnecessários e injustificáveis, além do patente descumprimento da norma.

Há notícia, no sítio do CFO na Internet, da existência de comissão constituída para tratar da transferência da sede do CFO para Brasília. Em ata de reunião realizada em 22.1.2016, consta cronograma da transferência da sede que seria levado, como sugestão, à Diretoria. Não há informações no sentido de que houve efetiva implementação da aventada transferência nem mesmo de que o citado cronograma tenha sido realmente submetido à Diretoria da entidade (<http://transparenciacfo.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Ata-Comiss%C3%A3o-Transfer%C3%A2ncia-Bras%C3%ADlia-22-jan-2016-DF-1.pdf>).

Cumpre, pois, com fulcro na competência que a Constituição Federal outorga ao TCU de assinar prazo para o exato cumprimento da lei (CF, art. 71, IX), estabelecer prazo para que se promova a efetiva transferência da sede do CFO para Brasília e a consequente extinção das unidades do CFO ainda baseadas no Rio de Janeiro.

Outra questão que merece destaque e que não foi tratada de forma específica até o presente momento consiste no possível pagamento indevido de diárias a agentes do CFO que participaram de eventos cujas despesas com estadia e alimentação já estavam sendo integralmente custeadas pela entidade, por meio da empresa contratada para a organização de seus eventos. Impõe-se, pois, a verificação de ter havido o pagamento de diárias nessas circunstâncias, o que também configuraria dano aos cofres do CFO.

IV

Além dos aspectos acima destacados, que guardam relação com os eventos apontados na Representação, convém abordar outro assunto, por sua relevância e direta influência sobre a gestão do CFO. Trata-se da possibilidade de os cirurgiões-dentistas filiados aos Conselhos Regionais, ainda que por meio de delegados, escolherem os membros da direção do CFO. A Lei 4.324, de 14 de abril de 1964, estabelece o seguinte:

‘Art. 19. Constituem a assembleia geral de cada Conselho Regional os cirurgiões-dentistas inscritos, que se acham no pleno gozo de seus direitos e tenham aí a sede principal de sua atividade profissional.

Parágrafo único. A assembleia geral será dirigida pelo presidente do Conselho Regional respectivo.

Art. 20. À Assembleia compete:

I - ouvir a leitura e discutir o relatório e contas da diretoria. Para esse fim se reunirá, ao menos, uma vez por ano, sendo nos casos em que se tenha de realizar **a eleição do Conselho Regional de 30 a 45 dias antes da data fixada para essa eleição**;

II - autorizar a alienação de imóveis do patrimônio do Conselho;

III - fixar ou alterar as taxas de contribuições cobradas pelo Conselho pelos serviços praticados;

IV - deliberar sobre as questões ou consultas submetidas à sua decisão pelo Conselho ou pela diretoria;

V - eleger um delegado e um suplente para eleição dos membros e suplentes do Conselho Federal.

Art. 21. A assembleia geral, em primeira convocação, reunir-se-á com a maioria absoluta de seus membros e, em segunda convocação, com qualquer número de membros presentes.

Parágrafo único. As deliberações serão tomadas por maioria de votos dos presentes.

Art. 22. O voto é pessoal e obrigatório em toda eleição, salvo doença ou ausência comprovada plenamente.

§ 1º Por falta injustificada à eleição, incorrerá o membro do Conselho na multa de Cr\$ 200,00, dobrada na reincidência.

§ 2º Os cirurgiões-dentistas que se encontrarem fora da sede das eleições por ocasião destas, poderão dar seu voto em dupla sobrecarta, opaca, fechada e remetida pelo correio sob registro, por ofício, com firma reconhecida, ao Presidente do Conselho Regional.

§ 3º Serão computadas as cédulas recebidas, com as formalidades do parágrafo precedente, até o momento de encerrar-se a votação. A sobrecarta maior será aberta pelo Presidente do Conselho, que depositará uma sobrecarta menor na urna, sem violar o segredo do voto.

§ 4º As eleições serão anunciadas no órgão oficial e em jornal de grande circulação, com 30 dias de antecedência.

§ 5º As eleições serão feitas por escrutínio secreto, perante o Conselho, podendo, quando haja mais de duzentos votantes, determinarem-se locais diversos para recebimento dos votos, permanecendo, nesse caso, em cada local, dois profissionais designados pelo Conselho.

§ 6º Em cada eleição os votos serão recebidos durante seis horas contínuas pelo menos.

Segundo relatos de dentistas em audiência realizada no Gabinete deste representante do MP de Contas, os Conselhos Regionais de Odontologia não têm dado a mínima publicidade para a convocação da reunião da assembleia geral em que se dá a escolha de delegados que elegerão os membros do CFO. A falta de efetiva divulgação dessas convocações dá ensejo a favorecimentos indevidos, manobras espúrias e eleições sem legitimidade alguma, com irrisória participação de profissionais, o que tem o efeito de retirar do conjunto dos dentistas a faculdade e o poder real de influenciarem a escolha dos dirigentes do CFO.

Há informações no sentido de que grande parte dos cirurgiões dentistas sequer sabem da existência dessa eleição para escolha de delegados. Outros relatos dão conta de que os delegados escolhidos estariam sendo sistematicamente cooptados por meio de práticas de corrupção, como pagamento de viagens com hospedagem em *resorts* de luxo. Ainda que não haja nos autos provas documentais que sustentem tais alegações, não podem ser elas desprezadas no exame do conjunto da obra, especialmente porque ajudam a explicar o execrável quadro de desmandos já identificado na gestão da entidade.

Impõe-se, por isso, e em absoluta consonância com as medidas implementadas por meio do Acórdão 96/2016 – Plenário, de Relatoria de Vossa Excelência, expedir determinações ao CFO e aos CROs, no sentido de que garantam a máxima publicidade à convocação da assembleia geral para eleição dos referidos delegados, por meio de ampla divulgação ostensiva em suas páginas na Internet, com bastante antecedência e longa duração, e expedição de correspondência a cada dentista, para completo esclarecimento do mecanismo de eleição dos delegados e da natureza obrigatória de comparecimento a essas eleições, além do cumprimento da lei que prevê anúncios em jornais de grande circulação.

V

Por último, destaque-se a pertinência da proposta de afastamento temporário do senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues da presidência do Conselho Federal de Odontologia (CFO),

com suporte no que prescreve o art. 44, *caput*, da Lei 8.443/92 c/c o art. 273, *caput*, do Regimento Interno do TCU, até que o Tribunal julgue o mérito do presente processo e das tomadas de contas especiais e processos apartados porventura instaurados para apuração das irregularidades denunciadas e apontadas durante trabalho de inspeção. Os elementos trazidos aos autos demonstram que a continuidade no exercício de suas funções sujeita o CFO a novos prejuízos e também implica prejuízo para o bom andamento das investigações e das apurações das irregularidades verificadas.

Como visto, os atos praticados pelo atual gestor principal da entidade destoam radicalmente de boas práticas de gestão, apresentando mesmo características criminosas. Há fortes evidências de danos aos cofres do CFO, em razão de pagamentos indevidos de diárias, superfaturamento em contrato de reforma de imóvel e em contratos de prestação de serviços, aquisição de imóvel sem a realização do necessário procedimento licitatório, entre outras ocorrências. Esse conjunto de práticas de caráter continuado aponta para a grande probabilidade de que novos atos desse jaez, que imponham graves prejuízos aos cofres da entidade, continuem a ser praticados caso seu atual dirigente máximo não seja afastado.

Anote-se, adicionalmente, que o referido responsável tem gerido o CFO com a nítida intenção de subtrair de órgãos internos a possibilidade de exercerem os controles regulamentares, a majorar o risco de novos danos. Consoante destacado acima, o sr. Ailton Rodrigues deixou de submeter os orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015, no momento adequado, ao referendo do Plenário do CFO, com violação a comandos expressos do Regimento Interno do CFO. Mais grave ainda: buscou impedir a regular atuação da comissão de tomada de contas, no exercício de 2015, de avaliar as contas da entidade, também com afronta ao Regimento do Conselho.

VI

O Ministério Público de Contas, ante o exposto, endossa o encaminhamento proposto pela unidade técnica. Em acréscimo a essas proposições, requer ainda que:

a) seja determinado à unidade técnica, com vistas à eventual apuração de danos adicionais aos cofres do Conselho Federal de Odontologia, que:

a.1) promova a verificação da compatibilidade entre o valor pago pela aquisição do novo edifício do CFO no Setor Centro de Atividades do Lago Norte, em Brasília (DF), e seu valor de mercado, assim como os custos para sua adequação ao uso institucional e o possível favorecimento de terceiros (alienantes do imóvel);

a.2) verifique se houve pagamentos indevidos de diárias a agentes do CFO que participaram de eventos cujas despesas com estadia e alimentação já estavam sendo integralmente custeadas pela entidade;

b) seja determinado ao CFO que:

b.1) até o encerramento do presente exercício, promova a efetiva transferência da sede da entidade para Brasília e a consequente desativação de suas unidades no Rio de Janeiro, com o intuito de assegurar o cumprimento do disposto no art. 3º do Decreto 68.704/1971;

b.2) informe ao TCU, por meio de relatórios bimestrais, as ações já implementadas com o intuito de fazer cumprimento o comando contido na alínea anterior desta proposta;

c) seja determinado ao CFO e a todos os CROs que:

c.1) promovam divulgação massiva em suas páginas na Internet das eleições para escolha dos delegados que elegerão os membros do CFO (arts. 19 e 20, inciso V, da Lei 4.324, de 14 de abril de 1964), além de anunciarem no órgão oficial e em jornais de grande circulação essa convocação;

c.2) realizem campanha com intuito de esclarecer a sistemática de escolha dos referidos delegados e dos dirigentes do CFO, assim como a natureza obrigatória de comparecimento a essas eleições, consoante disposto no art. 22 da referida lei, mediante, por exemplo, o envio de correspondências postais e eletrônicas aos cirurgiões-dentistas inscritos nos Conselhos.”

É o relatório.

Proposta de Deliberação

A representação em tela foi formulada pelo MP/TCU e cuida de diversas irregularidades ocorridas no Conselho Federal de Odontologia (CFO) nos exercícios de 2013 a 2015 e denunciadas por então membros desse conselho.

2. Em síntese, as irregularidades são as seguintes:

- a) os orçamentos dos exercícios 2014 e 2015 não foram submetidos ao plenário do CFO, em afronta ao disposto no art. 4º, 'm', da Lei 4.324/1964;
- b) pagamentos indevidos de diárias a conselheiros e servidores;
- c) pagamento de alimentação e transporte a conselheiros que já haviam recebido diárias;
- d) alteração do banco emissor dos boletos de arrecadação com expressiva e injustificável elevação de custos para a autarquia;
- e) gestão temerária de licitações e contratações públicas, entre elas a contratação de empresas para prestação de diversos serviços sem a realização de procedimentos licitatórios;
- f) evidências de superfaturamento em reforma realizada em sala de propriedade do CFO;
- g) aquisição antieconômica de imóvel em Brasília/DF para instalação da futura sede;
- h) baixa de bens móveis da gráfica do CFO sem prévia autorização do plenário e sem amparo na legislação vigente;

3. A SecexSaúde realizou inspeção no CFO para apuração das supostas irregularidades denunciadas e confirmou integral ou parcialmente a ocorrência da maior parte delas.

4. Dessa forma, a unidade instrutiva propôs, inicialmente, que a presente representação fosse conhecida, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 235, *caput*, c/c o art. 237, VII, do RI/TCU, que fosse autorizada a instauração de tomada de contas especial, expedidas determinações ao CFO e promovido o afastamento cautelar do presidente da autarquia.

5. Em despacho expedido em 4/3/2016 e reproduzido no relatório precedente, acompanhei as conclusões da unidade instrutiva no sentido de que restavam evidenciadas graves irregularidades na administração do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (presidente no período 2012/2015, reeleito para o subsequente triênio, 2015/2018), justificando-se o prosseguimento das apurações mediante o devido contraditório.

6. Considerando, contudo, que os autos haviam sido remetidos a meu gabinete em 28/1/2016 e que os trabalhos de campo da equipe de inspeção haviam sido realizados em agosto de 2015, entendi necessária a realização de oitiva prévia dos responsáveis, dos Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO, e Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior, ex-secretário-geral do CFO, para que se manifestassem sobre as irregularidades que conduziram à proposta da unidade instrutiva e possíveis medidas adotadas para correção das irregularidades verificadas.

7. Determinei, ademais, que fosse encaminhada lista atualizada com a relação de diárias e indenizações de despesas de transporte e alimentação, do período de julho de 2015 até fevereiro de 2016, bem como fossem realizadas oitivas dos conselheiros integrantes da comissão de tomada de contas do CFO, para que esclarecessem o motivo pelo qual as contas dos exercícios de 2013 e 2015 daquela autarquia não haviam sido examinadas, nos seguintes termos:

“c) dos conselheiros integrantes da comissão de tomada de contas do CFO no período de 2013-2014, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, esclareçam como o Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, então presidente, impediu a comissão de cumprir fiel e tempestivamente suas atribuições regimentais quanto às contas dos exercícios de 2013 e 2014;

d) dos conselheiros atualmente integrantes da comissão de tomada de contas do CFO, para que, no prazo de 5 (cinco) dias:

- d.1) informem se as contas dos exercícios de 2013 e 2014 já foram examinadas pela comissão, e, em caso afirmativo, encaminhem os respectivos pareceres; assim, como, no caso de ainda não terem sido apreciadas, informem as razões;
- d.2) informem o andamento atual das atividades da CTC quanto às contas de 2015, bem como se, de alguma forma, a presidência do CFO tem interferido na realização de tais atividades;
- d.3) informe se o presidente do CFO adotou providências para restaurar ou instituir os devidos, necessários e efetivos controles sobre a concessão de diárias e o desenvolvimento dos processos licitatórios, tendo em vista o conjunto das graves irregularidades reportadas na inspeção da unidade técnica, já de conhecimento do corpo dirigente da autarquia;
- d.4) informe se o orçamento relativo a 2016 foi submetido à apreciação do plenário, encaminhando, se for o caso, a documentação comprobatória da apreciação;
- d.5) informe que ações a CTC já adotou ou intenta adotar à luz das irregularidades denunciadas por membros da comissão anterior, assim como pelo Ministério Público junto a este Tribunal, reportadas na instrução e sintetizadas neste despacho.”

8. Enquanto a unidade instrutiva examinava as respostas apresentadas, a Polícia Federal deflagrou, em 14/6/2016, a Operação Tiradentes, em cooperação com o Ministério Público Federal e esta Corte, na qual foram presos os Srs. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente do CFO; Rubens Corte Real de Carvalho, tesoureiro da gestão anterior; Ericson Leão Bezerra, ex-conselheiro e membro da CTC anterior; e Fábio de Oliveira, funcionário responsável pelo setor de compras. Também foi expedido mandado de prisão para o sr. Luiz Edmundo Gravatá Maron, procurador jurídico da autarquia, que não foi localizado.

9. A referida operação possibilitou a coleta de importantes informações que corroboram os achados já identificados e que serão compartilhados com o Tribunal, os quais subsidiarão a apuração dos débitos e responsabilidades.

10. Neste momento processual, levo ao Plenário os relevantes achados identificados pela equipe da SecexSaúde, com informações confirmadas pela referida operação. Na essência, a unidade instrutiva propõe a constituição de tomadas de contas especiais para apuração dos valores dos débitos identificados, a realização de oitivas e o afastamento cautelar do dirigente máximo da autarquia.

11. O MP/TCU, representado pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira, endosso u a proposta da unidade instrutiva, sugerindo, em acréscimo, as seguintes medidas:

“a) seja determinado à unidade técnica, com vistas à eventual apuração de danos adicionais aos cofres do Conselho Federal de Odontologia, que:

a.1) promova a verificação da compatibilidade entre o valor pago pela aquisição do novo edifício do CFO no Setor Centro de Atividades do Lago Norte, em Brasília (DF), e seu valor de mercado, assim como os custos para sua adequação ao uso institucional e o possível favorecimento de terceiros (alienantes do imóvel);

a.2) verifique se houve pagamentos indevidos de diárias a agentes do CFO que participaram de eventos cujas despesas com estadia e alimentação já estavam sendo integralmente custeadas pela entidade;

b) seja determinado ao CFO que:

b.1) até o encerramento do presente exercício, promova a efetiva transferência da sede da entidade para Brasília e a consequente desativação de suas unidades no Rio de Janeiro, com o intuito de assegurar o cumprimento do disposto no art. 3º do Decreto 68.704/1971;

b.2) informe ao TCU, por meio de relatórios bimestrais, as ações já implementadas com o intuito de fazer cumprimento o comando contido na alínea anterior desta proposta;

c) seja determinado ao CFO e a todos os CROs que:

c.1) promovam divulgação massiva em suas páginas na Internet das eleições para escolha dos delegados que elegerão os membros do CFO (arts. 19 e 20, inciso V, da Lei 4.324, de 14 de abril de 1964), além de anunciarem no órgão oficial e em jornais de grande circulação essa convocação;

c.2) realizem campanha com intuito de esclarecer a sistemática de escolha dos referidos delegados e dos dirigentes do CFO, assim como a natureza obrigatória de comparecimento a essas eleições, consoante disposto no art. 22 da referida lei, mediante, por exemplo, o envio de correspondências postais e eletrônicas aos cirurgiões-dentistas inscritos nos Conselhos.”

II

12. Início por abordar a irregularidade relacionada a não submissão dos orçamentos dos exercícios 2014 e 2015 ao plenário do CFO.

13. A equipe de inspeção constatou, inicialmente, que esses orçamentos foram aprovados por decisão do presidente do CFO e do então secretário-geral, sem o posterior e obrigatório referendo do plenário, em flagrante inobservância do disposto no art. 8º, XV, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002):

“Art. 8º. Através de seu Plenário, constituído pelos membros efetivos, compete ao Conselho Federal de Odontologia:

XV - Aprovar a sua proposta orçamentária e as reformulações de seu orçamento;”

14. Trata-se de irregularidade gravíssima. Além de descumprir o normativo do CFO, a não submissão ao plenário subtrai dos demais membros do colegiado o conhecimento e a decisão sobre a gestão dos recursos do conselho e a assume para si, como se o conselho não fosse gerido coletivamente.

15. Em resposta à oitiva (peça 86), os responsáveis argumentaram que durante o período de 2014 e 2015 o clima prevalecente no conselho era de antagonismos, em especial no plenário.

16. Assim, alegando que era necessária a adoção de medidas emergenciais, de modo a evitar a paralisação da entidade, utilizaram a prerrogativa que lhes faculta o art. 53, XXIII, do Regimento Interno do CFO de decidir “*ad referendum*” da diretoria ou do plenário, os casos que, por sua urgência ou importância, obriguem a adoção da providência. Transcrevo o disposto no art. 53, XXIII, supracitado:

“Art. 53. São atribuições do Presidente:

(...)

XXIII - Decidir ‘*ad referendum*’ da Diretoria e do Plenário, os casos que, por sua urgência ou importância, obriguem a adoção da providência;”

17. Conforme destacado pela unidade instrutiva:

“48. A competência regimental atribuída ao presidente de decidir os casos cuja urgência ou importância demandem a adoção de providência não o exime de submeter o decidido à apreciação colegiada da Diretoria ou Plenário, conforme o caso, como o próprio dispositivo deixa claro. Ou seja, o presidente não tem o poder de decidir por si só e ter a palavra final, sendo obrigatório o referendo do Plenário.

49. Ainda, o inciso mencionado autoriza que medidas sejam tomadas pela presidência, sempre *ad referendum*, em casos de urgência ou importância que obriguem a adoção imediata de medidas. Assim, as decisões monocráticas do presidente devem apresentar caráter eventual, apenas em tais casos. O que se observou no Conselho, ao contrário, foi que sua administração foi feita de forma monocrática pela Presidência. Ao agir assim, o presidente, com a coassinatura

do secretário-geral, subtraiu do plenário a ciência de todas as medidas administrativas e gerenciais que vinha tomando, e, conseqüentemente, o poder-dever que os demais conselheiros têm de deliberar sobre tais decisões. Ou seja, o presidente tomou para si prerrogativas que cabem ao colegiado por força regimental, em clara desobediência ao Regimento Interno do CFO, em especial os artigos 8º, inciso IV, XXIII e 53, inciso XXIII. Ademais, a própria natureza da instituição – conselho – informa como é o modo de sua atuação.”

18. O fato de haver divergências entre membros do plenário, o que seria em certo nível normal e esperado, não conduz necessariamente à situação de urgência prevista no art. 53. Não há menção a qualquer tentativa do presidente de submeter os orçamentos ao plenário na época dos fatos ou que este tenha se recusado a tomar conhecimento dela ou deliberar sobre seu conteúdo. O art. 53, XXIII, do Regimento Interno do CFO não dá guarida à aprovação integral do orçamento por decisão apenas de seu presidente e do secretário-geral, muito menos quando não há nem mesmo fundamentação circunstanciada das razões de invocação de tal dispositivo para não submeter os orçamentos ao plenário, órgão decisório máximo do CFO e único legitimado para aprová-los.

19. Na situação em tela, o que se observa da documentação constante dos autos é que o referendo do plenário somente aconteceu com sua nova composição, pois a aprovação só ocorreu na reunião extraordinária do dia 9/12/15, conforme decisão CFO 32/2015, itens CI e CVI (peça 93, p. 48-55), onde foram aprovados os orçamentos de 2014 a 2015, situação inadmissível. Nessa data, o orçamento de 2104 já havia sido executado e o de 2015 estava em seu último mês de execução, sendo de nenhum efeito útil para o planejamento e a gestão da entidade o referendo colegiado nesse momento.

20. Considerando que os senhores Ailton Diogo Morilhas Rodrigues e Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior assinaram as decisões relativas aos orçamentos sem submissão do plenário (peça 41), devem ser chamados em audiência por grave descumprimento do disposto no art. 4, “m”, da Lei 4.324/1964 c/c art. 8º, XV, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002).

III

21. Na inspeção, a unidade instrutiva detectou também gravíssimas irregularidades no tocante a pagamentos de diárias a conselheiros e funcionários. Em alguns casos houve ressarcimento de despesas com transporte e alimentação para conselheiros concomitantemente com o pagamento de diárias.

22. O levantamento promovido pela unidade instrutiva revela que cinco responsáveis receberam R\$ 3.200.536,00 durante o período de quatro exercícios. O sr. Genésio Pessoa recebeu 945 diárias no período ou 236 por ano, conforme tabela seguinte.

	2012		2013		2014		2015		TOTAL	
Nome	qtdd	valor (R\$)	qtdd	valor (R\$)	qtdd	valor (R\$)	qtdd	valor (R\$)	qtdd	valor (R\$)
Genésio Pessoa	182	115.552,00	279	236.636,00	300	237.930,00	184	142.604,00	945	732.722,00
Rubens Corte	121	82.316,00	221	169.900,00	296	242.396,00	235	182.644,00	873	677.256,00
Ericson Leão	143	94.093,00	253	196.183,00	229	181.874,00	203	165.704,00	828	637.854,00
Ailton Morilhas	209	140.576,00	215	167.478,00	203	166.243,00	217	176.869,00	844	651.166,00
Luiz Edmundo Maron	141	89.325,00	124	94.203,00	292	230.230,00	114	87.780,00	671	501.538,00
TOTAIS	796	521.862,00	1092	864.400,00	1320	1.058.673,00	953	755.601,00	4161	3.200.536,00

*os srs. Genésio Pessoa, Rubens Corte Real e Ericson Leão não forem eleitos para conselheiro para o período de dezembro de 2015 a dezembro de 2018.

23. Conforme pode ser observado, a média anual de recebimento é superior a 200 diárias, bem próximo do total médio de dias úteis de um ano, 252.

24. Além da imensa e altamente questionável quantidade de diárias pagas anualmente, descaracterizando a eventualidade da despesa, não há justificativas específicas quanto aos trabalhos que foram realizados, fazendo-se, na maioria dos processos, apenas menção genérica a “despachos administrativos”. As evidências de fraude e malversação de recursos arrecadados de centenas de milhares de profissionais saltam aos olhos.

25. Destaco que a Lei nº 4.324/1964, que instituiu o Conselho Federal de Odontologia e os Conselhos Regionais, é clara quanto à natureza do cargo de conselheiro:

“Art. 5º O mandato dos membros do Conselho Federal de Odontologia será meramente honorífico, exigida como requisito para eleição a qualidade de cirurgião-dentista devidamente legalizado.”

26. Dos cinco responsáveis listados na tabela, somente o sr. Luiz Edmundo Gravatá Maron não é conselheiro.

27. Se não bastasse a quantidade de diárias, detectou-se que essa indenização era inflada pelo recebimento, concomitante com as diárias, de ressarcimento de gastos com alimentação e locomoção, sem embasamento legal e normativo e sem limites de valores ou requisitos pré-definidos.

28. É pertinente ressaltar que o valor da diária nacional no conselho é de R\$ 770,00 e da internacional é de R\$ 1.540,00, conforme art. 1º da decisão CFO 1/2013. Esse valor é superior aos pagos a servidores do Poder Executivo que exercem função equivalente. A discrepância eleva-se ainda mais pelo fato de as diárias do CFO, até então, destinarem-se apenas à cobertura das despesas com hospedagem, havendo pagamento adicional a título de ressarcimento de despesas com alimentação e transporte.

29. Instado a se pronunciar na oitiva, o responsável informou que, de acordo com disposto no art. 2º da decisão CFO 1/2013, “restou clarificado que o valor da diária passou a atender exclusivamente as despesas com hospedagem” e que, a partir desse normativo, os “encargos com alimentação e transporte foram assumidos pelo CFO, estando autorizada a realização de tais despesas para os membros da Diretoria, Conselheiros e o seu Superintendente-Executivo”.

30. Destacou, ainda, que a diretoria do CFO, ao tomar conhecimento dos achados e das recomendações/determinações alvitadas na proposta de encaminhamento da SecexSaúde, deliberou de forma incontinente, por meio da decisão CFO 206/2016, pela suspensão imediata da prática que vinha sendo adotada, referente ao ressarcimento de despesas com alimentação e transporte.

31. Tanto a Lei 8.112/1990 (art. 58) como a Consolidação das Normas para Procedimentos nos Conselhos de Odontologia (parágrafo único do art. 281) estabelecem que a diária se destina a indenizar despesas de alimentação, pousada e locomoção urbana. Nesse sentido, não há qualquer fundamentação para o pagamento concomitante de diárias e o reembolso de despesas com alimentação e locomoção, e nem mesmo para a normatização ter sido realizada do modo como foi feito pela decisão CFO 1/2013.

32. Não é demais frisar que há vasta, antiga e pacífica jurisprudência desta Corte quanto ao caráter indenizatório da diária (despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana) e quanto ao valor das diárias pagas pelos conselhos de fiscalização profissional.

33. Sobre o caráter da diária, a título de exemplo, cito os seguintes acórdãos de 2003 e 2004:

Acórdão 284/2003–TCU–Plenário:

“9.6.18. não há respaldo legal para ressarcimento de despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana, mediante apresentação de notas ou recibos, tendo em vista já haver o pagamento de diárias, com fundamento no art. 2º do Decreto nº 343, de 19 de novembro de 1991 (art. 2º);”

Acórdão 1555/2004–TCU–Plenário:

“9.1.2. deixe de efetuar gastos com a alimentação dos conselheiros concomitantemente com o pagamento de diárias, uma vez que estas já se prestam ao ressarcimento de gastos com pousada, alimentação e locomoção urbana;”

34. Quanto aos valores, dou destaque aos acórdãos 570/2007, 462/2008 e 2671/2014, todos do Plenário, e ao recente acórdão 908/2016-TCU-Plenário, na mesma linha de diversos outros:

“9.3. cientificar o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea) que, na fixação dos valores das diárias e de outras indenizações correlatas, com base no art. 2º, § 3º da Lei 11.000/2004, deverão ser observados os princípios da razoabilidade e da economicidade e que a adoção de importâncias desarrazoadas, assim entendidos os que injustificadamente excedam aqueles estabelecidos nos Decretos 5.992/2006, anexo I, classificações ‘B’ e ‘C’ e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo ‘D’, classes II e III, com alterações posteriores, poderá ensejar a aplicação de medidas sancionadoras por este Tribunal.”

35. A unidade instrutiva constatou casos flagrantes de fraude e de total ineficiência dos controles internos, como a existência de pedidos de ressarcimento de despesas que não coincidiam com as localidades para onde o beneficiário informara que deveria viajar e de solicitações de reembolso de alimentação por conselheiro quando o gasto havia sido realizado por outra pessoa que não o solicitante.

36. Em relação aos reembolsos, em levantamento preliminar, o débito estimativo é de R\$ 131.936,77, sendo que somente o Sr. Rubens Côrte Real de Carvalho recebeu R\$ 46.296,94 de reembolsos, concomitantemente com diárias.

37. Ainda quanto ao pagamento de diárias, o levantamento realizado pela unidade técnica, no qual foram confrontadas as informações apresentadas referentes às diárias pagas com as informações fornecidas pelo MPF quanto aos bilhetes aéreos utilizados, demonstra que em diversas datas em que foram pagas diárias não havia voos correspondentes, conforme planilha anexa à instrução de peça 121, p. 41-66.

38. Como exemplo, a tabela referente ao responsável Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, exercício de 2103:

AILTON – 2013				
Data	Local	Valor das diárias	Finalidade	Comentário
JAN				
14-15	DF	1.267,02	Despachos adm.	Não houve voo correspondente
30	SP	633,51	Reunião CFO	Não houve voo correspondente. No dia 31 houve voo Campo Grande-Guarulhos.
FEV				
8	RJ	633,51	Despachos adm.	Não houve voo correspondente.
20 a 22	RJ	2.597,38	Reunião CFO	Não houve voo correspondente.
MAR				
7 a 9	DF	2.310,00	Despachos adm.	Não houve voo correspondente.
19 a 20	RJ	1.540,00	Despachos adm.	Não houve voo correspondente.
27 a 28	DF	1.540,00	Reunião CFO	Não houve voo correspondente.
29 a 30	SP	1.540,00	Inauguração	Não houve voo correspondente.
ABR				
1 a 4	RJ	3.080,00	Seminário	Não houve voo correspondente.
3 a 5	RJ	2.310,00	Despachos adm.	Não houve voo correspondente. Houve coincidências com diárias da linha supra. No dia 6 houve um voo Rio-São Paulo.
MAI				
8 e 9	DF	1.540,00	Reunião	Não houve voo correspondente.

AILTON – 2013				
Data	Local	Valor das diárias	Finalidade	Comentário
10 e 11	SE	1.540,00	Posse CRO	Não houve voo correspondente.
JUN				
8	RJ	770,00	Reunião CFO	O responsável estava no Rio nos dias anteriores, mas no dia 7 houve voo Rio-Campo Grande
18	DF	770,00	Despachos adm.	Não houve voo correspondente.
19 e 20	DF	1.540,00	Reunião no Senado	Não houve voo correspondente.
21 e 22	SP	1.540,00	Evento	No dia 21 houve voo Brasília – Campo Grande. Não houve outro voo no dia 21, nem nos dias 22 e 23.
26	RJ	770,00	Despachos adm.	Não houve voo no dia 25 ou 26. Houve voo no dia 27: Rio – São Paulo.
JUL				
13 e 14	BA	1.540,00	Reunião CROs	No dia 12 houve voo Salvador – Campo Grande
23	DF	770,00	Assembleia	Não houve voo correspondente. No dia 24 houve voo SP-Brasília.
26 e 27	DF	1.540,00	Assembleia	No dia 24 houve voo SP-Brasília e no dia 25 houve voo Brasília-SP. Não houve voo indo, ou saindo, de Brasília nesses dias.
31	RJ	770,00	Despachos adm.	Não houve voo próximo a esse dia.
AGO				
3	SP	770,00	Despachos adm.	No dia 1 houve voo RJ – SP e no dia 2 houve voo SP - Campo Grande. Não houve voo no dia 3 ou 4.
10	RJ	770,00	Reunião CFO	No dia 9 houve voo saindo do Rio: Rio-SP-Campo Grande.
12 e 18	DF	5.390,00	Evento	Não houve voos próximos a esses dias. No dia 20 houve voo Campo Grande-SP-Porto Seguro.
24 e 25	BA	1.540,00	Reunião CFO	No dia 20 houve voo Campo Grande-SP-Porto Seguro e no dia 23 houve voo Porto Seguro-Campo Grande. Não houve voo dias 24 e 25.
28 e 29	SP	1.540,00	Palestra	Não houve voos próximos a esses dias.
OUT				
14 e 17	DF	3.080,00	Reunião CFO e CROs	Desses dias, houve voo dia 16: Brasília-Campo Grande
NOV				
1 e 2	SE	1.540,00	Reunião CRO	Não houve voos próximos a esses dias.
4	SP	770,00	Palestra	Foram pagas diárias de 4 a 6, mas somente dia 5 consta o voo Campo Grande-SP
13 e 15	DF	2.310,00	Assembleia CROs	Foram pagas diárias de 11 a 15, mas dia 12 houve o voo Brasília-Campo Grande.
DEZ				
2 a 7	DF	4.620,00	Reunião com coordenadores de curso de especialização	Não houve voos próximos a esses dias.
17 e 20	RJ	3.080,00	Despachos adm.	O único voo próximo foi dia 16: Rio-SP-Campo Grande.
		55.941,52		

39. O valor total estimado para o caso de diárias sem voos correspondentes no período de 2013 a julho de 2015 é R\$ 1.097.956,60 (tabela 4 – peça 121, p. 32).

40. Nesse contexto, tudo até aqui apurado sugere que as diárias estavam se prestando, em parte, à remuneração indireta e ilícita de dirigentes ocupantes de cargos honoríficos e também, em maior parte, ao puro locupletamento à custa dos cofres do conselho.

41. Considerando as irregularidades dos pagamentos acima mencionados, não há como não concordar com o entendimento da SecexSaúde de que resta configurado dano ao erário, a ser apurado em tomada de contas especiais.

IV

42. A inspeção revelou a ocorrência de graves irregularidades na gestão de licitações e contratações, das quais constitui exemplo a contratação de empresas para prestação de diversos serviços sem a realização de procedimentos licitatórios, superfaturamento em reforma realizada em sala de propriedade do CFO, e a aquisição de imóvel em Brasília/DF para instalação da futura sede por dispensa de licitação sem justificativa.

43. O expressivo conjunto de irregularidades, passíveis de ocorrência apenas em ambientes em que os controles internos deixam muito a desejar, fruto de administrações descomprometidas com a regular, transparente e eficiente gestão de recursos públicos, está resumido no quadro seguinte:

Contratação	Principais constatações/irregularidades	Itens da instrução (peça 64)
Reforma de sala comercial (Edital de licitação 2/2013)	- inexistência de competição (apenas uma empresa licitante); - ausência de composição de custos unitários; - não apresentação de memória de cálculo para definição do quantitativo de horas utilizadas por cada profissional; - cobrança em duplicidade de itens na planilha orçamentária; - indícios de sobrepreço – elevado valor da obra em comparação ao tamanho do imóvel (R\$ 823.653,66 – sala comercial de 93 m²)	91-98
Aquisição do edifício sede do CFO em Brasília (Dispensa de licitação)	- aquisição direta de imóvel de elevado valor sem justificativa ou demonstração de que o imóvel escolhido seria o único a atender às necessidades do CFO, em desacordo com o art. 24, X, da Lei 8.666/93	
Instituição bancária para emissão de boletos e seguro de vida (Dispensa de licitação – exercício de 2013)	- ausência de justificativa para a dispensa bem como para a não contratação da proposta mais vantajosa; - contratação de seguro de vida para profissionais sem amparo legal	102-105
Instituição bancária para emissão de boletos (Pregão presencial 8/2014)	- ausência de pesquisa de preços prévia à licitação; - majoração dos valores cobrados por título (R\$ 2,00) em cerca de 43% em comparação ao valor da proposta do Banco do Brasil no processo em que houve dispensa (R\$ 1,40).	109-112
Prestação de serviços contínuos e eventuais de limpeza, conservação e imóveis, recepcionistas, copeira, etc. (Tomada de preços 1/2013)	- ausência de especificação da quantidade de funcionários necessários e de pesquisa de mercado ou estimativa para o valor previsto de R\$ 650.000,00; - não separação da licitação em itens (lote único para serviços e localidades díspares); - ausência de publicação em jornal de grande circulação; - ausência de competição (apenas uma empresa licitante); - pagamento de notas fiscais sem discriminação ou quantificação do serviço; - pagamentos de serviços não cobertos pelo contrato	113-122
Serviços de comunicação social e publicidade (Dispensa de licitação)	- não realização de processo licitatório, em inobservância ao art. 25, II, da Lei 8.666/1993; - não divisão da contratação em itens; - realização de pagamento antecipado durante a execução contratual	123-133
Serviços de comunicação social e publicidade (Concorrência 2/2014, tipo técnica e preço)	- ausência de publicação em jornal de grande circulação; - ausência do conteúdo dos envelopes apresentados pela licitante perdedora, especialmente sua proposta de preços, inviabilizando a análise acerca da vantagem do contrato para a administração;	135-137

Contratação	Principais constatações/irregularidades	Itens da instrução (peça 64)
	- empresa vencedora possui os mesmos sócios e mesmo endereço da empresa anteriormente contratada sem licitação	
Realização de eventos (Aditamento do contrato referente à emissão de passagens)	- burla ao processo licitatório - aditamento irregular do contrato com empresa de emissão de passagens aéreas; - pagamentos sem respaldo contratual – feitos a diversas empresas; - irregularidades nos comprovantes de despesas	141-147

44. Em relação a esses pontos, a SecexSaúde concluiu, após detidas análises, que as razões apresentadas pelos responsáveis são genéricas e não estão acompanhadas de elementos probatórios que sejam capazes de elidir os entendimentos da equipe de inspeção de que ocorreram graves irregularidades no período inspecionado.

45. Concorro com as conclusões da equipe de que as manifestações dos responsáveis não trazem argumentos, documentos e fundamentos para infirmar as imputações de graves irregularidades, principalmente por não abordarem todos os pontos constatados na inspeção nem justificarem os procedimentos e valores das contratações, conforme passo a expor.

46. Para o caso da reforma do imóvel, foram verificadas as seguintes irregularidades durante a inspeção:

“a) a não existência de composição de custos unitários (CPU), em desobediência ao inciso II, §2º, do art. 7º da Lei 8.666/1993;

b) a não apresentação dos registros de pesquisa de mercado para os itens que não constam da tabela Sinapi, em desacordo com a jurisprudência desta Corte (Acórdão 2.081/2009 – Plenário);

c) a não apresentação de memória de cálculo para definição do quantitativo de horas utilizadas por cada profissional (pintor, engenheiro civil, engenheiro mecânico, etc.) para atingir os altos quantitativos orçados, tendo o CFO, quando questionado, se limitado a descrever grosseiramente as atribuições de cada profissional;

d) cobrança em duplicidade de itens na planilha orçamentária, sendo cobrado o profissional executor em um item, o material em outro item e o serviço em um terceiro item, mas com preço compatível, de acordo com a tabela Sinapi, da composição completa, ou seja, já incluindo o profissional e o material;

e) valor elevado (R\$ 153.219,45) para instalação de ar condicionado numa sala de 93m², tendo sido solicitado ao CFO o completo detalhamento da planilha aditiva e, em resposta, a mesma planilha foi enviada novamente, sem nenhuma explicação adicional;

f) orçamento de condicionadores de ar em desacordo com a planta baixa do projeto de refrigeração, resultando em valor maior do que o projetado.”

47. Nesse ponto, os responsáveis argumentaram que se trata de imóvel da década de 1960, e, portanto, era imprescindível a realização de reformas, e que o processo licitatório seguiu os trâmites normais, não tendo sido os responsáveis instados por quaisquer órgãos de controle acerca de possíveis irregularidades na contratação da reforma durante a licitação.

48. Em exame preliminar dos itens mais relevantes da planilha orçamentária (75% do valor da obra), a unidade instrutiva levantou indícios de sobrepreço de aproximadamente R\$ 225.000,00 em relação ao contrato original da obra e, no que tange ao termo aditivo, estimou o débito em R\$ 69.191,65.

49. Considerando o valor final da obra (R\$ 823.653,66 – sala comercial de 93 m²), o sobrepreço estimado corresponde a aproximadamente 35%.

50. Assim, autorizo a instauração de processo de tomada de contas especial apartado para a prossecução da apuração do dano ao erário derivado dessa contratação, conforme proposto pela unidade instrutiva.
51. Em relação à contratação de instituição bancária, também é necessária e acertada a proposta de instauração de tomada de contas especial. Verifico que a primeira contratação inspecionada ocorreu por dispensa de licitação, em 2013, sem motivação, na qual, injustificadamente, deixou de ser escolhida a proposta de menor valor (R\$ 1,40, frente a R\$ 1,65).
52. No mesmo processo de contratação da instituição bancária, contratou-se também seguro de vida, objeto não relacionado aos fins institucionais do CFO e cuja contratação é irregular, por falta de amparo legal, conforme, novamente, pacífico entendimento desta Corte (acórdãos 1367/2003-TCU-Plenário e 2184/2005-TCU-Plenário). Os responsáveis pela contratação, Srs. Ailton e Genésio, devem ser ouvidos em audiência, como proposto pela unidade instrutiva.
53. Posteriormente, em nova contratação de instituição bancária (pregão presencial 8/2014), outra vez foram constatadas irregularidades, como a ausência de pesquisa de preços prévia à licitação e majoração dos valores cobrados por título (R\$ 2,00) em cerca de 20% em comparação ao valor da anteriormente contratado (R\$ 1,65), sem justificação.
54. Ante a não manifestação dos responsáveis quanto às irregularidades referentes em exame, bem como por haver indícios de sobrepreço na contratação decorrente do referido pregão, acolho a proposta da unidade instrutiva de instauração de TCE, para apurar os danos e as respectivas responsabilidades.
55. Os responsáveis também deixaram de se manifestar acerca da aquisição do imóvel que funcionará como sede do CFO em Brasília. Nesse ponto, a equipe observou a inexistência de estudos, justificativas ou projetos que motivassem a escolha do imóvel, bem como o fato de a compra ter ocorrido sem licitação e sem demonstração de que o imóvel escolhido seria o único que atenderia às necessidades do CFO relativamente a instalações e localização, em desacordo com o art. 24, X, da Lei 8.666/93, situação que demanda a audiência dos responsáveis.
56. Ou seja, uma aquisição de alta relevância para o Conselho Federal de Odontologia, seja porque se destinaria a ser a sede da instituição, seja pelo preço a ser pago, cerca de R\$ 20 milhões, se deu sem a devida e obrigatória transparência e motivação.
57. O MP/TCU sugeriu, em acréscimo, que sejam avaliados a compatibilidade do valor pago pela aquisição do novo edifício do CFO com seu valor de mercado e os custos para sua adequação ao uso institucional e o possível favorecimento de terceiros (alienantes do imóvel).
58. Tal encaminhamento teve como base “a inexistência de licitação, a falta de efetividade dos controles internos, a inadequada e esdrúxula localização e a profusão da prática de atos contrários à legislação vigente reclamam a necessidade de apuração de eventual superfaturamento e direcionamento na operação” (peça 127, p. 4).
59. Pelas razões que expus acima e considerando as ponderações do MP/TCU, determino que tal ponto seja bem investigado em processo apartado específico.
60. Quanto à proposta de determinação para que esta Corte estabeleça “prazo para que se promova a efetiva transferência da sede do CFO para Brasília e a consequente extinção das unidades do CFO ainda baseadas no Rio de Janeiro”, observo que se refere a fato novo, que ainda não foi devidamente examinado nos autos.
61. O CFO passa por um momento conturbado de gestão. Decisões de relevante impacto financeiro, das quais derivarão mais licitações e contratos, assim como rescisões de outros, pagamentos de diárias, movimentação de servidores, preparação da nova sede, tudo isso de forma articulada, devem ser tomadas planejadamente e em ambiente mais saudável de governança.

62. Não deve o Tribunal, neste momento e no contexto apresentado, interferir nessas decisões fixando prazos, mas é de todo pertinente determinar a apresentação de plano de ação sobre a mudança de sua sede do Rio de Janeiro para Brasília, de modo tanto a deixar de incidir em custos em ambos os locais como a minimizar os riscos de irregularidades.

63. No que diz respeito à contratação de serviços de limpeza, conservação, recepcionistas e copeira, todos num mesmo lote, os responsáveis informaram que a contratação foi feita “por preço fechado, haja vista a nossa inexperiência e desconhecimento dos quantitativos de uso dos materiais e quantidades de funcionários necessários” e que “não houve grande interesse do mercado por se tratar de uma terceirização de pequeno porte” (peça 86, p. 8).

64. Tal declaração é uma demonstração cabal da falta de compromisso da gestão sob exame com a regular observância das regras básicas de licitação e contratação. Há dezenas de órgãos públicos no Rio de Janeiro que poderiam ser consultados e aos quais se poderia recorrer em busca de orientação sobre contratações cotidianas e amplamente conhecidas na administração pública. Preferiram os responsáveis realizar a contratação por “preço fechado”, sem justificativa admissível, até aqui, em flagrante descompasso com o que se faz rotineiramente em tantas outras instituições públicas.

65. Assim, bem destacado pela SecexSaúde que a ausência de projeto básico e definição adequada do objeto a ser contratado denota, mais uma vez, “a completa ausência de controles e de planejamento na gestão do CFO, aqui evidenciada pela não observância das normas mais basilares de contratação pública”.

66. Para essa contratação e para os demais casos explicitados no quadro resumo, em que pese a unidade instrutiva não ter estimado dano até o momento, considerando os graves indícios de irregularidades já apurados e o grande volume de informações/documentos, deve haver exame mais aprofundado, em processo apartado, de modo que sejam adotadas as medidas saneadoras necessárias, sem que se interrompa o andamento deste processo.

V

67. No curso das apurações promovidas pela SecexSaúde, foi constatada outra irregularidade relacionada a falhas gravíssimas na governança interna, referente à obstrução dos trabalhos de análise das contas ordinárias do conselho dos exercícios de 2013 e 2014, conduzidos pela comissão de tomada de contas (CTC).

68. Considerando que foram levantados fortes indícios de interferência do presidente da autarquia no regular e tempestivo funcionamento da CTC, impedindo que a diretoria se reunisse, determinei a oitiva dos responsáveis, bem como dos conselheiros integrantes da comissão de tomada de contas do CFO no período de 2013-2014 e dos integrantes da atual comissão para que se manifestassem sobre a suposta e ilícita interferência e sobre o andamento das análises.

69. Conforme informações apresentadas pela composição atual da CTC (peças 89-90 e 92), verifica-se que ainda não houve análise das contas referentes aos exercícios de 2013 a 2015, sendo informado que a comissão empossada em 8/12/15 já iniciou os seus trabalhos.

70. A apreciação dessas contas continua sob suspeita, dada a surpreendente e preocupante contradição presente nos autos: apesar de a comissão, empossada em 8/12/15, ter informado que ainda não havia finalizado a análise das contas, consta dos autos a informação de que o plenário do CFO, em sessão de 9/12/15, um dia após a posse da nova CTC, aprovou as contas referentes a esses exercícios, conforme decisão CFO 32/2015 – item CXXI (peça 93, p. 48-55), sem o parecer da CTC. Tal situação deve ser objeto de posterior oitiva dos responsáveis, de modo que esclareçam tal contradição.

71. Sobre as acusações de interferência do presidente nas atividades da CTC, dois membros da comissão na gestão de 2013 a 2015 (Srs. José Ricardo Dias Pereira e Benício Paiva Mesquita, então presidente da comissão) informaram que alguns documentos não eram apresentados quando

solicitados, a exemplo da lista de transferência de recursos financeiros aos conselhos regionais; que o auditor interno foi demitido sem justificativa (peça 91, p 2); que “todas as reuniões da CTC precediam de autorização da Presidência e/ou Diretoria, vez que exigia a determinação de compra de passagens, pagamento de diárias, disponibilização de assessoramento técnico e liberação de processos/documentos para análise” e que “depois que a comissão passou a fazer questionamentos acerca das contas analisadas a Presidência/Diretoria do CFO passou a limitar/restringir o agendamento e devidas providências para realização das pretendidas reuniões” (peça 93, p. 2-3).

72. Diferentemente, um dos membros, Sr. Ericson Leão Bezerra informou que “a postura adotada pelo Presidente do Conselho Federal de Odontologia foi a mais correta possível, possibilitando a todo o momento que a CTC pudesse cumprir com as suas atribuições regimentais”.

73. A unidade instrutiva analisou e comparou os relatos e as informações prestadas, num sentido, por dois dos conselheiros, e noutro pelo terceiro, destacando que o Sr. Ericson, que se manifestou pela lisura da atuação do presidente, em contraposição aos outros dois, foi preso na Operação Tiradentes da Polícia Federal:

“39.Os relatos dos dois primeiros membros da CTC de 2013 e 2014 demonstram, com mais detalhes e com documentos probatórios, as ocorrências relacionadas nos parágrafos 40 a 56 da instrução de peça 64, em que já se havia concluído pela obstrução do trabalho da Comissão por parte da Diretoria do CFO, mais especificamente do presidente e do secretário-geral, que assinavam os atos justificando a denegatória de marcação das reuniões.

(...)

148. Embora afirme que nunca houve restrição por parte da Diretoria do CFO aos trabalhos da CTC, e que compareceu à sede do CFO para ‘examinar individualmente toda a documentação’, o Sr. Ericson não apresenta relatório de suas conclusões ou faz quaisquer considerações acerca da conclusão dos supostos exames.

149. Aponta-se, por fim, que, o Sr. Ericson foi um dos responsáveis presos preventivamente durante a Operação Tiradentes, deflagrada pela Polícia Federal em parceria com o Ministério Público Federal e o TCU em 14/6/2016.”

74. A documentação dos autos e as manifestações fundamentadas de dois integrantes da CTC são no sentido de corroborar as denúncias originais de atuação da diretoria do CFO para obstruir o trabalho da comissão, mais especificamente do presidente e do secretário-geral, que assinavam os atos justificando a denegatória de marcação das reuniões (a exemplo dos atos de peça 39, p. 21, 27 e 31), sendo plenamente justificável a audiência de ambos como proposto pela unidade instrutiva.

75. Especificamente quanto aos procuradores jurídicos da autarquia, Luiz Edmundo Gravatá Maron e Daniele dos Santos Grimião, a SecexSaúde propõe a audiência pela emissão do parecer Projur 154/2015 (peça 39, p. 32-33), no qual opinaram pelo indeferimento do pedido de agendamento de reunião da CTC, sob o fundamento de ter havido erro grosseiro, ante o evidente impedimento de que o conselho tivesse sua gestão devidamente avaliada pela comissão regimental a que incumbe tal poder-dever, e com isso, o RI do CFO tenha sido infringido em seu art. 34, inciso II.

76. No caso, ainda que se considere a natureza opinativa do parecer jurídico, que, em regra, afasta a responsabilidade de seus emitentes, esta subsiste quando resta demonstrado culpa ou erro grosseiro, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no MS 24.631-6/DF.

77. No entanto, entendo que a conduta dos procuradores, dadas as sutilezas que envolvem a avaliação de pareceres para fins de responsabilização de seus autores, deve ser melhor investigada em processo apartado, o que auxiliará, também, a gestão processual deste caso.

VI

78. O MP/TCU abordou em seu parecer outra questão que não guarda relação com as irregularidades examinadas nesta representação, mas que se manifesta relevante na gestão do CFO. Tal ponto se refere à eleição, por meio dos filiados aos conselhos regionais, de delegado e suplente, para a escolha dos membros do conselho federal.

79. Conforme descrito pelo *Parquet*, há relatos de filiados de que os conselhos regionais de odontologia não têm dado a mínima publicidade para a convocação da reunião da assembleia geral em que se dá a escolha de delegados, situação que pode dar ensejo a favorecimentos e eleições sem legitimidade.

80. Apesar da relevância do tema, considerando que não há relação direta com as constatações desta representação, bem como que até o momento não há comprovação documental, torna-se necessária a realização prévia de medidas saneadoras, como diligência ou oitiva, para fins de definição do melhor encaminhamento a ser dado ao que foi noticiado. Assim, o tema será examinado em momento posterior.

VII

81. Além dos necessários procedimentos de recomposição dos cofres do conselho e de responsabilização dos agentes, a unidade instrutiva propõe o afastamento cautelar do sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues da presidência do CFO.

82. Transcrevo excertos das razões da SecexSaúde que fundamentam essa proposta:

“222. Quando da realização da inspeção, a equipe identificara que a administração temerária do CFO e as diversas irregularidades apuradas constituíam indício suficiente da alta probabilidade de ocorrência de novos danos, já que o responsável continuaria exercendo a função de presidente da autarquia. Após a realização da oitiva determinada pelo Sr. Ministro, confirmou-se a atuação da Diretoria anterior de modo a obstruir a atuação do controle interno do Conselho pela CTC anterior, que tinha em sua composição maioria de conselheiros que se opunham às ilegalidades cometidas pela Presidência e Diretoria do CFO.

223. Os novos fatos trazidos à luz corroboram e agravam a necessidade de adoção do afastamento cautelar do Sr. Ailton. Em que pese a CTC da gestão atual declarar que não tem ocorrido obstrução às suas atividades, o incidente da aprovação das contas de 2013 e 2014 sem os pareceres da CTC e sem deliberação entre os conselheiros denota que o controle interno da entidade está longe de ser uma preocupação da atual chapa eleita.

224. Ainda, a aprovação pelo novo Plenário, na mesma reunião, imediatamente após sua eleição e em menos de uma hora, de 137 atos editados pela Presidência ou Diretoria nos períodos de 2013 a 2015, incluindo a aprovação dos orçamentos que não foram referendados a tempo pela composição plenária da gestão anterior, demonstram a ausência de interesse do Sr. Ailton em promover o devido debate e controle de sua gestão no Conselho, além da conivência dos membros da nova composição plenária eleita, fato que, não é demais concluir, revela que o presidente não se deixou intimidar nem mesmo pela atuação desta Corte de Contas, e demonstra, pois, desapeço e confiança de que não seja efetivamente alcançado pelos órgãos de controle.

225. Conforme se viu no decorrer da instrução, muitas das irregularidades denunciadas e identificadas durante a inspeção são ocasionadoras de dano aos cofres da autarquia, motivo pelo qual são propostas as autuações de TCE, de modo a se realizar a apuração dos montantes de débito e as respectivas responsabilidades. Ainda, a DN-TCU 147, de 11 de novembro de 2015, que dispõe sobre a relação das unidades prestadoras de contas cujos responsáveis terão as contas de 2015 julgadas pelo Tribunal, incluiu o CFO entre essas unidades. Desta forma, a autarquia passará pela auditoria de contas realizada pela CGU.

226. Ou seja, o Conselho deverá ser objeto de novas apurações, tanto para o saneamento dos autos das TCE que forem instauradas quanto para a instrução de suas contas anuais.

227. Retome-se o arrazoado do dentista José Ribamar, de que quando a comunidade odontóloga questionava algum dos dados do CFO, os documentos ‘sumiam’. O dentista trouxe aos autos também as respostas dadas pelo presidente, em conjunto com o secretário-geral, denegando o acesso requerido a dados da gestão administrativa da autarquia (peça 107, p. 24-27 e 46), informando, erroneamente, que o CFO não estaria sujeito à tutela do Estado e à obediência à Lei de Acesso à informação.

228. Somando-se essas ocorrências ao fato de que o Sr. Ailton passou a tomar monocraticamente todas as decisões administrativas, subtraindo do Plenário sua prerrogativa de decidir coletivamente sobre a gestão da entidade, resta claro que, em permanecendo o presidente no Conselho, agirá de modo a obstruir as novas averiguações que se farão necessárias, nos termos já relatados.

229. A permanência do Sr. Ailton na presidência do CFO também indica que as irregularidades ocasionadoras de débito continuarão a ocorrer, como visto pela manutenção dos pagamentos de diárias em quantidades elevadas. Destaca-se também, como depreendido das respostas às oitivas dos membros da atual CTC e dos Srs. Ailton e Genésio, que não foi demonstrada a adoção ou planejamento de nenhuma medida concreta para que os controles internos da autarquia possam funcionar de forma efetiva e salvaguardar o patrimônio da entidade.

230. Em suma, em permanecendo o presidente do CFO em suas funções, estarão em risco as futuras apurações fatalmente necessárias no âmbito daquela instituição, bem como o seu patrimônio, que já vem sofrendo dilapidação. Como registrado no parágrafo 23 da instrução à peça 64, o balanço financeiro de 2014 do Conselho (peça 38) aponta que em 2013, a autarquia tinha em caixa R\$ 12.983.669,05, tendo terminado o exercício de 2014 com apenas R\$ 583.498,50 em caixa, ou seja, uma redução de aproximadamente 95%.

231. Desta forma, propõe-se a adoção do afastamento cautelar do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, presidente reeleito do CFO, com base no art. 44 da Lei 8.44/92 e o art. 273 c/c o art. 15, inciso I, alínea ‘i’, do Regimento Interno do TCU. Destaca-se que estão presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* no sentido de que a gestão do CFO continuará a ocorrer sem a observância dos devidos controles, o que possibilitará a continuação das ocorrências irregulares e danosas similares às denunciadas e verificadas durante a inspeção, e do *periculum in mora*, na real possibilidade de desvios de provas, processos e documentos necessários ao andamento das apurações de responsabilidades e débito em sede de posterior instauração e tramitação de TCE.

232. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar proposta não é capaz de trazer prejuízos significativos ao CFO ou ao interesse público, estando ausente o *periculum in mora* reverso.

233. Cabe mencionar que, futuramente, com as informações colhidas durante a Operação Tiradentes, não estão descartadas novas apurações não mencionadas nesta instrução, nem o afastamento de outros responsáveis.”

83. O *Parquet* especializado também se manifestou pelo afastamento cautelar do atual presidente do CFO:

“(…) destaque-se a pertinência da proposta de afastamento temporário do senhor Ailton Diogo Morilhas Rodrigues da presidência do Conselho Federal de Odontologia (CFO), com suporte no que prescreve o art. 44, caput, da Lei 8.443/92 c/c o art. 273, caput, do Regimento Interno do TCU, até que o Tribunal julgue o mérito do presente processo e das tomadas de contas especiais e processos apartados porventura instaurados para apuração das irregularidades denunciadas e apontadas durante trabalho de inspeção. Os elementos trazidos aos autos demonstram que a continuidade no exercício de suas funções sujeita o CFO a novos prejuízos e também implica prejuízo para o bom andamento das investigações e das apurações das irregularidades verificadas.

Como visto, os atos praticados pelo atual gestor principal da entidade destoam radicalmente de boas práticas de gestão, apresentando mesmo características criminosas. Há fortes evidências de danos aos cofres do CFO, em razão de pagamentos indevidos de diárias, superfaturamento em contrato de reforma de imóvel e em contratos de prestação de serviços, aquisição de imóvel sem a realização do necessário procedimento licitatório, entre outras ocorrências. Esse conjunto de práticas de caráter continuado aponta para a grande probabilidade de que novos atos desse jaez, que imponham graves prejuízos aos cofres da entidade, continuem a ser praticados caso seu atual dirigente máximo não seja afastado.

Anote-se, adicionalmente, que o referido responsável tem gerido o CFO com a nítida intenção de subtrair de órgãos internos a possibilidade de exercerem os controles regulamentares, a majorar o risco de novos danos. Consoante destacado acima, o sr. Ailton Rodrigues deixou de submeter os orçamentos relativos aos exercícios de 2014 e 2015, no momento adequado, ao referendo do Plenário do CFO, com violação a comandos expressos do Regimento Interno do CFO. Mais grave ainda: buscou impedir a regular atuação da comissão de tomada de contas, no exercício de 2015, de avaliar as contas da entidade, também com afronta ao Regimento do Conselho.”

84. Observo que a proposta de afastamento encontra consistente fundamentação no art. 44, *caput*, da Lei 8.443/1992:

“No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.”

85. O responsável foi preso preventivamente no lançamento da Operação Tiradentes da Polícia Federal, mas foi solto. Assim, considerando seu retorno à presidência do conselho, há indícios suficientes vislumbrar que o responsável poderá incorrer em quaisquer das três causas motivadoras do afastamento.

86. No primeiro caso, embora, neste exato momento, o Tribunal não esteja realizando auditoria ou inspeção no CFO, os desdobramentos deste processo para apuração de responsabilidades por danos ao erário e infrações à lei levarão à realização de oitivas, audiências, diligências, novas inspeções, assim como à apresentação de plano de ação para mudança da sede do Rio de Janeiro para Brasília, sendo bastante plausível e razoável vislumbrar, pelo histórico e fatos aqui relatados, risco de o atual presidente influenciar dirigentes e servidores ou por qualquer outro modo interferir na atuação desta Corte.

87. Registro que a unidade instrutiva já iniciou tratativas para converter os relatórios de gestão do CFO relativos aos exercícios de 2013 e 2014 em processo de contas, algo que deverá redundar em nova inspeção, principalmente para avaliar os controles internos da instituição.

88. Além disso, o poder de auditoria e inspeção pode ser estendido às próprias instâncias internas de governança da entidade. Nesse caso, observo, também, que as contas do CFO referentes ao exercício de 2013 a 2015 ainda não têm análise concluída, conforme informaram os membros da atual CTC e que, de acordo com dois membros da comissão instituída para o período de 2012 a 2015, a presidência e a diretoria obstruíram o andamento dos trabalhos.

89. Quanto à possibilidade de causar novos danos, destaco que o responsável, como presidente do órgão, tem o poder/atribuição de “administrar, em toda sua plenitude a entidade” (art. 53, I, do RI/CFO) e que já o fez, ao administrar singularmente apenas submetendo os seus atos ao referendo do colegiado, como no caso dos orçamentos. Além disso, e mais preocupante, é o fato de que a omissão do gestor em estabelecer controles internos aptos a evitar o rol de irregularidades aqui descritos, muitos danos ao erário e em seu próprio benefício, outros tantos patentemente contrários à moralidade administrativa e ao bom nome do sistema de conselhos de odontologia e à imagem da

profissão, pela qual devem zelar o presidente e o corpo dirigentes, pode continuar a ocorrer e propiciar novas irregularidades e situações de risco para a instituição, principalmente quando se sabe que está ou deverá ser posta em curso a mudança da sede do Rio de Janeiro para Brasília.

90. A ausência de controles internos minimamente eficazes sobre recebimento de diárias e ressarcimento de despesas proporciona a falta de expectativa de controle e a ocorrência de abusos. A situação chegou a tal ponto que até despesa de táxi partindo de conhecida casa de entretenimento em São Paulo, a Bahamas Hotel Club, e despesa com "refeição", em uma única nota, no valor de R\$ 1889,44, foram apresentadas e ressarcidas sem questionamentos (peça 109, p. 48)

91. Não seria prudente, ante o que se apurou até agora e com os elementos constantes dos autos, dar um voto de confiança ao responsável e esperar que passe a atuar como gestor probo e competente, aprimorando a administração e estrutura organizacional da instituição, trazendo essa Corte para si o ônus de monitorar sua atuação para fins de evitar a continuidade da má gestão do Conselho Federal de Odontologia e a possível interferência nas ações de controle externo subsequentes.

92. Ademais, a situação de gestão temerária em que se encontra o CFO reclama urgentemente uma administração capaz de agir celeremente para reinstitucionalizar a governança interna, recuperando o respeito por suas instâncias decisórias e fiscalizatórias; de dar eficiência aos controles internos; de sanear as irregularidades em apoio a este Tribunal; e de viabilizar de forma planejada e sem irregularidades a mudança da sede do Rio de Janeiro para Brasília.

93. Além disso, embora não seja o elemento fundamental sobre o qual se erige a proposta de afastamento, é de todo pertinente ressaltar que, no caso de condenação, considerando que o órgão executor da dívida de conselhos de fiscalização profissional é a procuradoria do próprio órgão, conforme informado no Manual de Cobrança Executiva do Tribunal, de forma que, pelo poder de interferência que já demonstrou ter sobre órgãos internos e deliberativos, a exemplo dos obstáculos que colocou ao funcionamento da CTC e da suspeita que paira sobre imparcialidade do parecer jurídico de que se valeu para paralisar os trabalhos dessa comissão, é razoável a expectativa de que possa o atual presidente interferir nas ações de cobrança de eventual débito imposto por este Tribunal a cargo da procuradoria do CFO.

94. Por fim, destaco que esta Corte receberá informações sobre outras irregularidades ocorridas na gestão dos responsáveis, considerando os desdobramentos da Operação Tiradentes e o compartilhamento de informações e documentos.

95. Diante desse quadro, constitui medida razoável, prudente, necessária e compatível com a LO/TCU, com os princípios constitucionais da administração pública fixados na Constituição e com as finalidades do CFO estatuídas em lei, determinar o afastamento temporário do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, até que se façam presentes nos autos elementos que sustentem o cancelamento da medida, sejam trazidos pela unidade competente deste Tribunal ou pelo responsável, em momento posterior.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de julho de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA

Relator



ACÓRDÃO Nº 1726/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.185/2015-5.
- 1.1. Apenso: 046.313/2012-5
2. Grupo I – Classe VII - Assunto: Representação.
3. Representante/Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Procurador Júlio Marcelo
 - 3.2. Interessado: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MP/TCU)
 - 3.3. Responsáveis: Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (065.541.211-53); Daniele dos Santos Grimião (055.498.037-12); Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (285.401.584-34); Luiz Edmundo Gravatá Maron (018.224.207-25); Rubens Côrte Real de Carvalho (199.221.758-00).
4. Entidade: Conselho Federal de Odontologia (CFO).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: Julio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaúde).
8. Representação legal:
 - 8.1. Alvaro Figueiredo Maia de Mendonça Junior (OAB/PE 14.265), representando Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior e Rubens Côrte Real de Carvalho.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Conselho Federal de Odontologia (CFO).

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

- 9.1. conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. determinar, cautelarmente, ao Conselho Federal de Odontologia que proceda, imediatamente, ao afastamento temporário do Sr. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues, nos termos do art. 44, *caput*, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 273, *caput*, do RI/TCU, até ulterior deliberação desta Corte;
- 9.3. determinar ao Conselho Federal de Odontologia que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação referente à mudança da sede do conselho do Rio de Janeiro para Brasília, no qual sejam explicitados os procedimentos já adotados e aqueles a adotar, com as estimativas de prazos e de custos, bem como disponibilidade de recursos;
- 9.4. determinar a instauração de três processos apartados de tomada de contas especial, com fulcro no art. 47 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 41 da Resolução TCU 259/2014, a partir da extração de cópias das peças necessárias destes autos, com vistas à quantificação dos débitos e à identificação dos responsáveis acerca dos seguintes fatos:
 - 9.4.1. pagamentos irregulares de diárias (itens 11, a.2, 21-41 da proposta de deliberação);
 - 9.4.2. superfaturamento na obra de reforma de sala comercial no centro do Rio de Janeiro (itens 46-50 da proposta de deliberação); e
 - 9.4.3. contratação injustificada de instituição bancária pela proposta de maior valor (itens 51-54 da proposta de deliberação).
- 9.5. determinar a realização de audiência, nos termos dos artigos 43, II, da Lei 8.443/1992 c/c 237, parágrafo único, e 250, IV, do RI/TCU, dos responsáveis abaixo identificados, para que apresentem razões de justificativa para as seguintes ocorrências:
 - 9.5.1. Ailton Diogo Morilhas Rodrigues (CPF: 065.541.211-53):
 - 9.5.1.1 aprovar os orçamentos do CFO relativos aos exercícios de 2014 e 2015, sem amparo normativo expresso e sem justificativas, em inobservância aos arts. 8º, IV e XXIII, e 53, XXIII

e XXV, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002), usurpando a competência expressa do plenário do conselho;

9.5.1.2 impedir, por meio de atos que denegavam ou inviabilizavam a realização de reuniões, o pleno e independente exercício da Comissão de Tomada de Contas (CTC), no ano de 2015, de realizar seu dever regimental de avaliar as contas do Conselho Federal de Odontologia, com vistas à sua aprovação ou reprovação, em afronta ao art. 34, II, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002);

9.5.1.3. contratar seguro de vida para os conselheiros e odontólogos, objeto não relacionado aos fins institucionais do Conselho Federal de Odontologia, sem amparo legal, contratação reiteradamente inadmitida por este Tribunal, conforme decisões 524/95-TCU-Plenário e 33/2002-TCU-2ª Câmara, e acórdãos TCU-Plenário 23/1999, 264/2002, 1367/2003, 1113/2004, 2184/2005 e 1201/2008, e acórdãos TCU-2ª Câmara 1201/2008 e 8222/2011; e

9.5.1.4. adquirir imóvel localizado no Setor Centro de Atividades do Lago Norte, em Brasília-DF, para o funcionamento da nova sede do Conselho Federal de Odontologia, por dispensa de processo licitatório, sem apresentar estudos, projetos ou justificativas que demonstrassem que o imóvel seria o único a atender às necessidades do CFO, em inobservância ao art. 24, X, da Lei 8.666/1993 e ao acórdão 5.948/2014-TCU-2ª Câmara.

9.5.2. Genésio Pessoa de Albuquerque Júnior (CPF: 285.401.584-34):

9.5.2.1 aprovar, conjuntamente com o presidente, os orçamentos do CFO relativos aos exercícios de 2014 e 2015, sem amparo normativo expresso e sem justificativas, e em inobservância aos arts. 8º, IV e XXIII, e 53, XXIII e XXV, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002), usurpando a competência expressa do plenário do conselho; e

9.5.2.2. impedir, por meio de atos que denegavam ou inviabilizavam a realização de reuniões, o pleno e independente exercício da Comissão de Tomada de Contas (CTC), no ano de 2015, de realizar seu dever regimental de avaliar as contas do Conselho Federal de Odontologia, com vistas à sua aprovação ou reprovação, em afronta ao art. 34, II, do Regimento Interno do CFO (Resolução CFO 34/2002).

9.6. determinar, conforme os art. 43 e 44 da Resolução-TCU 259/2014, a constituição de processos apartados específicos para o prosseguimento das apurações relativas aos seguintes fatos:

9.6.1 contratações de empresas de publicidade, detalhadas nos itens 129-139 da instrução de peça 121;

9.6.2. contratações de empresas para terceirização de serviços, detalhada nos itens 62-64 da proposta de deliberação;

9.6.3. valores pagos pela aquisição do novo edifício do CFO, examinado nos itens 56-58 da proposta de deliberação;

9.6.4. contratações de empresas para realização de eventos, detalhada nos itens 141-147 da instrução de peça 121;

9.6.5. emissão de parecer denegando a marcação de reunião da Comissão de Tomada de Contas (CTC) (itens 74-76 da proposta de deliberação);

9.6.6. plano de ação a que se refere o subitem 9.3.

9.7. determinar a SecexSaúde que:

9.7.1. monitore o cumprimento das determinações referentes aos subitens 9.2 e 9.3;

9.7.2. nos termos do art. 1º, § 2º, das Decisões Normativas TCU nºs 132/2013 e 140/2014, constitua processos de contas para os exercícios de 2013 e 2014 para fins de julgamento, definindo, nos termos do que dispõe o §3º do artigo mencionado, em conjunto com a Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, em até 15 dias, os conteúdos das peças e submetendo previamente a este relator;

9.7.3. dê prosseguimento das apurações.

9.8. fixar, nos termos do art. 1º, §3º, das Decisões Normativas TCU nºs 132/2013 e 140/2014:

9.8.1. o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle emitir seu o relatório de auditoria de gestão, o certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno;

9.8.2. o prazo de 30 (trinta) dias, a partir da emissão do parecer a que se refere o subitem anterior, para a autoridade supervisora emitir seu pronunciamento;

9.9. dar ciência desta deliberação ao representante, ao Juiz da 3ª Vara Federal Cível do Rio de Janeiro, Exmo. Sr. Vítor Barbosa Valpuesta, ao Procurador da República no Estado do Rio de Janeiro, Exmo. Sr. Thiago Lemos de Andrade, ao Ministério da Saúde, à Comissão de Seguridade Social e Família, e ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle;

9.10. restituir os autos à SecexSaúde.

10. Ata nº 26/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/7/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1726-26/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral