

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 012.601/2017-9

Natureza: Relatório de Auditoria

Entidade: Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (RS)

Responsável: Marcio Ferreira Bins Ely (732.627.650-15)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA PILOTO. FOC. EXAME DA REGULARIDADE DE DESPESAS E GESTÃO DO CRECI-RS. ACHADOS REFERENTES A PAGAMENTOS DE DIÁRIAS E JETONS. PROMOÇÃO PESSOAL. DETERMINAÇÕES.

Relatório

Trata-se de auditoria piloto realizada no Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região – RS (Creci-RS). Este trabalho está incluído no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - Fiscalis 549/2016, que tem como objetivo avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, conforme consignado na proposta de fiscalização contida no TC 030.312/2016-7.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, o relatório da Secex-RS (peça 26):

“2. Participação deste trabalho, além da unidade coordenadora, Secex-RS, as seguintes secretarias: Secex-AM; Secex-ES; Secex-GO; Secex-MG; Secex-MS; SecexPrevidência; Secex-RN; Secex-SP; e SeinfraUrbana.

3. Nesse trabalho, foram aplicados os procedimentos constantes da matriz de planejamento preliminar pertinentes ao objeto definido para a FOC.

4. As informações e achados contidos neste relatório, assim como os demais que serão produzidos pelas secretarias participantes, subsidiarão a elaboração do Relatório de Consolidação da FOC dos Conselhos de Fiscalização Profissional, cujo objetivo é apresentar uma visão sistêmica a respeito da atuação destas autarquias especiais, discutir temas polêmicos, uniformizar entendimentos e tratar irregularidades.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

5. Em cumprimento ao Despacho de 01/12/2016 do Min. Weder de Oliveira (TC 030.312/2016-7), realizou-se a auditoria no Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (RS), no período compreendido entre 29/5/2017 e 4/8/2017.

6. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, risco, oportunidade e relevância do Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região – RS (Creci-RS). De acordo com o Relatório de Gestão referente ao exercício de 2015, a autarquia arrecadou o montante de aproximadamente R\$ 41 milhões. Além disso, segundo pesquisa realizada no e-TCU, de 2005 a 2017, foram observados 8 processos de denúncia e representação referentes a esta unidade jurisdicionada. Por fim, verificou-se que a entidade possui receitas extraorçamentárias, não detalhadas, que respondiam por 61% da sua receita total constante do Balanço Financeiro de 2015.

II.2. Visão geral do objeto

7. A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 21, a competência da União Federal para estabelecer a organização e inspeção do trabalho a qual, em sentido amplo, engloba a fiscalização das profissões:

Art. 21. Compete à União:

(...)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

8. O texto constitucional prevê, ainda, que a União Federal detém a competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício profissional, conforme disposto em seu artigo 22:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

9. A União passou a delegar progressivamente a sua função de fiscalizar o exercício profissional, criando por meio de leis específicas os denominados Conselhos de Fiscalização Profissional: pessoas jurídicas de direito público, detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional.

10. Note-se que a competência privativa para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões continua vinculada à União, ao passo que aos denominados Conselhos de Fiscalização Profissional foi delegada a competência para aplicação da legislação nacional relacionada ao exercício da profissão.

11. Em outros termos, em razão do processo de descentralização administrativa, os Conselhos de Fiscalização Profissional aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

12. Já com relação à administração dos Conselhos, o baixo nível de definição legal dos limites e critérios a serem observados na gestão dos recursos financeiros, conforme veremos logo adiante, resultou, ao longo dos últimos anos, em controvérsias na interpretação e aplicação de diferentes normativos que vem sendo dirimidas progressivamente tanto no âmbito deste Tribunal como do próprio STF.

13. Isto decorre da natureza jurídica dessas entidades, qualificadas como autarquias em regime diferenciado. De uma maneira geral, as leis que instituíram os conselhos de fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para essas entidades, embora nem todas tenham sido denominadas autarquias.

14. Contudo, esses entes não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentadas pela União e, por essa razão, não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual. Os conselhos, considerando as características estabelecidas nas leis de criação, constituem as chamadas autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro de seus associados.

15. Cumpre esclarecer, por oportuno, que até o advento da Medida Provisória 1.549-35, de 9.10.1997, era pacífico o entendimento acerca da natureza pública dos conselhos e de suas receitas. Após a referida legislação, transformada na Lei 9.649, de 27.5.1998, esses entes, por força das disposições do art. 58 e seus parágrafos, passaram a ser 'dotados de personalidade jurídica de direito privado'. A partir de então surgiram algumas controvérsias acerca dessas

entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos e das contribuições por eles arrecadadas e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre esses entes.

16. Essas dúvidas foram definitivamente esclarecidas após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADIN 1.717-6 (DF), mediante a qual aquela Corte Suprema julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do caput do art. 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo artigo da Lei 9.649/98, sob o fundamento de que a ‘interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.’

17. No âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os Conselhos as normas gerais e princípios de direito público.

18. Em resumo, uma vez que as contribuições que compõem as receitas dos conselhos são públicas, devem ser utilizadas em consonância com os princípios básicos da Administração Pública, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da motivação, da razoabilidade e da economicidade, ou seja, os conselhos são obrigados a observar a legislação geral aplicável às entidades e órgãos públicos, no que couber, e principalmente os princípios básicos da Administração Pública, cabendo às próprias organizações expedirem as normas internas que regulam a sua gestão.

19. Cabe observar, ainda, que se tratando de recursos públicos, o Tribunal de Contas da União tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante as disposições do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal: ‘Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária’. Já o art. 5º, inciso V, da Lei 8.443/92 estabelece que a jurisdição do TCU abrange os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, desde que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social. Portanto, no caso dos conselhos de fiscalização, a competência do TCU para fiscalizar a aplicação dos recursos por eles administrados decorre não só da natureza jurídica dessas entidades, mas fundamentalmente da natureza pública das contribuições por elas arrecadadas, não obstante, após o julgamento pelo STF da ADIN 1.717, encontrar-se pacificado o entendimento pela natureza pública das mesmas.

20. Outra peculiaridade dos Conselhos, é que o entendimento atual segue a esteira de que estas entidades não estão sujeitas à supervisão ministerial, e em consequência não estão inseridas na área de atuação do Controle Interno do Poder Executivo, exercido pela Controladoria Geral da União. Neste caso, o Controle Interno está adstrito à unidade de Auditoria Interna instituída no âmbito de cada conselho, conforme estabelece a legislação.

21. Por atuarem na execução de atividades públicas por delegação legal do Estado, os conselhos podem ser considerados como uma extensão do próprio Estado no desempenho de suas funções, e por isso possuem alguns privilégios que visam assegurar um melhor desempenho de suas funções, tais como: imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços; prescrição quinquenal de suas dívidas, salvo disposição diversa de lei especial; execução fiscal de seus créditos; direito de regresso contra seus funcionários; impenhorabilidade

de seus bens e rendas; prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer; proteção de seus bens contra usucapião.

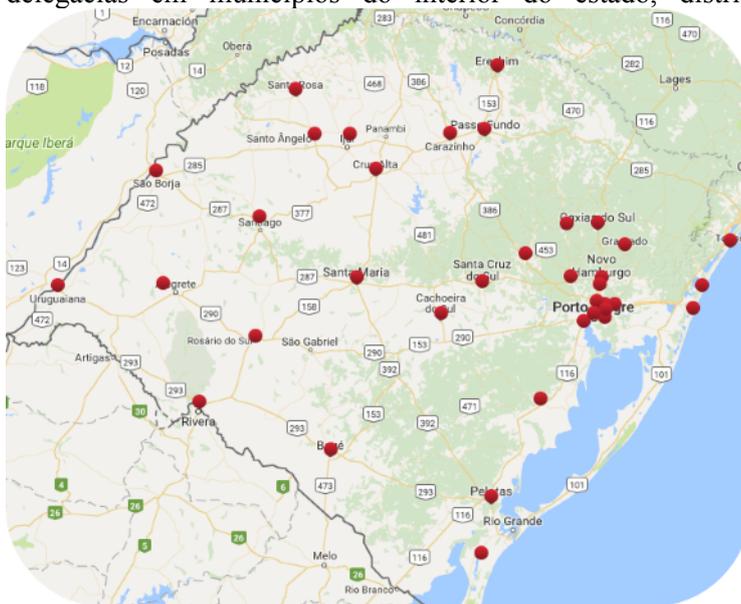
22. No exercício das suas atribuições legais, os conselhos de fiscalização profissional devem zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas.

23. O poder de fiscalizar emana do poder de polícia e requer para seu pleno exercício a discricionariedade, a coercibilidade e a autoexecutoriedade, podendo implicar restrições de direitos individuais em favor dos interesses maiores da coletividade.

24. Os Conselhos Federais e os Conselhos Regionais constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Os Conselhos Regionais, com jurisdição sobre as respectivas unidades federativas, não estão subordinados, mas possuem uma certa relação de hierarquia em relação aos Conselhos Federais. Cabe a estes a aprovação de seus regimentos internos; a verificação de seu regular funcionamento; a expedição de instruções necessárias ao bom funcionamento dos Conselhos Regionais, inclusive normatização da concessão de diárias, jetons e auxílio de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais; e o esclarecimento das dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais. Os Conselhos Federais funcionam, ainda, como instância recursal das deliberações dos Conselhos Regionais, relativamente à admissão de membros e imposição de penalidades.

25. Isto posto, acerca do escopo deste trabalho, foram seguidas, com pequenas alterações, as diretrizes constantes do Despacho de 01/12/2016 do Ministro Relator Weder de Oliveira (TC 030.312/2016-7), abordando os seguintes temas: controle da gestão; receitas (inclusive suas renúncias); despesas com jetons, diárias, auxílios representação, ajudas de custo e demais verbas indenizatórias; transferências de recursos a terceiros (convênios, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo); e atividade finalística.

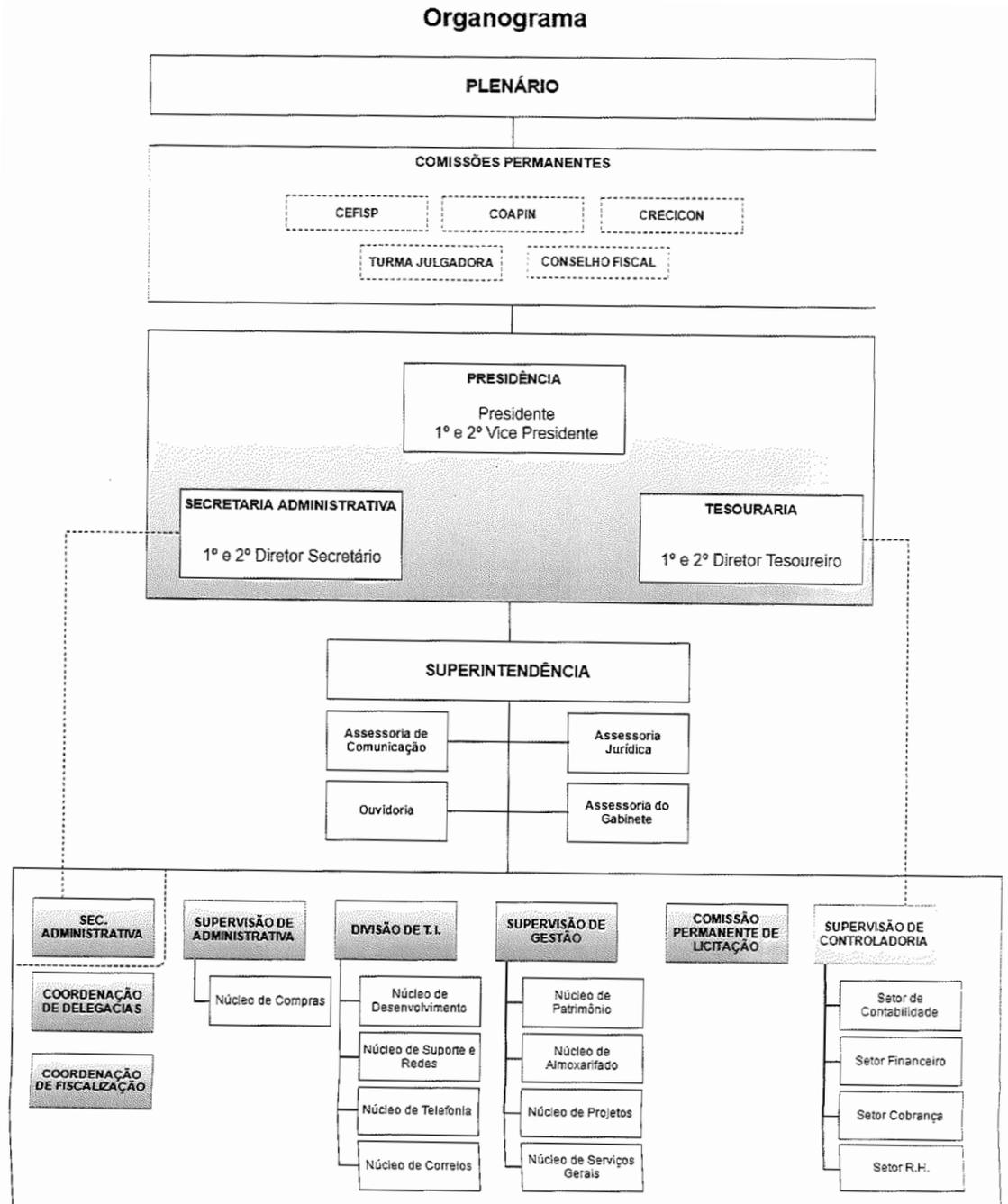
26. Com relação ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região – RS (Creci-RS), trata-se de autarquia criada pela Lei 6.530/1978, com sede em Porto Alegre/RS e com 37 delegacias em municípios do interior do estado, distribuídas conforme figura abaixo



27. Nos termos da Lei 6.530/1978, os Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis são órgãos de disciplina e fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, sendo que suas principais competências são: inscrever, organizar e manter o registro profissional de

pessoas físicas e jurídicas inscritas; expedir carteiras profissionais e certificados de inscrição; impor as sanções previstas nesta lei; baixar resoluções, no âmbito de sua competência; dentre outras.

28. O Creci-RS é composto por 27 Conselheiros Titulares e outros 27 Suplentes. A Diretoria é composta por cinco Conselheiros Titulares: Presidente e Vice-Presidente, 1º e 2º Tesoureiros, 1º e 2º Secretários, conforme organograma abaixo.



29. O total de ingressos constante do Balanço Financeiro em 2016 foi de R\$ 34.378.251,41, sendo que as receitas orçamentárias responderam por R\$ 11.911.665,94.

30. Atualmente, segundo informações da própria instituição, o Creci-RS possui 98 funcionários, sendo que destes, 16 são responsáveis pela fiscalização. Além disso, ao final de

2016, estavam registrados no Conselho um universo de 42.279 profissionais pessoas físicas e 5.435 pessoas jurídicas.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

31. A presente auditoria está incluída na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) dos Conselhos de Fiscalização Profissional e constitui-se de auditoria piloto com o objetivo de avaliar a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão do Creci-RS. Para tanto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

a) Questão 1: O Conselho possui auditor interno ou unidade de auditoria interna, incluindo constituição e regulamentação, e esta unidade/auditor é atuante?

b) Questão 2: As receitas auferidas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto na lei 4.320/1964, com sua lei de criação, com seu Regimento Interno/Estatuto e demais normas que as regulam?

c) Questão 3: As renúncias de receitas (anistias, remissões, subsídios, cancelamentos de débitos e demais possíveis renúncias) realizadas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto na LC 101/2000 e nas demais normas relacionadas ao tema?

d) Questão 4: As despesas com diárias, passagens, jetons, verbas de representação e demais verbas indenizatórias realizadas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência?

e) Questão 5: As transferências de recursos entre Conselhos e a terceiros, mediante convênios e afins, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo realizadas pelo Conselho estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência?

f) Questão 6: O Conselho vem efetivamente exercendo sua função de fiscalizar e disciplinar, sob os aspectos normativos e punitivos, o exercício da profissão regulamentada?

32. Tais questões buscam propiciar um panorama atual da atuação e gestão dos conselhos de fiscalização profissional, conforme exposição a seguir:

33. No que tange ao controle da gestão, considera-se que, no âmbito das entidades públicas federais, ela abrange as unidades de auditoria interna ou órgãos correlatos, controle interno, exercido pela Controladoria Geral da União, supervisão ministerial e controle externo exercido pelo TCU. Sobre o controle exercido pela CGU e à Supervisão Ministerial, tais assuntos serão abordados no Relatório Consolidado da FOC, ao passo que neste relatório individual será verificado o panorama atual de controle da gestão do Creci-RS, incluindo a existência de unidade de auditoria interna ou setor semelhante e a supervisão/fiscalização do Cofeci sobre o Creci-RS.

34. Vale lembrar que a Administração Pública Federal Indireta deve organizar unidade de auditoria interna, nos termos Decreto 3.591/2000, in verbis:

Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

35. Entretanto, há dúvidas quanto à aplicabilidade deste Decreto ante a realidade vivenciada pelos Conselhos, principalmente em relação às suas disparidades estruturais e financeiras. O levantamento destas informações, no âmbito deste relatório, servirá de subsídio para a consolidação deste tema na FOC.

36. Com relação às receitas dos Conselhos, conforme já mencionado, estas autarquias não recebem recursos do OGU, entretanto, arrecadam contribuições especiais no interesse de categorias econômicas ou profissionais, que possuem natureza de tributo. Portanto, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque

para a ação planejada e transparente (Acórdão TCU 341/2004 – P). Assim, neste trabalho será verificada a legalidade das fontes de receita e sua vinculação com a atividade finalística do Creci-RS. Além disso, serão analisadas as formas de arrecadação da receita, incluindo a possibilidade de arrecadação de valores em espécie e seus mecanismos de controle. Por fim, também será dada atenção ao cumprimento do art. 14 da LRF (LC 101/2000) no que tange às eventuais renúncias de receita por parte deste Conselho.

37. Quanto às despesas efetuadas pelos Conselhos, este trabalho se restringirá aos dispêndios com jetons, diárias, passagens, auxílio representação, ajudas de custo e demais verbas indenizatórias.

38. Ressalte-se que o art. 2º, §3º, da lei 11.000/2004 autorizou os próprios Conselhos Federais de Fiscalização de Profissões Regulamentadas a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios representação, fixando seus valores máximos para os Conselhos Regionais. Entretanto, não há definição legal, em âmbito geral, acerca dos conceitos destas verbas indenizatórias e das anteriormente mencionadas, que as delimitem, estabelecendo suas características gerais, como o fato gerador, suas aplicações, suas vedações e seus limites. Diante disso, diversas lacunas vêm sendo trazidas ao conhecimento desta Corte, resultando em esparsas decisões, em alguns casos divergentes, gerando extrema insegurança jurídica aos gestores.

39. O objetivo deste relatório individual será verificar a ocorrência de irregularidades que flagrantemente se opõem à norma do Creci-RS ou do Cofeci. Neste caso, o tratamento (determinações/sanções) será dado no âmbito deste processo. Outra finalidade é levantar ocorrências/situações que vão de encontro a precedentes/jurisprudência desta Corte ou que se refiram a questões polêmicas ainda não tratadas por este Tribunal e que tenham impacto geral. Os levantamentos, por oportuno, serão tratados no relatório consolidado da FOC, juntamente com as questões conceituais de cada uma destas despesas.

40. No que diz respeito às transferências de recursos para terceiros, serão analisados convênios, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo, eventualmente realizados pelo Creci-RS.

41. Sobre os Convênios, considera-se que não há óbice a sua formalização desde que atendidos os requisitos exigidos para integrantes da estrutura formal do estado como, por exemplo, a existência de interesses recíprocos, possuir objeto relacionado com a sua atividade finalística e ser realizada a prestação de contas dos recursos transferidos, e, além disso, desde que respeitados os princípios gerais da Administração Pública, a exemplo do princípio da publicidade. Portanto, qualquer irregularidade verificada quanto a este tema, no decorrer deste trabalho, será tratada nestes autos.

42. Com relação a empréstimos, vislumbra-se a realização de dois tipos: empréstimos para entidades privadas ou para pessoas físicas e empréstimos entre Conselhos do mesmo sistema. O primeiro caso é vedado pelo TCU, por falta de amparo legal. Sendo assim, eventuais casos verificados durante a execução deste trabalho serão tratados neste processo. As ocorrências acerca do segundo caso serão levantadas e relatadas neste relatório, de forma a subsidiar a consolidação da FOC, uma vez que não foram encontrados precedentes sobre a sua regularidade ou não.

43. Quanto aos eventuais patrocínios realizados pelo Creci-RS, entende-se que se trata de questão relacionada a sua política de publicidade, portanto, a princípio, não haveria impedimento para sua concessão, desde que atendidos os requisitos exigidos para integrantes da estrutura formal do estado. Diante disso, irregularidades como, por exemplo, objeto não relacionado a sua atividade finalística, descumprimento do acordo, formalização precária do instrumento de patrocínio ou, ainda, ausência de prestação de contas, serão tratados neste relatório individual. Entretanto, considerando que há dúvidas acerca da forma/conteúdo exigido para prestação de contas (simplificada ou não), em função de existirem patrocínios com

características de convênio ou de contrato, casos de prestação de contas simplificadas serão relatados neste relatório de forma a subsidiarem a construção de entendimento consolidado sobre o tema no relatório da FOC.

44. Em relação ao tema bolsas de estudo para profissionais inscritos nos Conselhos, foram encontrados dois precedentes com entendimentos distintos. O Acórdão TCU 6259/2011 – 2ª Câmara veda a concessão de bolsa de estudo em função da ausência de amparo legal, enquanto que o Acórdão TCU 1114/2017 – 1ª Câmara exige a realização de processo seletivo, garantindo a isonomia, impessoalidade, publicidade e moralidade. Considerando que o presente tema não está pacificado, o objetivo deste trabalho será levantar e relatar ocorrências desta situação no Creci-RS, para subsidiar a construção de um entendimento uniforme no âmbito da FOC.

45. Por fim, acerca da atividade finalística dos Conselhos, de acordo com entendimento externado pelo STF (MS 21.797-9 e MS 22.643-9), compete a eles zelar pela integridade das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas. Entretanto, não foram realizados trabalhos sistêmicos neste Tribunal com o objetivo de avaliar a efetiva atuação destas entidades no cumprimento de sua missão institucional. Por isso, este trabalho possui o objetivo de levantar informações sobre este tema, junto ao Creci-RS, de maneira a contribuir com uma visão geral da atuação destas autarquias, que será consolidada no relatório da FOC.

II.4. Metodologia utilizada

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

47. Para execução do trabalho foram aplicados os procedimentos definidos na matriz de planejamento da FOC dos Conselhos de Fiscalização Profissional, mediante aplicação das seguintes técnicas de auditoria: pesquisa de jurisprudência; seleção amostral de processos administrativos; análise documental; inspeção in loco; observação direta; e entrevista.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

48. Em função da extensão do escopo do trabalho e da diversidade dos temas abordados que apenas possuem decisões esparsas do TCU ou até mesmo ainda não foram tratados por esta Corte, restou dificultada a pesquisa jurisprudencial e a definição de critérios que serviriam de base para a construção dos achados de auditoria.

II.6. Volume de recursos fiscalizados

49. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 34.378.251,41. Este valor corresponde ao total de ingressos constante do balanço financeiro do exercício de 2016. Importante frisar que a análise foi realizada de maneira amostral, seguindo os procedimentos constantes da matriz de planejamento.

II.7. Benefícios estimados da fiscalização

50. Entre os benefícios estimados podemos mencionar: a melhoria nos processos de pagamento de verbas indenizatórias decorrentes de correções em seu normativo; o respeito ao princípio constitucional da impessoalidade nas ações publicitárias do Conselho; a expectativa de controle; e, a formação de uma visão geral sobre o objeto e levantamento de informações de forma a subsidiar a construção de entendimentos sobre temas polêmicos no âmbito da FOC.

III. Achados de auditoria

51. Nesta seção, são relatados os achados de auditoria cuja análise e respectiva proposta de encaminhamento serão tratados nos presentes autos.

III.1. Norma do Conselho Regional que regulamenta o pagamento de jetons em desacordo com a norma do Conselho Federal

52. Verificou-se que a Portaria Creci-RS 114/2016, que normatiza e consolida a concessão de diversas verbas indenizatórias, incluindo jetons, estabelece em seu art. 2º, §1º, a possibilidade de pagamento de jetons a corretores de imóveis (não conselheiros) para participação em reuniões da Comissão de Ética e Fiscalização Profissional (Cefisp), da Comissão de Análise de Processos de Inscrição (Coapin) e da Comissão de Atendimento ao Consumidor no Mercado Imobiliário (Crecicon).

53. A Cefisp é formada por corretores de imóveis inscritos na regional (não conselheiros) e por um coordenador geral (que é sempre conselheiro), e tem como finalidade julgar, em primeira instância, os processos de auto de infração e apreciar e elaborar relatório sobre o mérito e sanções aplicáveis nos casos de representação e de exercício ilegal da profissão (arts. 15 a 17 da Resolução Cofeci 1.126/2009 - Regimento Padrão dos Creci's).

54. A Coapin é formada por corretores de imóveis inscritos na regional (conselheiros ou não), e tem a finalidade de analisar a autenticidade documental e a regularidade dos processos relativos à inscrição de pessoas físicas e jurídicas e ao registro de estágio de estudantes de curso de formação de corretores de imóveis (arts. 18 e 19 da Resolução Cofeci 1.126/2009 - Regimento Padrão dos Creci's).

55. A Crecicon foi criada pela Resolução Cofeci 352/1992, e é formada por corretores de imóveis inscritos na regional (conselheiros ou não), e tem por finalidade solucionar amigavelmente as denúncias oferecidas pelos usuários dos serviços imobiliários que se sentirem lesados por faltas éticas envolvendo corretores de imóveis, pessoas físicas ou jurídicas, dando oportunidade de as partes envolvidas a participarem da uma reunião de conciliação antes do prosseguimento da apuração disciplinar.

56. Ocorre que de acordo com o próprio normativo do Conselho Federal (art. 2º da Resolução Cofeci n. 900/2005), os jetons somente podem ser pagos para a participação nas reuniões da diretoria e nas sessões plenárias, inexistindo amparo legal o seu pagamento para a participação de reuniões das citadas comissões.

Resolução Cofeci n. 900/2005:

Art. 2º A critério da respectiva Presidência, e desde que haja previsão orçamentária e disponibilidade financeira, o Cofeci e os Creci's poderão pagar jetons a Diretores e Conselheiros, nas reuniões de Diretoria e Sessões Plenárias. (Grifos acrescidos)

57. De acordo com o item 9.2.1 do Acórdão 549/2011-2ª Câmara, o fato gerador para o pagamento de jeton a membro de Conselho de Fiscalização Profissional é consentâneo ao do disposto na Lei 5.708/1971, ou seja, refere-se à participação em reunião dos “órgãos de deliberação coletiva da administração pública federal direta e autárquica”, sendo abrangidos neste conceito apenas as reuniões (ou sessões) de plenário e as reuniões de Diretoria com caráter deliberativo.

58. A equipe constatou que os pagamentos de fato vêm ocorrendo, conforme evidenciados nos processos administrativos nº 2016.46.85.02369.02369; nº 2016.41.266.02882; nº 2016.41.85.02275.02275; e nº 2016.46.85.03106.

59. Portanto, cabe determinação ao Creci-RS para que efetue a correção da Portaria Creci-RS 114/2016, com o objetivo de limitar o pagamento de jetons a reuniões de diretoria, em caráter deliberativo, e de sessões plenárias, nos termos do disposto no art. 2º da Resolução

Cofeci n. 900/2005 e do item 9.2.1 do Acórdão TCU 549/2011 – 2ª Câmara, além de abster-se de realizar, doravante, pagamentos de jetons com fundamento em reuniões de comissões.

III.2. Pagamento de jetons para reuniões sem a comprovação da participação dos beneficiários

60. Verificou-se o pagamento de jetons a conselheiros, para participação de reuniões da diretoria, sem a demonstração da efetiva participação na reunião, mediante assinaturas em ata ou lista de presença, conforme se observa nos processos ns. 2016.09.85.02995 (Reunião da Diretoria n. 29/2016), 2016.48.85.03043 (Reunião da Diretoria n. 30/2016) e 2016.48.85.03107 (Reunião da Diretoria n. 31/2016). A ausência da comprovação da participação do beneficiário na reunião também foi observada nos processos de pagamento relativos às reuniões das Cefisp (processo n. 2016.46.85.02369) e Crecicon (processo n. 2016.46.85.03106) – para as quais o benefício nem poderia ser pago, conforme tratado no achado anterior.

61. A Portaria Creci-RS 114/2016 (art. 6º) e a Resolução Cofeci 900/2005 (art. 6º), que regulam o pagamento de jetons, estabeleceram os procedimentos de controle de presença e de forma de pagamento dos jetons devidos em função dos diversos tipos de reuniões. Entretanto, não foram verificados nos processos administrativos citados qualquer controle de presença dos beneficiados, com respectivas assinaturas.

62. De acordo com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 123/2013 e 1.948/2012, ambos do Plenário), deve constar do processo administrativo do pagamento do jeton a demonstração da realização da reunião ou sessão, mediante comprovantes não apenas de convocação, mas principalmente de presença, como cópia da ata assinada pelos participantes ou lista de presença com o registro das respectivas assinaturas, uma vez que essa verba indenizatória somente é devida se comprovada a efetiva participação do Conselheiro ou Diretor no encontro realizado.

63. Importante registrar que foram observados nos citados processos diversos pagamentos realizados mediante transferência bancária, em data posterior à realização da reunião, enquanto que o §6º do art. 6º da Portaria Creci-RS 114/2016 e o §7º do art. 6º da Resolução Cofeci 900/2005 determinam que tais pagamentos ocorram ao final das reuniões, em espécie ou em cheque nominal, fato que agrava ainda mais a ausência de demonstração da participação do beneficiário na reunião.

64. Dessa forma, entende-se cabível determinar ao Creci-RS que se abstenha de efetuar pagamentos de jetons sem a devida comprovação de comparecimento às reuniões plenárias e de diretoria com caráter deliberativo, nos termos da Portaria Creci-RS 114/2016 (art. 6º), da Resolução Cofeci 900/2005 (art. 6º), do Acórdão TCU 123/2013 – Plenário e do Acórdão TCU 1948/2012 – Plenário.

III.3. Pagamento de jetons para não conselheiros

65. Verificou-se a realização de pagamento de jetons a não conselheiros para a participação de eventos como reuniões de comissões (Cefisp, Coapin e Crecicon), a exemplo dos processos administrativos relacionados abaixo:

Quadro 1: Pagamento de jetons a não conselheiros.

Nº do processo administrativo	Nomes dos beneficiários (não conselheiros)
2016.46.85.02369.02369 (Cefisp)	Darlane Soares Castilho, Juliana Maciel Freitas, Francisco Vacca, Paulo Roberto Sartori, Ubirajara Moreira, Marcelo Antonio Blotta, Viviane Silveira Mule e José Barcellos de Azevedo Neto.
2016.41.266.02882 (Coapin)	Nara Lucia Quinteiro Brum, Luis Flávio Azevedo Barbosa, Rafael Otavio Spolavori e Rosita Maricel Klunk
2016.41.85.02275.02275 (Coapin)	Nara Lucia Quinteiro Brum, Luis Flávio Azevedo Barbosa, Rafael Otavio Spolavori e Rosita Maricel Klunk

2016.46.85.03106 (Crecicon)	Marcel Manduca Souza, José Barcellos de Azevedo Neto e José Amauri da Costa Fraga.
-----------------------------	--

Fonte: equipe de auditoria.

66. Observou-se também diversos pagamentos de jetons a não conselheiros para a participação de ‘reunião de delegados’ e até de ‘encontro estadual de corretoras de imóveis’, conforme documentação encaminhada pelo Creci-RS ao TCU, na qual constam mais de vinte ocorrências (exemplificada abaixo), onde o beneficiário do jeton não é conselheiro.



CRECI 3ª REGIÃO/RS
 AV BORGES DE MEDEIROS, 308/15 ANDAR
 PORTO ALEGRE-RS
 Telefone: (51) 3220-1588

Relatório de Razão

Período: 01/01/2017 até 31/12/2017

Número da Conta 2.1.2.1.03.02.271 Descrição: ALINE MENDES MOELLMANN Saldo Anterior: 0,00

Data	Histórico Padrão / Credor / Complemento	Número do Lançamento	Registro Contábil	Débito	Crédito	Saldo
26/01/2017	LIQUIDAÇÃO JETON REFERENTE A PARTICIPAÇÃO EM REUNIÃO DE DELEGADOS NA SEDE CRECI-RS EM TRAMANDAÍ DIA 27/01/2017	01095/2017	40.256	0,00	150,00	150,00
03/04/2017	LIQUIDAÇÃO JETON REFERENTE A PARTICIPAÇÃO EM EVENTO " 1º ENCONTRO ESTADUAL DE CORRETORAS DE IMOVEIS" REALIZADO EM 01/04/2017.	03834/2017	40.256	0,00	150,00	300,00
				0,00	300,00	300,00

67. O normativo do Conselho Federal de Corretores de Imóveis é claro ao limitar o pagamento de jetons a Diretores e Conselheiros, conforme segue.

Resolução Cofeci n. 900/2005:

Art. 2º A critério da respectiva Presidência, e desde que haja previsão orçamentária e disponibilidade financeira, o Cofeci e os Creci's poderão pagar jetons a Diretores e Conselheiros, nas reuniões de Diretoria e Sessões Plenárias. (Grifos acrescidos)

68. No caso dos Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis, por força do seu Regimento Padrão (art. 4º, inciso I, da Resolução Cofeci n. 1.126/2009), todos os Diretores obrigatoriamente são Conselheiros. Assim, entende-se inexistir hipótese de pagamento de jeton por parte do Creci-RS para não conselheiros, por falta de amparo legal.

69. Portanto, cabe determinação ao Conselho para que se abstenha de efetuar pagamentos de jetons a não Conselheiros do Creci-RS por falta de amparo legal, nos termos do art. 2º da Resolução Cofeci 900/2005 c/c o art. 4º, inc. I, da Resolução Cofeci 1.126/2009.

III.4. Inexistência de normativo que exija a comprovação de deslocamento para o pagamento de diárias

70. Da análise dos normativos que regulam a concessão de diárias no âmbito Creci-RS, verificou-se que as normas que tratam do tema – Resolução Cofeci 900/2005 e Portaria Creci-RS 114/2016 – são omissas quanto à forma de comprovação do deslocamento para fins de pagamento da diária, permitindo que o processo administrativo referente ao pagamento desta verba indenizatória não traga elementos comprobatórios mínimos acerca do efetivo deslocamento do seu beneficiário.

71. Como resultado, verificou-se o pagamento de diárias sem a efetiva comprovação do deslocamento, conforme evidenciado no processo de ressarcimento de viagem nº 2016.46.03.02112.

72. A jurisprudência do TCU é no sentido de que deve ser exigida – além da justificativa para a realização do deslocamento e sua vinculação com os objetivos institucionais –, a devida comprovação do efetivo deslocamento do beneficiário, nos termos dos Acórdãos TCU 340/2008-Plenário, 684/2011-Plenário, 4.441/2014-1ª Câmara e 3.131/2013-2ª Câmara.

73. Desta forma, entende-se necessário determinar ao Conselho que faça constar da norma que regula o pagamento de diárias procedimentos de comprovação de deslocamento e abstenha-se de realizar pagamentos de diárias sem a devida comprovação de deslocamento, nos termos dos Acórdãos TCU 340/2008-Plenário, 684/2011-Plenário, 4.441/2014-1ª Câmara e 3.131/2013-2ª Câmara.

III.5. Ausência de publicidade nos atos relacionados ao pagamento de jetons

74. Da análise das informações encontradas no ‘portal da transparência’ do Creci-RS (http://creci-rs.gov.br/site/portal_transparencia.php - visita em 13/10/2017), observou-se ausência de publicidade nos atos relacionados ao pagamento de jetons, conforme pode ser observado abaixo:



75. De acordo com o disposto no art. 8º, §1º, III, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, incluindo os registros das diversas despesas realizadas.

76. Nesse sentido, de acordo com o disposto no item 9.1.1.8 do Acórdão 96/2016-Plenário, os Conselhos de Fiscalização Profissional devem realizar a divulgação nominal, integral e detalhada de informações relativas a pagamentos a empregados, efetivos ou não, de auxílios e ajudas de custo e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como jetons (art. 8º, §1º, III, da Lei 12.527/2011). Determinação semelhante já havia sido realizada, por parte deste Tribunal, no âmbito do Acórdão 549/2011-2ª Câmara.

77. Cumpre salientar, entretanto, que o monitoramento do Acórdão TCU 96/2016 – Plenário, que trata da avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos conselhos de fiscalização profissional (TC-014.856/2015-8), está em andamento, sendo realizado por esta Secretaria. Assim, deixaremos de propor quaisquer mediadas corretivas quanto a este tema, que será tratado naqueles autos.

IV. Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria

IV.1. Promoção pessoal no exercício de cargo ou função pública

78. Verificou-se que o Presidente do Creci-RS (gestão 2016-2018), Sr. Marcio Ferreira Bins Ely, veicula sua própria imagem às custas do Creci-RS, realizando, deliberadamente ou não, a sua promoção pessoal, o que é vedado aos agentes públicos por força do § 1º, art. 37, da Constituição Federal de 1988, in verbis:

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

79. O Creci-RS possui publicação quinzenal de quase meia página no jornal de maior circulação no Estado do Rio Grande do Sul, o Zero Hora. Conforme pode ser observado nos exemplos abaixo, a imagem e o nome do atual presidente do Conselho são veiculados em praticamente todas as publicações: (...) (vide figuras de peça 26, p. 18)

80. Além disso, a sua imagem também é rotineiramente exposta nas publicações do site do próprio conselho, servindo, inclusive, de ‘garoto-propaganda’ de campanhas institucionais, como a que segue: (...) (vide figura de peça 26, p. 18).

81. A sua imagem está tão atrelada à do conselho, que o próprio sistema de buscas google a relaciona automaticamente quando é realizada a pesquisa com os argumentos “creci rs”, algo bastante incomum nesse tipo de busca: (vide figura de peça 26, p. 19)

82. Importa relatar ainda que, além de Presidente do Creci-RS, o Sr. Marcio Ferreira Bins Ely atualmente é Vereador da Câmara Municipal de Porto Alegre, possuindo, portanto, carreira política, não podendo ser desconsiderado o benefício político pessoal obtido com a prática ora relatada, ainda que possa não ser intencional.

83. Ressalta-se que casos semelhantes de promoção pessoal por parte de representantes de Conselhos de Fiscalização Profissional podem ser observados nos processos de denúncia e representação que culminaram, respectivamente, na prolação dos Acórdãos TCU 326/2015-Plenário e 3.818/2015-1ª Câmara. Em ambos os casos essa prática foi considerada reprovável por este Tribunal.

84. Assim, considera-se cabível determinar ao Conselho que, nas suas publicações, programas, campanhas e ações publicitárias, se abstenha de realizar exposição de imagem, nome ou símbolo que caracterize promoção pessoal de agentes públicos, nos termos do § 1º, art. 37, da Constituição Federal de 1988 e dos Acórdãos TCU 326/2015-Plenário e 3.818/2015-TCU-1ª Câmara.

V. Questões a serem consolidadas na FOC

85. Nesta seção, são relatadas ocorrências/situações que: a) ainda não foram tratadas; b) possuem apenas precedentes esparsos; ou c) possuem decisões contraditórias por parte desta Corte. O objetivo é coletar estas informações de maneira a consolidá-las no relatório da FOC, no qual será construído e padronizado o entendimento acerca dos temas.

V.1. Situação do controle da gestão

86. Conforme anteriormente mencionado, nos termos do Decreto 3.591/2000, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle.

87. Diante disso, por meio do Ofício de Requisição 01-156/2017, esta equipe de auditoria solicitou ao Creci-RS que informasse a estrutura da unidade de auditoria interna (quadro de pessoal, cargos e funções), os planos de auditoria e respectivos relatórios de suas atividades para os exercícios 2015 a 2017 e, por fim, os normativos pertinentes à criação e regulamentação desta unidade.

88. Em resposta, a autarquia informou não há, em sua estrutura, unidade de auditoria interna propriamente dita, com quadro de pessoal fixo especificamente designado para desenvolver este tipo de atividade. Entretanto, a atividade de auditoria (inspeções) é realizada mediante convocação específica de empregados e assessores, com participação do Supervisor de Controladoria.

89. Além do controle acima referido, o Creci-RS informa que foi criada a Corregedoria do Cofeci que, além da atividade de correição sobre processos administrativos e administrativos disciplinares, inspeciona o funcionamento geral dos Conselhos sob correição e, com o apoio de empregados e assessores do próprio Sistema Cofeci-Creci realiza também trabalhos de inspeção e auditoria nos Regionais e no próprio Conselho Federal.

90. Por fim, com relação às Contas do Conselho Regional, a autarquia informa que a fiscalização é realizada por organismos legais de controle interno, estabelecidos nos art. 22 a 30 do Regimento Padrão dos Regionais (aprovado pela Resolução-Cofeci nº 1.126/2009), que ocorre da seguinte forma: o processo de prestação de contas é preparado e relatado pela Assessoria Contábil; em seguida, é encaminhado ao Conselho Fiscal, que o examina e expede seu parecer consignado em Ata; após esta fase, o processo é distribuído por sorteio a um dos Conselheiros Efetivos que o examinará e fará seu relatório; Na sequência, o processo é submetido à apreciação e votação pelo Plenário do Regional; o processo, então, é remetido ao Conselho Federal onde sofre nova inspeção técnica pela Assessoria Contábil do Federal; em seguida, o processo é distribuído por sorteio a um Conselheiro Federal (não pertencente ao Regional); e, por fim, os autos são examinados, relatados e submetidos à apreciação e votação do Plenário do Conselho Federal.

V.2. Representatividade das receitas extraorçamentárias no balanço financeiro

91. Da análise do Relatório de Gestão do Creci-RS, referente ao exercício de 2015, verificou-se que as receitas extraorçamentárias (R\$ 24.874.037,15) representavam 60% do total de ingressos (R\$ 41.103.009,58), conforme balanço financeiro divulgado, sendo que não havia o detalhamento destas receitas, conforme balanço financeiro divulgado:

Quadro 7.4.2 - Balanço Financeiro

Ingressos Títulos	Valor	Dispêndios Títulos	Valor
RECEITA ORÇAMENTARIA	15.596.130,99	DESPESA ORÇAMENTARIA	16.385.881,31
RECEITAS CORRENTES REALIZADA	15.575.872,13	DESPESAS CORRENTES LIQUIDADAS	16.350.195,51
RECEITAS DE CAPITAL REALIZADAS	20.258,86	DESPESAS DE CAPITAL LIQUIDADAS	35.685,80
RECEITA EXTRA-ORÇAMENTARIA	24.874.037,15	DESPESA EXTRA-ORÇAMENTARIA	21.559.645,94
ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL E A TERCEIROS	1.630.741,63	ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL E A TERCEIROS	1.581.352,68
TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES A RECUPERAR	0,00	TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES A RECUPERAR	38.149,70
RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	38.615,90	RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	36.159,94
OUTROS CRÉDITOS E VALORES DE CURTO PRAZO A RECEBER	0,00	OUTROS CRÉDITOS E VALORES DE CURTO PRAZO A RECEBER	95.292,66
PESSOAL A PAGAR	4.070.360,68	PESSOAL A PAGAR	4.068.905,70
ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	1.224.926,67	ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	680.285,31
OBRIGAÇÕES DE CURTO PRAZO	15.529.469,62	OBRIGAÇÕES DE CURTO PRAZO	13.337.462,95
CONTAS A PAGAR	59.547,00	CONTAS A PAGAR	59.547,00
VALORES EM TRÂNSITO	724.246,66	VALORES EM TRÂNSITO	217.854,65
EMPRÉSTIMOS OBTIDOS	0,00	EMPRÉSTIMOS OBTIDOS	290.239,20
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	1.596.128,99	DÍVIDA DE LONGO PRAZO	1.154.396,15
DISPONÍVEL DO EXERCÍCIO ANTERIOR	632.841,44	DISPONÍVEL PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE	3.157.482,33
TOTAL GERAL	41.103.009,58	TOTAL GERAL	41.103.009,58

92. Da mesma forma, consta no Relatório de Gestão do exercício de 2016 a informação de que o total de ingressos foi de R\$ 34.378.251,41, dos quais R\$ 19.309.103,14 (ou 56%) diziam respeito às receitas extraorçamentárias, novamente não detalhadas, conforme segue:

Quadro 8.4.2 - Balanço Financeiro

Ingressos Títulos	Valor	Dispêndios Títulos	Valor
RECEITA ORÇAMENTARIA	11.911.665,94	DESPESA ORÇAMENTARIA	14.213.139,86
RECEITAS CORRENTES REALIZADA	11.911.665,94	DESPESAS CORRENTES LIQUIDADAS	13.456.198,36
RECEITAS DE CAPITAL REALIZADAS	0,00	DESPESAS DE CAPITAL LIQUIDADAS	756.941,50
RECEITA EXTRA-ORÇAMENTARIA	19.309.103,14	DESPESA EXTRA-ORÇAMENTARIA	19.981.373,96
ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL E A TERCEIROS	1.931.887,70	ADIANTAMENTOS CONCEDIDOS A PESSOAL E A TERCEIROS	2.025.720,20
TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES A RECUPERAR	0,00	TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES A RECUPERAR	60.678,46
CRÉDITOS POR DANOS AO PATRIMÔNIO	0,00	CRÉDITOS POR DANOS AO PATRIMÔNIO	232.458,94
RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	190.726,98	RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA	9.818,48
OUTROS CRÉDITOS E VALORES DE CURTO PRAZO A RECEBER	30.000,00	OUTROS CRÉDITOS E VALORES DE CURTO PRAZO A RECEBER	30.000,00
PESSOAL A PAGAR	4.774.905,00	PESSOAL A PAGAR	4.772.787,83
ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	1.672.867,57	ENCARGOS SOCIAIS A PAGAR	1.675.886,54
OBRIGAÇÕES DE CURTO PRAZO	9.673.880,70	OBRIGAÇÕES DE CURTO PRAZO	9.593.021,37
VALORES EM TRÂNSITO	434.530,51	VALORES EM TRÂNSITO	494.028,75
DÍVIDA DE LONGO PRAZO	600.304,68	DÍVIDA DE LONGO PRAZO	1.086.973,39
DISPONÍVEL DO EXERCÍCIO ANTERIOR	3.157.482,33	DISPONÍVEL PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE	183.737,59
TOTAL GERAL	34.378.251,41	TOTAL GERAL	34.378.251,41

93. Questionado, o Creci-RS, apresentou resposta mediante o Ofício Creci-RS/GP/782, informando que:

O valor de R\$ 24.87.037,15, constante no demonstrativo denominado 'BALANÇO FINANCEIRO', não é valor constante das demonstrações contábeis, compostas pelo Balanço Patrimonial e Demonstração de Receita (variação patrimonial aumentativa) e Despesas (variação patrimonial diminutiva).

Como o sistema contábil cria contas de controle nos níveis 1 à 8, entendemos que os valores constantes no questionamento, sejam importâncias compensatórias, não corretamente conciliadas.

Veja-se que a receita de 2015, foi num total de R\$ 17.485.810,12, não comportando a importância identificada no relatório 'BALANÇO FINANCEIRO' de R\$ 24.87.037,15.

Anexamos o Balanço Patrimonial encerrado em 2015, assim como o Balance Mensal de 31.12.2015, a comprovar a inconsistência do relatório 'BALANÇO FINANCEIRO', o qual solicitamos desconsideração, visto não compor as demonstrações contábeis.

94. Este tema será abordado no relatório de consolidação da FOC.

V.3. Pagamento de diária a conselheiro para a realização de trabalhos internos, sem afastamento da própria sede

95. Verificou-se que o Creci-RS realiza pagamentos à Conselheiros, a título de ressarcimento de despesas com alimentação e locomoção urbana, no valor de 30% do valor da diária, nos dias em que são realizados trabalhos internos no próprio Conselho, na mesma cidade de residência do Conselheiro.

96. A título de exemplo, no mês de março/2017, o Conselheiro Adir Antonio Zoehler (1º Diretor Tesoureiro do Creci-RS), residente em Porto Alegre/RS, recebeu um total de R\$ 3.231,90 referente à indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana relativa aos 21 dias de trabalho realizados na sede do Conselho (localizada em Porto Alegre/RS), tais como:

assinatura de cheques; controle de contas a pagar e a receber; atendimento a corretores com inadimplência; atualização de planilhas de cobrança; atualização de planilhas da tesouraria e controladoria; despachar processos internos; liberação de diárias; dentre outras tarefas administrativas internas (evidências: Relatório indenizações 2017 – Adir e processos administrativos 2017.48.87.03237 e 2017.48.265.03801).

97. Tais pagamentos foram realizados com fundamento na Portaria Creci-RS n. 029/2011, a qual se encontra embasada na Resolução Cofeci n. 900/2005 – que dispõe sobre a concessão de diárias, jetons e auxílio de representação para diretores, conselheiros, assessores e empregados do Sistema Cofeci/Creci –, nos seguintes termos:

Art. 5º As diárias serão concedidas por dia de afastamento, destinadas a indenizar despesas com hospedagem e alimentação, além das de locomoção urbana, tanto na cidade de origem como na de destino.

(...)

§ 8º Diretores e Conselheiros do Cofeci, e dos Creci's que congreguem mais de 8.000 (oito mil) inscritos em atividade (tendo como base os que estiverem em dia com o pagamento da anuidade do exercício anterior), se residentes na própria cidade onde forem designados para cumprimento de encargo, poderão receber, a critério da Presidência do Conselho, por dia integral de trabalho, a título de indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana, valor equivalente a 30% (trinta por cento) do valor da diária correspondente. (Grifos acrescidos)

98. Entende-se que a diária possui caráter indenizatório, e pressupõe o afastamento do beneficiário de sua própria sede para a realização de atividade de caráter eventual ou transitória, não sendo devida quando esse deslocamento constituir exigência permanente do cargo. Tais princípios estão definidos no art. 58 da Lei 8.112/1990 e já foram considerados aplicáveis aos Conselhos de Fiscalização Profissional, conforme discutido no Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário.

99. Entretanto, por se tratar de tema constante de decisões esparsas deste Tribunal e que possui impacto geral aos demais conselhos, entende-se que o assunto deve ser tratado no âmbito do relatório consolidado da FOC.

V.4. Normas do Conselho Regional sobre diárias, jetons e auxílios representação que não vedam o pagamento cumulativo de verbas indenizatórias

100. Atualmente, o normativo que regula a concessão de diárias, jetons e outras despesas indenizatórias é a Portaria Creci-RS 114/2016. Este normativo permite o pagamento cumulativo de diárias e jetons, conforme depreende-se do seu art. 6º, caput e § 6º. Este tema será abordado no relatório de consolidação da FOC.

V.5. Panorama da atividade finalística do Creci-RS

101. Segundo informações apresentadas pelo Creci-RS no Quadro de Informações dos Conselhos (evidência 16), a autarquia possuía, ao final de 2016, 42.279 pessoas físicas registradas, das quais 25.173 estão com o registro ativo. Possui, ainda, 5.435 pessoas jurídicas registradas, sendo que 2.720 estão com o registro ativo.

102. A fiscalização da atividade profissional de corretores de imóveis no Estado do RS é realizada por 16 fiscais, sendo que o número total de funcionários do Conselho é de 98. No exercício de 2016, foram lançados 35.046 autos de constatação. Além disso, foram notificadas 7.351 pessoas físicas/jurídicas e lavrados 5.220 atos de infração.

103. Ressalta-se que, segundo informações apresentadas, o Creci-RS aplicou as seguintes sanções: 369 advertências; 1.246 multas; 80 suspensões de registro; 1 cancelamento de registro; e 553 censuras. O montante total das sanções pecuniárias atingiu o valor de R\$ 736.386,00,

sendo que, deste valor, foi efetivamente recolhido R\$ 156.281,73, que representa um percentual de 21,2%.

104. Além das informações acima, o conselho informou que realizou, em 2016, gastos diretos com fiscalização da atividade profissional em um montante de R\$ 1.122.324,28. Este valor representa 3,3% do total de ingressos do exercício. Se levarmos em consideração somente as receitas orçamentárias, o percentual sobe para 9,4%.

105. Levou-se em consideração para este cálculo os seguintes dispêndios: salário, encargos e benefícios dos fiscais; transporte dos fiscais; manutenção, seguro, estacionamento e pedágio dos veículos utilizados oficialmente em nome do Conselho; equipamentos utilizados na fiscalização, bem como seguro, calibração e manutenção destes; diárias para cobrir despesas de estadia e alimentação dos fiscais, quando em ato de orientação e fiscalização; capacitação profissional dos fiscais; e telefonia móvel institucional utilizada pelos fiscais. Cumpre ressaltar que não foram considerados dispêndios com o valor de aquisição/aluguel de imóveis e de aquisição de automóveis.

VI. Análise dos comentários dos gestores

106. Considerando que não foram constatados achados de grande impacto ou que gerassem possíveis sanções aos responsáveis do Creci-RS, o presente trabalho não foi submetido aos comentários dos gestores.

VII. Conclusão

107. Este trabalho constitui-se de auditoria piloto da FOC Conselhos de Fiscalização Profissional, realizada no Creci-RS, com o objetivo de avaliar a regularidade das despesas e, ainda, levantar informações acerca de diversos aspectos de sua gestão.

108. Com relação ao controle da gestão, verificou-se que o Creci-RS não possui uma unidade de auditoria interna propriamente dita. Tais atividades são realizadas mediante convocações específicas de empregados ou assessores, com a participação do Supervisor de Controladoria. Além disso, existe atuação em processos administrativos e disciplinares por parte do próprio Conselho Federal, mediante a sua Corregedoria. Ressalta-se que tais informações serão utilizadas como subsídio para a consolidação do tema no âmbito do relatório da FOC.

109. No que tange às receitas, destaca-se que sua principal fonte são as anuidades dos profissionais e empresas registradas. Não foram constatadas fontes de receitas não previstas na legislação. Contudo, vale destacar que, nos exercícios de 2015 e de 2016, as receitas extraorçamentárias – não detalhadas – responderam por 60% e 56% do total de ingressos, respectivamente. A análise do tema deverá ser realizada no relatório consolidador da FOC.

110. Sobre eventuais renúncias de receita, registra-se que o conselho informou que não as realiza.

111. Com relação às despesas com diárias, passagens, jetons, verbas de representação e demais verbas indenizatórias, as seguintes situações merecem registro.

112. O primeiro achado diz respeito à permissão que normativo do Creci-RS dá ao pagamento de jetons nos casos de comparecimento em meras reuniões de comissões do conselho (Cefisp, Coapin e Crecicon), ao passo que o normativo do conselho federal não as prevê, carecendo, assim, de fundamento legal, conforme abordado no item III.1. Sobre esse ponto, propõe-se determinar ao Creci-RS que, além de abster-se de realizar tais pagamentos, realize o ajuste em sua norma, alinhando-a à norma do conselho federal e ao disposto no item 9.2.1 do Acórdão 549/2011-TCU-2ª Câmara.

113. O segundo achado diz respeito ao pagamento de jetons para a participação em reuniões sem a devida comprovação da efetiva participação, conforme demonstrado no item III.2. Esta situação afronta o disposto no normativo do Creci-RS que rege a matéria, além de ir

de encontro à norma federal e às decisões desta Corte. Neste sentido, será proposta determinação de correção desta situação à autarquia.

114. O item III.3 deste relatório, refere-se ao pagamento de jetons a não conselheiros, o que se constitui de situação não prevista pelo normativo do conselho federal. Portanto, será proposta determinação ao Conselho para que se abstenha de efetuar tais pagamentos, por falta de amparo legal.

115. O quarto achado da equipe evidencia que as normas que tratam de concessão de diárias no âmbito do Creci-RS não exigem a efetiva comprovação do deslocamento, por parte do beneficiário, resultando, novamente, em má comprovação de despesas, conforme demonstrado no item III.4. Dessa forma, será proposta a regularização das normas quanto aos procedimentos de comprovação de deslocamento. Além disso, constará da proposta de determinação para que não sejam realizados pagamentos de diárias que não tenham sido devidamente comprovadas.

116. Registra-se, ainda, que, quanto ao tema despesas com verbas indenizatórias, foram verificadas situações que não se constituem de achados, uma vez que serão abordadas na consolidação da FOC, são elas: a) pagamento de valor correspondente a 30% da diária a conselheiro para a realização de trabalhos internos no conselho, na própria cidade de domicílio do beneficiário, sem existir, portanto, o seu afastamento da sede (item V.3); e b) normativo que regula a concessão de diárias, jetons e demais verbas indenizatórias permitindo o pagamento cumulativo de diárias e jetons (item V.4).

117. O quinto achado (item III.5) relata a ausência de publicidade nos atos relacionados ao pagamento de jetons, assunto que será tratado no âmbito do TC 014.856/2015-8, que trata do monitoramento do Acórdão TCU 96/2016 – Plenário.

118. Acerca das transferências de recursos entre conselhos e a terceiros, mediante convênios e afins, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo, registra-se que não foram encontradas inconformidades nos processos administrativos avaliados.

119. Sobre a atividade finalística do Creci-RS, por se tratar do primeiro levantamento de informações sobre a área, foram coletados dados quantitativos da estrutura, atuação e gastos relacionados, sem, contudo, realizar-se uma análise qualitativa das informações. Tais informações servirão de subsídio para a formação de uma visão geral da atuação dos conselhos de fiscalização profissional e poderá permitir a proposição de medidas estruturantes.

120. Além dos achados acima, a equipe verificou a ocorrência de um achado não proveniente das questões de auditoria, o qual diz respeito à promoção pessoal no exercício de cargo ou função pública por parte do Presidente do Creci-RS (item IV.1). Para essa irregularidade será proposta determinação ao conselho para que em suas campanhas publicitárias, deixe de vincular a imagem do Creci-RS a de seus representantes.

121. Por fim, ressalta-se que, por se tratar de um trabalho piloto de uma fiscalização de âmbito nacional, um de seus principais objetivos foi testar a matriz de planejamento e seus procedimentos, que posteriormente seriam replicados nos demais trabalhos realizados. Importante frisar que, de forma a evitar conflitos de propostas de encaminhamento da auditoria piloto com as propostas das demais secretarias participantes, em função de alterações de entendimento após o debate realizado no workshop, a elaboração e conclusão do presente relatório foi postergada de maneira que sua conclusão ocorresse no mesmo período dos demais trabalhos realizados pelas equipes participantes.

VIII. Proposta de encaminhamento

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

a) determinar ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis 3ª Região (RS), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

a.1) efetue a correção da Portaria Creci-RS 114/2016, com o objetivo de limitar o pagamento de jetons a reuniões de diretoria, em caráter deliberativo, e de sessões plenárias, nos termos do disposto no art. 2º da Resolução Cofeci n. 900/2005 e do item 9.2.1 do Acórdão TCU 549/2011 – 2ª Câmara, além de abster-se de realizar, doravante, pagamentos de jetons com fundamento em reuniões de comissões.

a.2) se abstenha de efetuar pagamentos de jetons sem a devida comprovação de comparecimento às reuniões plenárias e de diretoria com caráter deliberativo, nos termos da Portaria Creci-RS 114/2016 (art. 6º), da Resolução Cofeci 900/2005 (art. 6º), do Acórdão TCU 123/2013 – Plenário e do Acórdão TCU 1948/2012 – Plenário;

a.3) se abstenha de efetuar pagamentos de jetons a não Conselheiros do Creci-RS por falta de amparo legal, nos termos do art. 2º da Resolução Cofeci 900/2005 c/c o art. 4º, inc. I, da Resolução Cofeci 1.126/2009;

a.4) faça constar da norma que regula o pagamento de diárias procedimentos de comprovação de deslocamento e abstenha-se de realizar pagamentos de diárias sem a devida comprovação de deslocamento, nos termos dos Acórdãos TCU 340/2008-Plenário, 684/2011-Plenário, 4.441/2014-1ª Câmara e 3.131/2013-2ª Câmara; e

a.5) se abstenha de realizar a exposição de imagem, nome ou símbolo que caracterize promoção pessoal de agentes públicos nas suas publicações, programas, campanhas e ações publicitárias, independentemente da mídia utilizada, nos termos do § 1º, art. 37, da Constituição Federal de 1988 e dos Acórdãos TCU 326/2015-Plenário e 3.818/2015-TCU-1ª Câmara.

b) determinar à Secex-RS que promova o monitoramento das deliberações constantes do item a;

c) arquivar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.”

É o relatório.