



Unidade Auditada: CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DA BAHIA

Exercício: 2017

Município: Salvador - BA

Relatório nº: 201800418

UCI Executora: CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO NO ESTADO DA BAHIA

Análise Gerencial

Senhor Superintendente da CGU-Regional/BA,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201800418, e consoante o estabelecido na Instrução Normativa SFC n.º 03, de 09 de junho de 2017, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Conselho Regional de Enfermagem do Estado da Bahia (Coren-BA).

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 11 de junho a 06 de julho de 2018, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

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

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 23 de fevereiro de 2018, entre Controladoria Regional da União no estado da Bahia (CGU/BA) e a Secretaria Federal do Controle Externo do Tribunal de Contas da União na Bahia (Secex/BA), foram efetuadas avaliações dos seguintes temas:

- Avaliação da conformidade das peças do processo de Prestação de Contas e conteúdo do Relatório de Gestão;



- Avaliação dos resultados qualitativos e quantitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência das ações de fiscalização da atividade profissional;
- Avaliação da gestão de pessoas contemplando: observância da legislação sobre admissão e remuneração de pessoal, assim como a consistência dos controles internos administrativos relacionados;
- Avaliação da gestão de compras e contratações, especialmente no que diz respeito à regularidade das aquisições feitas por inexigibilidade e dispensa de licitação, bem como, à qualidade dos controles internos administrativos relacionados à atividade;
- Avaliação do cumprimento da Lei de Acesso a Informação (LAI), no que se refere à divulgação de informações concernentes aos procedimentos licitatórios.

2.1 Avaliação da Conformidade das Peças

O objetivo deste ponto é avaliar se as peças constantes do processo referente à prestação de contas do exercício de 2017 do Conselho Regional de Enfermagem da Bahia foram adequadamente preenchidas no sistema e-contas. Foi avaliado se:

Item 1 - A unidade jurisdicionada elaborou todas as peças a ela atribuídas pelas normas do Tribunal de Contas da União para o exercício de referência?

Item 2 - As peças contemplam os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos da IN TCU nº 63/2010 e da Portaria - TCU nº 65/2018?

Para a primeira questão de auditoria, verificou-se que o Coren-BA elaborou todas as peças requeridas pelo TCU, quais sejam o Relatório de Gestão de 2017 e o Rol de Responsáveis. Quanto à segunda questão, constatou-se que as peças contemplaram os formatos e conteúdos obrigatórios nos termos dos normativos supracitados e que o Rol se encontra atualizado, conforme consulta realizada, em 20 de julho de 2018, no sistema E-contas.

2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

a. Julgamento de infrações ético disciplinares

Para avaliar a atuação do Coren-BA no julgamento das infrações ético disciplinares foi selecionada uma amostra de 12 processos dos julgamentos realizados ou em realização entre os anos 2015 e 2017. Dois aspectos dos julgamentos foram avaliados: Tempestividade e motivação.

Item 1 - Os julgamentos dos processos ético disciplinares do Coren-BA são tempestivos?

Conclui-se que os processos são julgados de forma intempestiva. Estima-se que os processos julgados entre 2015 e 2017 duraram, em média, 1105 dias entre a denúncia ou expedição de ato de ofício e a decisão do plenário do Conselho.

Item 2 - As decisões do plenário nos processos ético/disciplinares são motivadas de forma adequada?

Com relação ao aspecto da motivação, conforme definido no artigo 122 da Resolução do Cofen 370, de 3 de novembro de 2010, a decisão final do Plenário conterà a indicação dos motivos de fato e de direito em que se fundamenta a decisão. Em todos os sete julgamentos concluídos dos doze selecionados da amostra há motivação de fato e de



direito que fundamenta a decisão do plenário. Desta forma, conclui-se que as decisões do plenário são motivadas de forma adequada.

b. Fiscalização do exercício da atividade profissional

Na avaliação da atuação do Coren-BA na fiscalização da adequada atuação dos profissionais de enfermagem no estado, foram consideradas duas questões de auditoria:

Item 1 - Existem critérios objetivos para seleção dos estabelecimentos de saúde fiscalizados?

Foi constatado que o critério para seleção dos estabelecimentos de saúde foi definido de forma objetiva, porém a análise das fiscalizações indica que o mesmo é inexecutável e não foi cumprido nos últimos três anos.

Item 2 - Existem procedimentos previamente definidos para fiscalização dos estabelecimentos?

O Coren-BA dispõe de um manual do departamento de fiscalização que sistematiza os Procedimentos Operacionais Padrões (POP) e os fluxos do departamento. Além dos POP, o manual apresenta o fluxo gráfico do processo de fiscalização com o detalhamento dos passos a serem observados pela equipe de fiscalização no caso da constatação de irregularidades ou não.

Para avaliar se os procedimentos são seguidos pelas equipes de fiscalização do conselho, foi selecionada uma amostra de doze relatório de inspeção realizados no ano passado. De forma geral, os relatórios de todas as dozes fiscalizações selecionadas observaram os itens de verificação previstos, principalmente, no procedimento “Ações na inspeção”. Desta forma, conclui-se que o Conselho dispõe e utiliza procedimentos previamente definidos para fiscalização dos estabelecimentos de saúde.

c. Avaliação do cumprimento da Lei de acesso à informação (LAI)

Nesse ponto, o objetivo foi avaliar o cumprimento pelo Coren-BA de alguns aspectos da Lei 12.527/2011, também conhecida por Lei de Acesso à Informação – LAI. O escopo da avaliação baseou-se no acórdão do TCU nº 96/2016 que consolidou as fiscalizações em 510 Conselhos Federais de Fiscalização, inclusive no Conselho Federal de Enfermagem. As questões de fiscalização abordadas no acórdão e utilizadas neste trabalho são:

Item 1 - É possível acessar a Ouvidoria por meio do site?

Item 2 - O Conselho divulga informações sobre a estrutura, legislação, composição, data, horário, local das reuniões, contatos, deliberações, resoluções e atas de seus órgãos colegiados?

Item 3 - Constam informações referentes ao resultado de auditorias no site?

Item 4 - Constam informações referentes a convênios e transferências no site?

Item 5 - Ocorre a divulgação das receitas?

Item 6 - As despesas estão detalhadas no site?

Item 7 - As licitações e contratos são divulgadas no site?

Item 8 - Os editais de concursos públicos/processos seletivos são divulgados?

Item 9 - O site do Coren-BA divulga a relação nominal de seus empregados e cargos?

Item 10 - O site divulga a remuneração dos empregados?

Item 11 - Todos os pagamentos, a qualquer título, a empregados e Conselheiros são divulgados no site?



Item 12 - O Coren-BA divulga os pagamentos de diárias e passagens?

Item 13 - Consta a seção perguntas frequentes no site?

Item 14 - Existe SIC físico e no site?

Item 15 - Consta seção para divulgação das informações classificadas como sigilosas e o rol das informações desclassificadas nos últimos doze meses no âmbito do Conselho?

Da análise do sítio eletrônico ou do funcionamento do Conselho, constatou-se que todos os aspectos da LAI que foram abordados nas questões acima já estão sendo tratados de forma adequada pelo Conselho. Com relação a atualização das informações disponibilizadas, adotando-se o critério de atualização em até seis meses da ocorrência do fato, conclui-se que todas as informações apresentadas estão devidamente atualizadas no sítio eletrônico do Conselho.

2.3 Avaliação da Gestão de Pessoas

Conforme planejamento e escopo dos trabalhos de Auditoria, são listadas a seguir as respostas às questões de auditoria formuladas para a área de gestão de pessoas.

Item 1. A admissão de empregados para cargos efetivos se dá por meio de concurso público?

A admissão dos empregados do COREN-BA se dá por meio de concurso público.

Dos 128 empregados em abril/2018, 79 são concursados, 23 são comissionados (de livre nomeação e exoneração) e 26 são do quadro permanente que ingressaram sem concurso.

Todos esses 26, porém, têm data de admissão anterior a 18 de maio de 2001, data-limite fixada pelo STF para adoção obrigatória do concurso nas contratações de pessoal pelos conselhos de fiscalização profissional.

Já o quantitativo de comissionados, está dentro do limite máximo de 40% do total de efetivos previsto pela Resolução COFEN nº 425/2012, alterada pela Resolução nº 566/2018.

Item 2. As rubricas remuneratórias mais relevantes/críticas da Folha de Pagamento - FOPAG têm base normativa (CLT, Regulamento Interno, decisão judicial)?

Verificou-se que há razoável confiabilidade nos valores pagos das rubricas mais representativas da Folha de Pagamentos.

Os gastos com pessoal em 2017 foram de R\$9.730.263,46, correspondendo a 60% do total de despesas pagas, excluída a transferência da cota-parte do COFEN. Foram analisadas rubricas que somam 82% desse grupo de despesas. A seguir, uma síntese dos resultados dos testes aplicados, conforme registro específico na Parte 2 deste Relatório.



Quadro 1 - Análise das rubricas da FOPAG

Rubrica	Descrição	O que disseram os testes
0001	Salário-Base	Representam os salários dos empregados efetivos e dos comissionados. Os primeiros tiveram reajustes de 6% em 2017, conforme previsto no Acordo Coletivo de Trabalho - ACT. Havia também fichas funcionais completas no Sistema de Pessoal, inclusive o histórico remuneratório. Foram verificadas impropriedades nessa rubrica, segundo tópicos específicos deste Relatório. No entanto, tais constatações se referem a uma parcela menor dos empregados e/ou são menos representativas do total pago em termos absolutos.
0248	Adiantamento Salarial	Valores adiantados na Folha quinzenal que são automaticamente descontados na FOPAG do final do mês. Os totais adiantados e descontados eram correspondentes.
0649	Aux. Alimentação	Valores pagos conforme definido no Acordo Coletivo de Trabalho - ACT vigente. Comissionados não recebem.
0212	13º Salário	Sem evidências de irregularidades. Total pago guarda proporcionalidade a um mês de salário.
0012	Horas Férias Diurnas	Rubrica destinada ao pagamento do período de férias. Nestes casos, tais valores somados à rubrica 0001 totalizam adequadamente o definido como salário-base do empregado.
1034	Cesta Básica	Valores pagos conforme definido no ACT vigente. Comissionados não recebem.
0069	Anuênio	Aplicação correta de 1% a cada ano de exercício, incidindo apenas sobre o salário-base. Os optantes pelo Plano de Cargos Carreira e Salários - PCCS tiveram seus anuênios congelados em dez/2013 e os que foram admitidos após sua vigência não mais recebem a vantagem.
0933	Gratificação Dedicção Exclusiva	Percentual de 25% aplicado corretamente sobre o salário-base exclusivamente dos enfermeiros-fiscais optantes. Evidenciou-se que tais optantes não exercem outras atividades na área de saúde concomitantes com o recebimento da gratificação, bem como não são sócios-administradores de empresas na área de saúde.

Fonte: Referência FOPAG de nov/2017 e demais fontes consultadas.

Os problemas identificados em relação ao enquadramento e progressão de parte dos empregados e a ausência de regulamentação da remuneração dos comissionados não obstam a conclusão inicial.

Por outro lado, observou-se como causa-raiz em ambas as situações a adoção de práticas administrativas sem o necessário respaldo normativo. Isso demonstra a necessidade de mudança de paradigma na cultura da gestão, de modo que as rotinas espelhem corretamente aquilo que prescrevem as normas vigentes no Conselho.

Itens 3, 4 e 5 – Os controles internos relacionados à Folha de Pagamento são adequados?

Embora haja oportunidades de melhorias, avalia-se que são razoavelmente adequados os controles internos no fluxo de processamento da FOPAG, em especial pela segregação de funções havida entre quem processa, quem revisa, quem prepara o pagamento, quem paga e quem contabiliza.

Além disso, são positivos o uso restrito de senhas de lançamento no sistema de pessoal, a sistemática de pagamento bancário em duas etapas e com dupla autorização e a organização do conjunto comprobatório do movimento mensal de Folha. Cite-se ainda a



inexistência de demandas trabalhistas nos últimos três anos a respeito de verbas salariais, assim como a não ocorrência de rubricas na FOPAG cuja origem é uma decisão judicial.

Ainda assim, há oportunidades concretas de melhoria, que devem ser avaliadas e implementadas pelos gestores. Nessa seara, mostram-se relevantes a ausência de senha de consulta pelos revisores da Controladoria; a subutilização dos relatórios gerenciais emitidos pelo sistema e a imperiosa necessidade de criar-se o manual de rotinas do processamento da FOPAG.

Por fim, são desafios do COREN-BA o gerenciamento dos riscos atinentes à reforma trabalhista recém-aprovada e seus desdobramentos jurisprudenciais, assim como à coexistência de celetistas e estatutários em seu quadro a partir da decisão judicial de 2015 (ainda em trâmite) que passou a enquadrar os novos concursados no regime da Lei nº 8.112/90.

2.4 Avaliação da Regularidade dos Processos Licitatórios da UJ

De acordo com informações disponibilizadas pelo próprio Conselho no seu sítio, em maio de 2017 havia 42 contratos em andamento no valor total de aproximadamente R\$ 2,2 milhões. A execução de aproximadamente 49% do valor ficou concentrada em quatro contratos.

Conforme apresentado na Tabela 1, o maior valor corresponde ao contrato celebrado com os Correios para postagem de boletos de anuidades e demais correspondências no valor de R\$ 631.250,00.

Os demais contratos de maior valor são os de publicidade e de compras de passagens aéreas, este último, quando consolidado pelo tipo de objeto contratado, correspondendo, respectivamente, a 11% e 9% do total.

Tabela 1 – Contratos executados em 2017

Contratado	Objeto	Valor	%
Correios	Postagens	R\$ 631.250,00	28%
CDLJ Publicidade (Yayá) – Contrato 16/2013	Publicidade	R\$ 250.000,00	11%
Plus Viagens ¹ - Contrato 26/2012	Passagens aéreas	R\$ 200.000,00	9%
Demais contratos	-	R\$ 1.147.055,45	51%
Total	-	R\$ 2.228.305,45	100%

¹ Em 2017 foram dois contratos: até julho prestava o serviço a Plus Viagens e a partir daí, a empresa Aerotur (Contrato 31/2017).

Fonte: Coren-BA (<http://ba.corens.portalcofen.gov.br/>)

Dada a característica do contratado do serviço de postagens, que exerce o serviço de forma monopolista, a criticidade é baixa, especialmente devido aos aspectos do processo de seleção e do preço cobrado pelo serviço. Desta forma, a despeito do valor, optou-se por não integrar o escopo da Auditoria.

Assim, seguem abaixo as respostas às questões de auditoria em relação aos contratos selecionados:



Item 1 - As contratações foram motivadas de forma adequada?

As contratações foram motivadas de forma adequada. Os objetos dos contratos eram compatíveis com as atividades do conselho e as estimativas do valor se fundamentaram em requisição de área competente e com base em ano anterior e em série histórica.

Além disso, havia informação da unidade de contabilidade sobre a existência de disponibilidade orçamentária e a continuidade dos processos foi aprovada pela presidente do conselho.

Item 2 - A modalidade de contratação foi adequada?

Foram adequadas as modalidades utilizadas. O contrato de passagens aéreas que vigorou até a metade do exercício foi derivado de um pregão presencial, já o segundo, de um pregão eletrônico. No caso dos serviços de publicidade, a contratação se deu a partir de uma concorrência pública do tipo técnica e preço, na forma do art. 5º da Lei nº 12.232/2010.

Item 3 - As especificações técnicas e exigências de habilitação são condizentes com objeto do certame?

As especificações técnicas e exigências de habilitação foram condizentes com objeto do certame.

Item 4 - Os preços dos produtos/serviços contratados estão de acordo com os preços de mercado?

Os preços das passagens aéreas pagas pelo Conselho foram, no geral, inferiores às médias dos mesmos trechos pagos pelo Governo Federal, conforme registrados no SCDP do Portal da Transparência.

O trecho mais utilizado no período foi Salvador/Brasília/Salvador. Em média, o valor desembolsado pelo COREN para esse trajeto foi 28% menor que a média do Governo Federal, o que mostra a sua compatibilidade no âmbito do setor público.

No que tange aos preços do contrato de publicidade, evidenciou-se, no geral, a existência de cotações prévias pela contratada e emissão de notas fiscais pelos respectivos fornecedores externos, como baliza para os pagamentos efetuados pelo COREN à CDLJ.

No entanto, foram identificadas impropriedades como não adoção de cotações sigilosas para serviços acima do limite legal e cotação e/ou contratação de empresa de propriedade do diretor da CDLJ. Neste último caso, esse conflito de interesses fragiliza a confiança do Conselho quanto à adequabilidade dos preços praticados.

Item 5 - O bem/serviço foi efetivamente entregue/prestado?

Estima-se que 16% das passagens compradas em 2017, o que corresponde a R\$ 31 mil, foram canceladas e o valor ainda não foi ressarcido ao Conselho.

Quanto às despesas com publicidade em 2017 (R\$246.664,86), observou-se um aumento expressivo em relação ao ano anterior (R\$37.682,11), mas que tinha compatibilidade com 2015 (186.247,46). Segundo o Conselho, aquela variação ocorreu em virtude do déficit orçamentário em 2016 e da priorização de recursos para a reforma da nova sede naquele



ano. Em 2017, por seu turno, houve incremento de tais gastos devido à inauguração do prédio.

Foi possível confirmar a efetiva entrega/prestação de diversos bens/serviços referentes à citada reforma e inauguração, como placas de sinalização dos ambientes, grafismo na parede lateral da entrada, letreiro em aço inox instalado na fachada, placa de inauguração e vídeos institucionais. Itens que somam R\$68.251,65.

Afora esses, nos pagamentos por veiculações em outdoor, constavam anexas as fotografias das publicações em equipamentos instalados na capital. Outros itens, embora não verificáveis diretamente (como banners, folders, faixas e brindes), possuíam a comprovação da criação da arte e estavam vinculados a campanhas institucionais do COREN, a exemplo da Semana de Enfermagem.

2. 5 Ocorrências com dano ou prejuízo

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

3. Conclusão

A partir da análise dos temas definidos para o escopo do trabalho, conclui-se que a gestão do Conselho ocorre de forma regular, porém foram constatadas falhas e impropriedades que demandam ajustes pontuais. Os principais achados da avaliação são sintetizados a seguir:

- Valor não reembolsado decorrente de viagens canceladas
- Processos éticos disciplinares são julgados de forma intempestiva;
- Impropriedades na execução do contrato de publicidade institucional;
- Metas inexecutáveis de fiscalização;
- Pagamento de gratificação adicional de função (30%) sem respaldo normativo.
- Progressão funcional realizada em desacordo com as normas do PCCS
- Impedimento ilegal de licitante na participação do certame.

Eventuais questões formais que não tenham causado prejuízo ao erário, quando identificadas, foram devidamente tratadas por Nota de Auditoria e as providências corretivas a serem adotadas, quando for o caso, serão incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pela CGU. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Salvador/BA.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado da Bahia

1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Valor não reembolsado decorrente de viagens canceladas

Fato

No ano de 2017, o Conselho gastou com passagens por meio dos contratos com as agências Plus Viagens e Aerotur Viagens e Turismo o valor de aproximadamente R\$ 192 mil em 224 viagens.

Conforme apresentado na Tabela 2, no ano de 2017, o trecho mais utilizado no período foi Salvador/Brasília/Salvador. Em média, o valor da passagem paga pelo Conselho para o trecho indicado, incluindo taxas, foi R\$ 1059,63. O valor foi 28% menor do que a média do valor pago no trecho pelo governo federal em todos os órgãos da administração pública federal no mesmo período.

Tabela 2 – Gastos com passagens 2017 – Coren/BA x SCDP

Trecho	Valor total	Qtde	Média Coren/BA	Média Governo Federal
Ssa/Bsb/Ssa	R\$ 48.742,88	46	R\$ 1.059,63	R\$ 1.470,34
Ssa/Rio de Janeiro/Ssa	R\$ 24.266,22	32	R\$ 758,32	R\$ 1.039,98
Ilhéus/Ssa/Ilhéus	R\$ 15.842,09	28	R\$ 565,79	R\$ 548,92
Ssa/Ilhéus/Ssa	R\$ 6.615,37	15	R\$ 441,02	R\$ 548,92
Demais	R\$ 96.315,78	103	R\$ 935,10	-
Total	R\$ 191.782,34	224	R\$ 856,17	-

Fonte: Coren/BA e Portal da Transparência

Nos demais trechos mais utilizados, exceção de Ilhéus/Salvador/Ilhéus, o preço pago pelo Conselho foi inferior ao que os órgãos da administração pública federal pagaram no mesmo período. No entanto, considerando uma única média para os trechos Ilhéus/Salvador/Ilhéus e Salvador/Ilhéus/Salvador, os valores pagos pelo Conselho estão abaixo dos valores médios pagos pelo Governo Federal.

Para avaliar se o serviço foi efetivamente prestado, foi selecionada uma amostra de 12 viagens do universo de passagens compradas no ano de 2017.

Duas das doze viagens selecionadas de forma aleatória foram canceladas por solicitação do próprio Conselho, mas o valor do reembolso ainda não foi requisitado à agência. Desta forma, estima-se que 16% das passagens foram canceladas e, dado que o valor médio dos trechos comprados pelo Conselho é de R\$ 856, a estimativa de valor das passagens que foram canceladas e que ainda não foram ressarcidas pela agência corresponde à aproximadamente R\$ 31 mil.



Causa

Falta de definição de rotina para solicitação de reembolso de passagens canceladas.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação à falta de solicitação de reembolso das passagens canceladas, o Coren-BA, por meio do expediente de 26 de julho de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

Analisando o contrato com a empresa para a emissão de passagens aéreas, verificamos que cada companhia aérea possui uma regra tarifária própria para reembolso de passagens, podendo ser cobrada uma taxa/multa, que depende do perfil da tarifa da passagem aérea emitida, podendo ser de até 100% do valor desta.

Estamos verificando com a Secretária do Coren-BA, setor responsável pela emissão das passagens, os casos de cancelamento ocorridos no exercício de 2017, para analisarmos quais caberiam reembolso, e qual valor deveria ter sido reembolsado. Após esta apuração, iremos verificar os valores que já foram reembolsados, ou utilizados como créditos em passagens emitidas posteriormente, para solicitarmos a empresa contratada a regularização de eventuais pendências existentes.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Conselho apenas contextualizou o fato, porém não alterou o posicionamento da equipe de auditoria. De fato, de acordo com a resolução nº 400 de 2016 da Agência Nacional de Aviação Civil, em caso de cancelamento, os reembolsos dos valores estarão sujeitos multas estabelecidas nos contratos celebrados com as companhias aéreas, ressalvados os valores das tarifas de embarque e demais taxas aeroportuárias e internacionais que deverão ser integralmente reembolsadas aos passageiros.

Recomendações:

Recomendação 1: Revisar todas as viagens compradas em 2017 e solicitar a agência o reembolso do valor das viagens canceladas, conforme o contrato celebrado.

Recomendação 2: Após a realização da revisão das passagens canceladas, ajustar a rotina/procedimento visando a disciplinar as solicitações de reembolso de passagens aéreas nos casos de cancelamento



1.2 Composição do Relatório de Auditoria

1.2.1 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

1.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Estabelecimento de metas inexecutáveis de fiscalização, com impacto na transparência da definição dos critérios de seleção dos estabelecimentos de saúde fiscalizados

Fato

O exercício da profissão de enfermagem é regulamentado pelas Leis nº 2604, de 17 de setembro de 1955, nº 5.905, de 12 de julho de 1973 e nº. 7.498, de 25 de junho de 1986. De acordo com os normativos, a profissão é disciplinada em nível nacional pelo Conselho Federal e no nível de atuação do profissional, pelos Conselhos Regionais de Enfermagem.

O serviço de enfermagem é realizado por profissionais com diferentes atribuições, proporcionais ao nível de formação exigido para cada profissional.

- Enfermeiro e Obstetrix– Responsável pelos serviços mais complexos e é exigido curso de nível superior. É de competência exclusiva do enfermeiro, entre outras, a designação em Anotação de Responsável Técnico (ART) nas empresas/instituições onde houver serviços/ensino de enfermagem. O Enfermeiro Responsável Técnico (ERT) é o responsável pelo planejamento, organização, coordenação, execução e avaliação dos serviços de enfermagem.
- Técnico de enfermagem – Responsável pelas atividades de alta complexidade que não são atribuição exclusiva dos profissionais enfermeiros. Exigido curso técnico em enfermagem.
- Auxiliar de enfermagem e parteiros – Responsável pelas atividades de menor complexidade e é exigido curso de auxiliar de enfermagem.

De acordo com dados apresentados no sítio do Conselho Federal de Enfermagem, existem na Bahia mais de 2 milhões de profissionais de enfermagem com inscrição ativa no cadastro atuando em estabelecimentos de saúde nos 417 municípios do estado.

No Coren-BA, o departamento de fiscalização é dividido em duas subseções: Capital e Interior. Conforme dados apresentados na Tabela 3, em dezembro de 2017, havia 15 funcionários lotados na capital e 17 na subseção interior, totalizando 32 servidores dedicados à atividade de fiscalização no conselho.

Tabela 3 – Estrutura do departamento de fiscalização - 2017

Função	Capital	Interior	Total
Gerência	1		1
Coordenações	1	1	2
Enfermeiros Fiscais	9	15	24
Assistentes desenvolv. (6h)	1	-	1
Assistentes desenvolv. (8h)	2	-	2
Auxiliar de fiscalização	1	1	2
Total	15	17	32

Fonte: Coren-BA



Existem 5967 estabelecimentos de saúde no estado da Bahia onde atuam profissionais de enfermagem, 521 na capital e 5.446 no interior. O Coren-BA classifica esses estabelecimentos por níveis de complexidade de atendimento à saúde. Atualmente, existem sete níveis definidos pelo Conselho e a complexidade da fiscalização aumenta de acordo com o porte do estabelecimento.

Dado que em boa parte das fiscalizações realizadas ocorrem constatações que se desdobram em recomendações que repercutem nas atividades dos estabelecimentos, como por exemplo inexistência de enfermeiro responsável técnico ou equipe de enfermagem subdimensionada, é importante que a seleção dos estabelecimentos fiscalizados ocorra de modo transparente e impessoal. De forma a evitar qualquer questionamento de direcionamento das fiscalizações é importante que o critério de seleção seja objetivo e conhecido por todos por meio dos documentos de planejamentos da unidade.

Na documentação apresentada pelo Conselho e disponibilizada na sua página na internet foi possível comprovar que a forma que os estabelecimentos de saúde são selecionados foi definido objetivamente. O critério definido pelo Conselho para seleção dos estabelecimentos de saúde é o rodízio. De acordo com documentação apresentada pelo departamento de fiscalização, todos os estabelecimentos de saúde classificados nos dois primeiros níveis devem ser inspecionados a cada três anos e os dos demais níveis a cada dois anos.

No entanto, apesar do critério para seleção das unidades ter sido definido de forma objetiva, a análise das fiscalizações realizadas nos últimos três anos indica que o mesmo não é exequível.

Conforme apresentado na tabela 4, 79% dos estabelecimentos de saúde no estado da Bahia possuem apenas trabalhos burocráticos e não realizam procedimentos de enfermagem (Nível 1) ou possuem equipes de enfermagem prestando cuidados mínimos (Nível 2). O terceiro nível corresponde a instituições de saúde com atendimento especializado e que dispõem de equipes de enfermagem prestando cuidados mínimos e intermediários.

Tabela 4 - Fiscalizações realizadas entre 2015 e 2017 – Estabelecimento por nível de complexidade

Nível de complexidade	Qtde de estab.	% estab.	Fiscalizados 2015	Fiscalizados 2016	Fiscalizado 2017	% fiscalizados últimos 3 anos
Nível 1	543	9%	78	143	132	65%
Nível 2	4179	70%	159	174	511	20%
Nível 3	403	7%	66	99	91	64%
Nível 4P	719	12%	222	328	260	100%
Nível 4M	89	1%	32	57	47	100%
Nível 4G	31	1%	11	22	23	100%
Nível 4EG	3	0,1%	2	3	3	100%
Total	5967	100%	570	826	1067	41%

Fonte: Coren-BA

Os demais níveis representam estabelecimentos de alta complexidade em que as equipes de enfermagem realizam desde atendimentos de cuidados mínimos à intensivos. Os estabelecimentos de alta complexidade foram segmentados de acordo com a quantidade de leitos que dispõem. Estabelecimentos de pequeno porte (nível 4P), que dispõem de



até 50 leitos, de médio porte (nível 4M), entre 51 e 150 leitos, de grande porte (nível 4G), entre 151 e 300 leitos e extra porte (nível 4EG), acima de 300 leitos.

Conforme dados da tabela 4, entre 2015 e 2017, 41% dos estabelecimentos de saúde do estado da Bahia foram fiscalizados, mas todos os estabelecimentos classificados no nível 4 foram fiscalizados nos últimos três anos. Com relação aos demais níveis, principalmente o segundo, em que apenas 20% dos estabelecimentos foram fiscalizados, o Conselho não vem conseguindo fiscalizar todos no prazo estabelecido. O que comprova que, e como é reconhecido pelos próprios membros do departamento de fiscalização, o prazo definido para alguns níveis é inexecutável.

Desta forma, é importante que o critério de seleção definidos nos normativos de planejamento seja atualizado, de forma a deixar mais transparente o processo de seleção dos estabelecimentos. É essencial que, ou o prazo para a conclusão do rodízio para alguns níveis de complexidade seja ampliado ou o critério seja alterado, como por exemplo, os estabelecimentos de níveis 1 a 3 sejam selecionados anualmente de forma aleatória.

Ainda no aspecto do critério de seleção dos estabelecimentos, é importante destacar de forma positiva a enorme capilaridade na atividade de fiscalização que dispõe o Coren-BA. Em 2017, foram fiscalizados estabelecimentos de saúde em 217 municípios, mais da metade dos municípios do estado.

Causa

Critério definido para seleção dos estabelecimentos de saúde é incompatível com a capacidade de fiscalização do Coren-BA.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação ao não cumprimento dos critérios de fiscalização definidos nos documentos de planejamento, o Coren-BA, por meio de expediente do dia 26 de julho de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

No que diz respeito ao exposto no questionamento sobre a existência de critérios objetivos para a seleção dos estabelecimentos de saúde fiscalizados, os registros apontam que os mesmos são definidos de forma objetiva, porém, após análise foi verificado que os mesmos não são exequíveis, visto que apenas 20% dos estabelecimentos de saúde que prestam cuidados mínimos, compreendidos no nível 2, foram fiscalizados no último triênio.

Considerando o que está preconizado no Art. 11 do Decreto 7.508/2011, que Regulamenta a Lei nº 8.080/1990, para dispor sobre a organização do SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, que afirma que o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde será ordenado pela atenção primária, o Coren-BA em 2017 reafirma o compromisso com os dispositivos legais do SUS e foca sua fiscalização nos estabelecimentos compreendidos no nível 2 de complexidade, abrangendo, assim, as unidades de saúde no âmbito da atenção primária.

A Estratégia Saúde da Família foi traçada para que a população tivesse acesso a serviços de saúde focados na promoção, proteção e recuperação da saúde e, por isto, prevê serviços de saúde com baixa densidade tecnológica, garantindo atenção descentralizada e mais próxima das demandas individuais e coletivas em serviços capilarizados nos



municípios. As Unidades de Saúde da Família (USF) são compostas, minimamente, por um médico, uma enfermeira, uma técnica em enfermagem e um agente comunitário de saúde, conforme prevê a Portaria nº 2.436/2017 do Ministério da Saúde.

O estado da Bahia, dividido em 417 municípios com diferentes índices de cobertura da assistência na atenção primária, tem extensão territorial e logística rodoviária que teve significativo impacto nas ações de fiscalização nos estabelecimentos de saúde do nível 2, conforme planejado. Ademais, os estabelecimentos de saúde compreendidos no nível 2 suplantam a somados números de todos os estabelecimentos dos demais níveis. Ainda assim, o Departamento de Fiscalização do Coren-BA logrou êxito em cobrir mais de 50% dos municípios com ações de fiscalização. Com isso, em 2017 houve aumento das ações de fiscalização em unidades de saúde compreendidas no nível 2 de, aproximadamente, 220% quando comparado com o ano de 2015 e de 195% quando comparado com o ano de 2016.

Compreendendo ainda a necessidade de ampliar as ações de fiscalização em todo o estado da Bahia, a atual gestão do Regional contratou no início do ano de 2018 mais quatro enfermeiras fiscais, remanescentes do concurso realizado em 2014. Além disso, planeja discutir o processo de seleção dos estabelecimentos de saúde a serem fiscalizados no âmbito do Seminário Administrativo, evento anual deste Regional, conforme sugere os registros da auditoria da Controladoria Geral da União sob número 201800418-07.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Conselho apenas contextualizou o fato ora apontado, não trazendo novos argumentos para análise.

Recomendações:

Recomendação 1: Redefinir os critérios de seleção dos estabelecimentos de saúde fiscalizados de forma a dar maior transparência no processo de escolha.

Recomendação 2: Redefinir as metas de fiscalização de forma a compatibilizá-las com a força operacional do Conselho

1.2.1.2 CONSTATAÇÃO

Intempestividade no julgamento dos processos éticos e disciplinares

Fato

Os conselhos, federal e regionais, tem a atribuição de disciplinar, fiscalizar e julgar as infrações ética e disciplinares no exercício da profissão de enfermagem. As infrações éticas e disciplinares são ações, omissões ou conivência que impliquem em desobediência e/ou inobservância às disposições do Código de Ética dos Profissionais de Enfermagem, bem como a inobservância das normas do Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem (Resolução Cofen 564/2017 – Código de ética). As infrações ética e disciplinares estão sujeitas as seguintes penalidades:

- Advertência verbal
- Multa
- Censura
- Suspensão do exercício profissional



- Cassação do direito ao exercício profissional

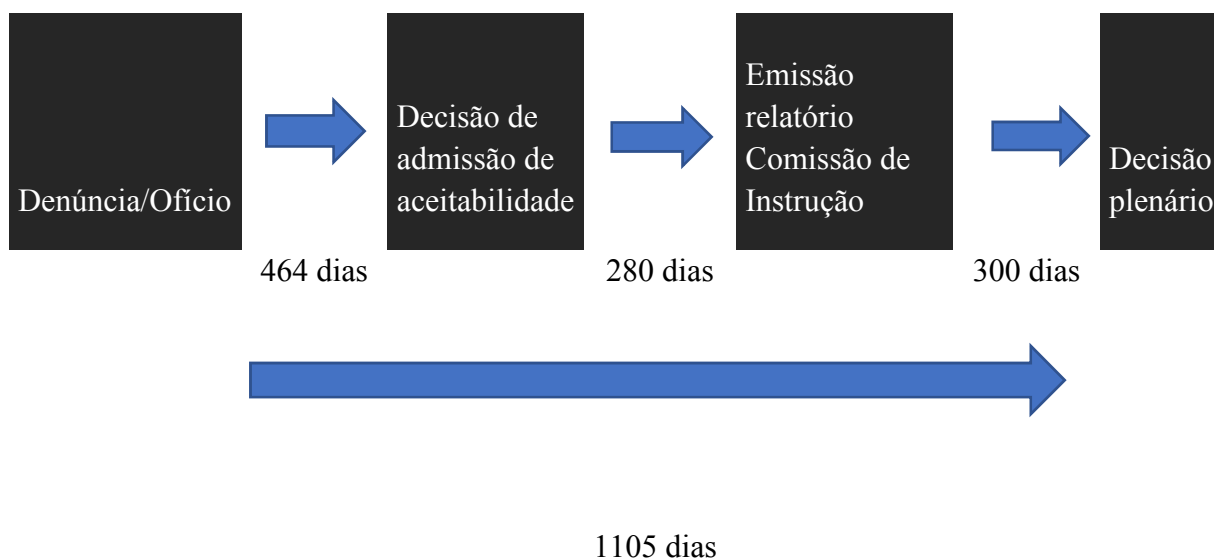
À exceção da penalidade de cassação do direito ao exercício profissional, que é da alçada do Conselho Federal, a aplicação das demais é atribuição dos Conselhos Regionais de Enfermagem nos estados. Entre 2015 e 2017, 69 processos foram julgados ou estão sendo julgados pelo Conselho Regional de Enfermagem do estado da Bahia. A seguir, é apresentado de forma resumida o fluxo processual, consignado na Resolução do Cofen 370, de 3 de novembro de 2010, dos julgamentos das infrações ético/disciplinares realizadas pelos Conselhos Regionais.

1. Ato de ofício é expedido ou denúncia é recebida
2. Presidente do conselho designa Conselheiro Relator em até 5 dias
3. É possível conciliação?
 - 3.1. Sim. É designada audiência de conciliação em até 5 dias a ser realizada no prazo máximo de 30 dias. Se ocorrer a conciliação, esta é homologada pelo Plenário.
4. Não. Se não houver necessidade de averiguação prévia, Relator emite parecer de admissibilidade em até 10 dias da designação. Caso haja necessidade de averiguação prévia, interrompe-se o prazo até a conclusão da averiguação pelo prazo máximo de 30 dias.
5. Plenário delibera sobre a admissibilidade
6. A deliberação, auto de instauração ou arquivamento, é redigida sob a forma de decisão no prazo de 5 dias.
7. Caso o processo seja instaurado, o Presidente do Conselho designa comissão de instrução para apuração dos fatos.
8. Presidente da comissão de instrução, no prazo de 5 dias, determina a citação do denunciado para apresentar defesa prévia em até 15 dias.
9. Denunciado apresenta defesa?
 - 9.1. Não. Presidente da comissão nomeia defensor dativo para apresentar defesa em até 15 dias da nomeação.
10. Sim. Presidente da comissão determina a realização de oitivas e diligências.
11. Comissão de instrução elabora relatório emitindo conclusão fundamentada sobre a caracterização da infração ético-disciplinar em até 120 dias da designação dos membros da comissão.
12. O Presidente do Conselho distribui os autos, em até 5 dias, a um Conselheiro Relator, que emitirá parecer conclusivo para julgamento do Plenário.
13. Relator emitirá o parecer conclusivo, entregando-o, com os autos do processo, ao Presidente do Conselho em até 20 dias
14. Presidente do Conselho determina a inclusão do processo na pauta da primeira sessão plenária subsequente, determinando a prévia notificação / intimação das partes e de seus procuradores para o julgamento, com o mínimo de 15 dias de antecedência.
15. A deliberação do Plenário é redigida, no prazo de 5 dias, pelo Conselheiro Relator ou pelo Conselheiro condutor do voto vencedor sob forma de decisão, que a assinará juntamente com o Presidente do Conselho.

Para avaliar a tempestividade da atuação do Coren-BA no julgamento das infrações éticos disciplinares foi selecionada uma amostra de 12 processos dos julgamentos realizados ou em realização entre os anos 2015 e 2017. Dos 12 processos selecionados da amostra, 7 já estão concluídos e 5 ainda estão em fase de conclusão. Considerando apenas os processos já concluídos, em média, os processos julgados entre 2015 e 2017, demoraram 1105 dias, ou mais de três anos, entre a denúncia ou expedição de ato de ofício e a decisão do plenário do Conselho.

Figura 1 – Tempo médio dos julgamentos – 2015 a 2017





Conforme apresentado na figura 1, desta vez considerando todos os processos da amostra, inclusive os não concluídos, a etapa mais morosa do processo de julgamento no Coren-BA ocorre entre o recebimento da denúncia ou expedição do ato de ofício e a decisão de admissão de aceitabilidade, 464 dias.

Dado que nos normativos do conselho não existe definição de limite de prazo para conclusão dos processos de julgamento ético/disciplinares, é necessário definir um referencial de comparação para avaliar se três anos é um tempo excessivo para decisões que interessam não apenas aos profissionais envolvidos, mas toda a sociedade.

Conforme previsão constitucional que assegura a todos razoável duração dos processos no âmbito administrativo, a lei de criação da Receita Federal do Brasil (Lei nº 11.457/07) definiu o limite de 360 dias para o órgão proferir decisão administrativa a contar do protocolo de petições, defesas ou recursos administrativos do contribuinte. Considerando as dificuldades que a própria Receita Federal se depara para cumprir o prazo definido e as diferenças entre os dois tipos de processo, mas assumindo que 360 dias é um prazo razoável definido pelo legislador, e que pode ser adotado como parâmetro comparativo, pode-se concluir que os processos de julgamento ético/disciplinares vêm demorando mais do que o razoável.

Causa

Falta de previsão de prazo para conclusão dos processos ético-disciplinares em normativos internos.

Manifestação da Unidade Examinada

Com relação à intempestividade dos processos de julgamento éticos e disciplinares, o Coren-BA, por meio do expediente de 26 de julho de 2018, apresentou a seguinte manifestação:

No que foi apontado nos registros da auditoria da Controladoria Geral da União sob número 201800418-07 referente aos julgamentos dos processos ético-disciplinares, é premente a garantia da tempestividade da tramitação dos mesmos no Coren-BA, visto



que esse trâmite vem demorando mais do que o ideal, sobretudo na fase de admissibilidade da denúncia.

Para garantir a razoabilidade do tempo de tramitação dos processos ético-disciplinares no Coren-BA, que já dispunha de estudo com 160 processos ético-disciplinares tramitados no período compreendido entre 1990 a 2014, que afirma que o tempo de tramitação de 81,01% dos processos analisados foi de zero a 24 meses (AZEVEDO-SANTOS, 2016) a atual gestão, ciente dessas informações, tomou as seguintes decisões: 1) contratação de uma assessora técnica para o setor de processo ético-disciplinar; 2) capacitação do Plenário do Coren-BA para a elaboração de pareceres (iniciais e finais) e o do fluxo de tramitação do processo ético; e a 3) elaboração (ainda em construção) de um protocolo de denúncias, para garantir a celeridade na apuração das denúncias e a transparência para a sociedade em todo o processo de tramitação.

Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada pelo Conselho apenas contextualizou o fato ora apontado, não trazendo novos argumentos para análise.

Recomendações:

Recomendação 1: Definir uma meta de prazo de tramitação para julgamento dos processos de apuração e julgamento, bem como o tempo máximo de cada etapa do processo, e disponibilizar as informações do indicador na página do Conselho na internet.

2 GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

2.1 REMUNERAÇÃO, BENEFÍCIOS E VANTAGENS

2.1.1 CONSISTÊNCIA DOS REGISTROS

2.1.1.1 INFORMAÇÃO

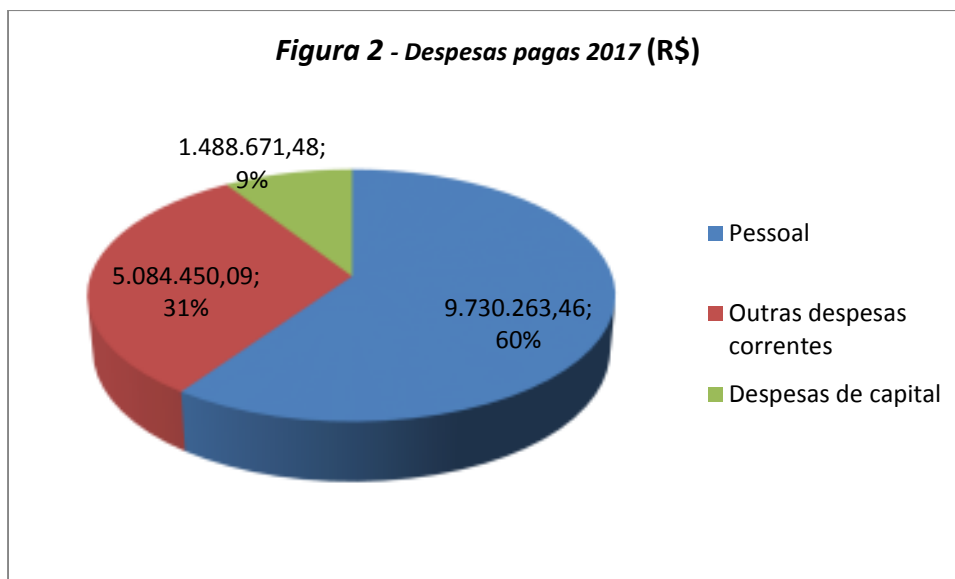
Gastos com pessoal em 2017

Fato

Conforme Relatório de Gestão, o total das despesas pagas em 2017 foi de R\$21.712.717,15. Nesse montante estão incluídas as transferências de arrecadação referentes à cota-parte do COFEN, que corresponderam no exercício a R\$5.409.332,12.

Assim, as despesas efetivamente geridas pelo Conselho Regional somaram R\$16.303.385,03, assim distribuídas:





Fonte: Relatório de Gestão 2017 (pág. 61)

As despesas com pessoal são bastante representativas na Entidade e, em razão disso, foram priorizadas nos exames dessa Auditoria. As rubricas selecionadas da Folha de Pagamentos – FOPAG foram as seguintes:

Tabela 6 - Rubricas da FOPAG 2017.

Rubrica	Descrição	Valor (R\$)	%	Do que se trata
0001	Salário-Base	4.231.973,92	42,7	Salários dos empregados efetivos e dos comissionados.
0248	Adiantamento Salarial	1.557.659,84	15,7	Pagamento quinzenal referente a 40% da remuneração sem incluir os auxílios.
0649	Aux. Alimentação	669.834,00	6,8	Ref. aos empregados efetivos.
0212	13º Salário	398.955,24	4,0	Décimo terceiro constitucional
0012	Horas Férias Diurnas	339.737,95	3,4	Salário do período de férias
1034	Cesta Básica	333.300,00	3,4	Benefício previsto no ACT
0069	Anuênio	299.534,58	3,0	1% do SB a cada ano de trabalho
0933	Gratificação D.E.	286.503,54	2,9	25% do SB dos enfermeiros-fiscais que optam por dedicação exclusiva
Subtotal amostra		8.117.499,07	81,9	---
Total FOPAG 2017		9.903.435,41 ¹	100,0	---

¹ Este valor é maior que o total pago em 2017 em razão de rubricas que entrem e saem da FOPAG, como as diárias.

Fonte: Ficha Financeira 2017

A partir dos testes aplicados, verificou-se que há razoável confiabilidade nesses valores pagos. Os achados em relação aos problemas de enquadramento e progressão de parte dos empregados e a ausência de regulamentação da remuneração dos comissionados não obstam a conclusão anterior. A seguir os resultados das análises de cada uma dessas rubricas da amostra.

Quadro 2 - Análise das rubricas da amostra.

Rubrica	Descrição	O que disseram os testes
0001	Salário-Base	Em 2017, os salários dos empregados efetivos tiveram reajustes de 6%, conforme previsto no ACT. São empregados efetivos que possuem ficha funcional completa no Sistema de Pessoal, inclusive o histórico remuneratório. Os valores ou são aqueles previstos na tabela do PCCS de 2013 (optantes e ingressos pós dez/2013) ou são referências originais dos respectivos contratos, atualizados ao longo dos anos via ACT ou promoção (2007). Foram verificadas impropriedades nessa rubrica, segundo

		descritas em tópicos específicos deste Relatório. No entanto, tais constatações se referem a uma parcela menor dos empregados e/ou são menos representativas do total pago em termos absolutos.
0248	Adiantamento Salarial	Valores adiantados na Folha quinzenal são automaticamente descontados na FOPAG do final do mês. Os totais adiantados e descontados foram correspondentes nos três meses analisados.
0649	Aux. Alimentação	Valores pagos conforme definido no Acordo Coletivo de Trabalho - ACT vigente. Comissionados não recebem.
0212	13º Salário	Sem evidências de irregularidades, já que o total pago é proporcional a um mês de salário.
0012	Horas Férias Diurnas	Rubrica destinada ao pagamento do período de férias. Nestes casos, tais valores somados à rubrica 0001 totalizam adequadamente o definido como salário-base do empregado. Existe programação de férias para esses empregados.
1034	Cesta Básica	Valores pagos conforme definido no ACT vigente. Comissionados não recebem.
0069	Anuênio	Aplicação correta de 1% a cada ano de exercício no COREN-BA, incidindo apenas sobre o salário-base, na forma do ACT vigente em 2013 e item 13 do Plano de Carreira e Salários. Empregados optantes pelo PCCS tiveram seus anuênios congelados em dez/2013 e os que foram admitidos após sua vigência não mais recebem a vantagem, conforme previsto no normativo.
0933	Gratificação Dedicção Exclusiva	Percentual de 25% aplicado corretamente sobre o salário-base exclusivamente dos enfermeiros-fiscais optantes, na forma do item 11.3 do PCCS. Evidenciou-se que tais optantes não exercem outras atividades na área de saúde concomitantes com o recebimento da gratificação, conforme pesquisas nos sistemas RAIS, CNIS, SIAPE e CNES. Também não são sócios-administradores de empresas na área de saúde, conforme CNPJ.

Fonte: Referência FOPAG de nov/2017 e demais fontes consultadas.

Pelos dados coletados, pode-se concluir que os valores pagos no âmbito da rubrica de pessoal estão dentro de um nível razoável de conformidade com os parâmetros normativos que regem a Instituição.

Tal conclusão é corroborada pela inexistência de demandas trabalhistas nos últimos três anos a respeito de verbas salariais, assim como da não ocorrência de rubricas na FOPAG cuja origem é uma decisão judicial. Nessa linha, soma-se a adequabilidade dos controles internos administrativos nessa área, conforme descrito em outro ponto deste Relatório.

2.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Inexistência de regulamento interno para a definição dos valores remuneratórios das funções gratificadas e cargos em comissão. Pagamento de gratificação adicional de função (30%) sem respaldo normativo.

Fato

Na Entidade, existem empregos públicos e funções gratificadas – FG correspondentes ao exercício de atividades de chefia e assessoramento de livre nomeação e exoneração.

Os primeiros se referem a trabalhadores sem vínculo permanente com o Conselho e sua remuneração se dá por meio da rubrica 001 - “salário-base”. Já as FG são restritas a empregados efetivos, pagas via rubrica 050 - “gratificação de função”.

Além da citada rubrica 001, os ocupantes de emprego em comissão também recebem uma gratificação de função equivalente a 30% do valor da remuneração (código 90). Em 2017, tal gratificação totalizou R\$264.873,61.

Ocorre que não há qualquer regulamentação no COREN-BA em relação aos valores das funções ou mesmo desse percentual extra de 30%.

O Plano de Cargos, Carreira e Salários, aprovado em 2013, assim estabelece em seus itens 11.2 e 11.3:

“A remuneração pelo exercício desses cargos será definida por Portaria da Presidência, após aprovação da Plenária”. (*ref. a empregados comissionados*)

“A remuneração pelo exercício das Funções Gratificadas será determinada através de ato administrativo da presidência, sendo seu pagamento cumulativo ao salário nominal do cargo de origem do funcionário designado”.

Como se vê, estava previsto que os valores a serem pagos a título de remuneração pelo exercício de funções fossem regulamentados pela Presidência, inclusive com a necessária aprovação pelo Plenário do Regional, no primeiro caso.

Na Folha de Pagamento de abril/2018, foram encontrados os seguintes valores:

Quadro 3 – Valores de função na FOPAG

Função	Valores (R\$)
Função Gratificada - FG	800,00 e 1.600,00
Emprego comissionado	3.353,68; 4.471,57; 6.148,41 e 7.825,25.

Tais valores correspondem apenas a uma prática interna ou a valores informados individualmente em algumas portarias de nomeação, sem respaldo em normativo geral aprovado pelo Plenário.

Como dito, no caso dos empregos em comissão, ainda existe o pagamento de uma “gratificação de função” de mais 30%, sem qualquer previsão ou regulamentação em norma interna. Seu pagamento ocorre desde 2012.

De início, não se verifica razoabilidade no pagamento de uma “gratificação de função” incidente sobre a própria remuneração da função.

Questionados sobre essa ausência de fundamento, a Coordenação de Gestão de Pessoas e a Controladoria informaram que se tratava de uma “compensação” pelo fato de tais empregados não receberem os benefícios de auxílio-alimentação, cesta básica e vale-transporte. Confirmou-se que não há pagamento dessas vantagens aos comissionados.

No entanto, tais benefícios seguem regramentos e requisitos de concessão próprios e não correspondem aos valores da citada gratificação, que consiste num percentual incidente sobre cada um dos quatro valores de remuneração indicados na tabela acima. Soma-se a isso o fato de não haver nenhuma norma no COREN a respaldar esses 30% adicionais.

No âmbito do Conselho Federal de Enfermagem, a remuneração dos comissionados e FG está regulada pela Resolução nº 425/2012 (e anexo). Esta Resolução, porém, não explicita

parâmetros em relação a valores a serem praticados pelos Regionais. A Controladoria do COREN-BA informou não haver outras normas no âmbito do Sistema além da 425 e que não há previsão nos Regimentos Internos da necessidade de aprovação pelo COFEN para os valores definidos localmente.

Nesse cenário e diante da autonomia do Conselho Regional, mostra-se necessária a regulamentação dos valores remuneratórios dos empregos em comissão e das funções gratificadas, incluindo a chamada “gratificação de função 30%”, com a devida aprovação pelo Plenário.

Apesar de não haver dispositivos diretos do COFEN para a observação dos COREN nessa matéria, os valores das unidades estaduais devem manter algum tipo de proporcionalidade em relação ao tamanho das respectivas estruturas, a fim de se preservar certa racionalidade no Sistema.

Causa

Adoção de práticas administrativas sem o necessário respaldo normativo, inclusive por meio de necessária aprovação no Plenário do Conselho.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente de 10.8.2018, o Conselho assim se manifestou:

Informamos que a Diretoria do Coren está ciente dessas pendências, sendo que estas já estão em processo de resolução, já sendo apresentada a proposta para regularização em Reunião de Diretoria realizada no dia 03 de agosto de 2018, conforme ata em anexo.

A proposta contempla a definição dos valores remuneratórios das funções gratificadas e cargos em comissão, excluindo o pagamento da gratificação adicional de função 30%. A minuta da decisão está sendo elaborada para apresentação, e posterior aprovação, à Plenária do Coren-BA.

Análise do Controle Interno

A Entidade informa que está em processo de regularização da questão remuneratória dos comissionados.

Recomendações:

Recomendação 1: Elaborar normativo interno que regule a estrutura remuneratória dos empregos em comissão e das funções gratificadas, excluindo a chamada gratificação de função 30%, dada a falta de razoabilidade para a sua concessão.



2.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Progressão funcional realizada em desacordo com as normas do PCCS gera posicionamento de empregados em níveis acima do devido.

Fato

Em agosto/2013, foi aprovado o Plano de Cargos, Carreira e Salários – PCCS da Entidade. Este normativo estabeleceu as seguintes regras de progressão funcional (item 12):

“A Progressão Salarial é a elevação do salário do funcionário para o nível salarial imediatamente posterior, dentro da Faixa Salarial do seu cargo.

As progressões acontecerão ora por merecimento, ora por antiguidade, alternadamente, respeitando os critérios a seguir.”

Nesta Constatação interessam os critérios relacionados aos intervalos mínimos para a concessão de cada progressão. São eles

“12.1 Progressão Salarial **por Merecimento**

c) Ter intervalo mínimo de 12 (doze) meses da última progressão por antiguidade;

i) Avaliação anual do servidor, sendo a primeira avaliação no prazo de 12 (doze) meses após a data de admissão do servidor e após a vigência do presente Plano de Cargos.

12.2 Progressão Salarial **por Antiguidade**

d) Ter intervalo mínimo de 36 (trinta e seis) meses da adesão do PCCS ou da última progressão por merecimento.”

Pelo normativo apresentado, inicialmente, os empregados seriam progredidos por merecimento após 12 meses da vigência do Plano. Depois disso, somente após o interstício de 36 meses que seria aplicada a progressão por antiguidade. Esperando-se a partir daí outros 12 meses para retomar nova avaliação de mérito.

As tabelas salariais apresentam cinco grupos de cargos, identificados por letras de “A” a “E”, e 60 níveis dentro de cada grupo, indicados pelos números de 1 a 60. Cada nível é 1,5% maior que o nível anterior.

Ressalta-se que o instituto da progressão só vale para os admitidos a partir da vigência do Plano e para aqueles empregados que ingressaram anteriormente e optaram por aderir ao PCCS. Para estes últimos, o salário à época da adesão servirá de base para o enquadramento na nova estrutura remuneratória, conforme as seguintes regras:

“15.2. Após definido o cargo do funcionário, será efetuado posicionamento do seu salário em nível igual ou imediatamente superior ao do salário percebido anteriormente observando-se ainda:

15.2.1. Se o salário do cargo de carreira anterior for inferior ao 1º nível da Faixa Salarial do Grupo Funcional no qual seu novo cargo pertence, o enquadramento dar-se-á no 1º nível da mesma Faixa.

15.2.2. Nos casos onde o exposto acima se aplicar, será levado em consideração o tempo de efetivo exercício, excluindo-se os momentos nos



quais houve interrupção do contrato de trabalho, ficando definido que para cada 4 (quatro) anos completos de trabalho no COREN será concedido uma progressão de nível salarial no novo cargo.”

Ocorre que a Gestão do COREN não está seguindo estas regras, progredindo os empregados sem respeitar os intervalos previstos no PCCS. Foram estas as situações encontradas na amostra:

Quadro 4 - Análise da progressão funcional ref. FOPAG nov/2017

Mat. ¹	Posição atual	Salário-base (R\$)	Histórico / Análise
20014	E2	5.283,72	Admitida em 07/2014, faixa E1. Passou para E2 em 09/15. Teve progressões em 09/16 (E3) e 09/17 (E4), mas continua na Folha como E2. O salário atual corresponde a E4. Não respeitou o intervalo de 36 meses da 1ª progressão por merecimento, devendo ter permanecido na posição e salário E2 (R\$5.128,68).
16309	E10	5.952,07	Optante em 09/2013, enquadrada como E9. Passou para E10 em 09/15. Teve progressões em 09/16 (E11) e 09/17 (E12), mas continua na Folha como E10. O salário atual corresponde a E12. Não progrediu em 2014 e não respeitou o intervalo de 36 meses da 1ª progressão por merecimento, devendo estar na posição e salário E11 (R\$5.864,08).
23117	C22	1.996,97	Admitida em 11/2017. Deveria estar posicionada na Classe B1, já que é a classe de ingresso na carreira. No entanto, o valor do salário está correto, pois corresponde a B1. Há neste caso, portanto, apenas um equívoco formal no nível constante do sistema.
20914	B2	2.088,22	Admitido em 07/2014, faixa B1. Passou para B2 em 09/15. Teve progressões em 09/16 (B3) e 09/17 (B4), mas continua na Folha como B2. O salário atual corresponde a B4. Não respeitou o intervalo de 36 meses da 1ª progressão por merecimento, devendo ter permanecido na posição e salário B2 (R\$2.026,93).
16009	B15	2.534,15	Admitida em 07/2009. Fez opção em 08/2013. Seu salário de enquadramento (mês da adesão) era de R\$1.464,72, portanto menor que a faixa de entrada no Plano (B1 = 1.503,00). Considerando que naquela data a empregada tinha 14 anos de trabalho, deveria ser enquadrada em B4 (regra de um nível a mais para cada 4 anos completos). Não progrediu em 2014. Avançando em 09/2015 para B15, em 09/2016 para B16 e em 09/2017 para B17, apesar de seu nível no Sistema ter continuado B15. Não respeitou o intervalo de 36 meses da 1ª progressão por merecimento. Em suma, deveria ter sido enquadrada em B4 e progredido em 09/2014 para B5 e em 09/2017 para B6, com salário de R\$2.151,31.
6499	Classe 03-01 (antigo)	1.449,53	Empregado admitido em 1999, dispensado em 2013 e reintegrado em set/2016 com salário da época da dispensa, atualizado pelos reajustes dos ACT em mar/2018 (R\$1.816,94). É não optante ao PCCS.

			Apesar de ter sido posicionada em B35, não há correspondência entre esse nível e seu salário correto.
587	A2	7.691,12	Ingressou em 1987. É não optante e, por isso mesmo, não teve progressões. Apesar de ter sido posicionada em A2, não há correspondência entre esse nível e seu salário correto.
988	B35	9.131,50	Ingressou em 1988. Só optou em 06/2018 e por isso não teve progressões no período. Apesar de ter sido posicionada em B35, não há correspondência entre esse nível e seu salário correto.
1290	B35	5.958,09	Ingressou em 1990. É não optante e, por isso mesmo, não teve progressões no período. Apesar de ter sido posicionada em B35 em 05/2016, não há correspondência entre esse nível e seu salário correto.
2394	B35	3.413,11	Admitida em 1994, optou em 08/2014, com salário à época de R\$2.678,58. Foi corretamente enquadrada como B35. Não progrediu em 08/2015. Passou para B36 em 09/2016 e para B37 em 09/2017, apesar de seu nível no Sistema ter continuado B35. Não respeitou o intervalo de 36 meses da 1ª progressão por merecimento. Deveria estar em B36, com salário de R\$3.362,66.

¹ Matrícula do empregado

Fonte: FOPAG nov/17, informações do Sistema de Pessoal, formulários e contracheques do mês de adesão.

O quadro acima revela que a progressão tem sido realizada anualmente para todos os empregados submetidos ao respectivo Plano, sem considerar os intervalos previstos no PCCS. Foi observado ainda na amostra um caso de enquadramento sem correspondência com o salário anterior do trabalhador, além de equívocos de posicionamento de não optantes.

Quanto à incoerência entre os níveis e respectivos valores dentro da Folha, pode ser explicada pelo fato de não existirem tabelas internas do Sistema que relacionam as duas grandezas. Os reajustes de 1,5% não se dão pela mudança da posição, mas sim pela aplicação linear do percentual.

Por seu turno, é imperioso admitir que a atual tabela remuneratória com 60 níveis é inatingível. Ainda que o intervalo fosse de apenas 12 meses para cada avanço, um empregado precisaria de 60 anos de exercício para chegar ao topo da carreira, o que não é factível.

Dessa forma, faz-se necessária a revisão das progressões ocorridas no período de 2014 a 2018, conforme o PCCS até então vigente.

Causa

Ainda que a Entidade tenha implantado um Regulamento de Pessoal pela primeira vez em 2013 (PCCS) em virtude de TAC com o MPT, também aqui se observou a adoção de práticas administrativas sem o necessário respaldo normativo.

Manifestação da Unidade Examinada

Por meio de expediente de 10.8.2018, o Conselho assim se manifestou:



A redação do PCCS é confusa em relação aos critérios da progressão. Na implantação os funcionários foram enquadrados nos níveis salariais abaixo:

- Fiscais – Nível A9, Salário R\$ 4.284,05
- Assistentes de Desenvolvimento e Motoristas – Nível B14 – Salário R\$ 1.823,97
- Serviços Gerais – Nível C22 – Salário R\$ 1.230,35

Independente da data de admissão no Coren-BA, os funcionários que aderiram ao PCCS foram enquadrados nesses níveis, exceto nos casos dos que já recebiam remuneração superior a esses. Nesta situação foram enquadrados no nível mais próximo a sua remuneração.

Na negociação, a primeira progressão seria por merecimento, dois anos após a aprovação, ou seja, em setembro de 2015. Sendo que a próxima, em setembro de 2016, também seria por merecimento. Já em setembro de 2017, a progressão seria por antiguidade.

Logo o Coren-BA teria sempre duas progressões anuais, e consecutivas, por merecimento e um por antiguidade, na sequência. Sendo que estas foram realizadas. Apresentamos como exemplo a tabela abaixo com o exemplo de três funcionários.

MATRÍCULA	REMUNERAÇÃO					NÍVEIS				
	set/13	set/14	set/15	set/16	set/17	set/13	set/14	set/15	set/16	set/17
7400	R\$ 1.230,35	R\$ 1.322,63	R\$ 1.423,02	R\$ 1.588,80	R\$ 1.709,40	C22	C22	C23	C24	C25
15609	R\$ 4.284,05	R\$ 4.605,36	R\$ 4.954,92	R\$ 5.532,17	R\$ 5.952,07	A9	A9	A10	A11	A12
6199	R\$ 1.823,97	R\$ 1.960,77	R\$ 2.109,60	R\$ 2.355,37	R\$ 2.534,15	B14	B14	B15	B16	B17

Encaminhamos em anexo as folhas de pagamento desses meses, sendo que a de 2016 apresentamos a folha de outubro, devido a progressão ter sido realizada nesse mês, retroativo a setembro. Também segue a tabela salarial atualizada até 2018 para conferência.

Estamos disponíveis para explicação presencial, pois, entendemos que a redação do PCCS está confusa, fato este que já foi definida comissão para revisão do mesmo. A comissão já está realizando reuniões para a apresentação de proposta que corrija a redação da progressão, que é anual, entre outros itens.

Em relação às classes e níveis dos funcionários no sistema de folha de pagamento, verificamos que estão desatualizados, sendo necessária revisão nos cadastros destes para regularização. Porém, os valores remuneratórios estão corretos.

Em Manifestação complementar de 15.8.2018, acrescentou:

Quando da implantação do PCCS, possuíamos funcionários Assistentes de Desenvolvimento e Auxiliares de Serviços Gerais com cargas horárias de 150h e 200h mensais. Porém, o valor do salário base destes não era proporcional no valor hora, conforme tabela constante na apresentação do PCCS, em anexo:



VALORES SALARIAIS – antes do PCCS

Emprego	Salário Base (R\$)	Carga Horária (h)	Valor/H (R\$)
<i>Assist. de Desenvolvimento 6h</i>	1.367,48	150	9,12
<i>Assist. de Desenvolvimento 8h</i>	1.464,72	200	7,32
<i>Serviços Gerais 6h</i>	922,14	150	6,15
<i>Serviços Gerais 8h</i>	987,72	200	4,94

VALORES SALARIAIS – após PCCS

Emprego	Salário Base (R\$)	Carga Horária (h)	Valor/H (R\$)
<i>Assist. de Desenvolvimento 6h</i>	1.367,48	150	9,12
<i>Assist. de Desenvolvimento 8h</i>	1.823,31	200	9,12
<i>Serviços Gerais 6h</i>	922,14	150	6,15
<i>Serviços Gerais 8h</i>	1.1229,52	200	6,15

Quando da implantação do PCCS, conforme art. 2º do TAC do Coren com o MP, anexo, todos os funcionários que fizessem a adesão, deveriam ter a jornada de trabalho de 40h. Logo, os funcionários que trabalhavam 150h, e fizessem a adesão ao PCCS, passariam a ganhar uma remuneração maior aos que já trabalhavam 200h, com a adequação da sua remuneração à nova jornada de trabalho. Logo, por isonomia, o valor da hora trabalhada dos funcionários de 200h foi majorada para o mesmo valor da hora trabalhada dos funcionários de 150h, e mesma função.

Análise do Controle Interno

Na questão dos enquadramentos, percebe-se que há uma dissonância entre as regras consignadas no PCCS e a prática administrativa efetivamente adotada. Nesse caso, contudo, há um fundamento que suporta o enquadramento a maior dos empregados que tinham salário inferior ao primeiro nível da tabela.

Como se demonstrou no expediente do dia 15 de agosto de 2018, houve um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o Ministério Público do Trabalho - MPT da 5ª Região obrigando o Conselho a adequar todas as jornadas laborativas a 8h diárias. Essa mudança, de fato, traria distorções nos salários-base de empregados que ocupavam idêntico cargo, dado que os valores da hora histórica contratada eram distintos para os funcionários de 6h e 8h.

Não se trata de “confusão” do texto do Plano, como mencionou a Entidade. O texto é coerente e compreensível. A questão que se coloca e que deve ser consolidada na cultura da gestão, uma vez que também observada em outros casos, é a necessidade de correspondência entre os normativos aprovados e as rotinas internas adotadas, de modo que estas espelhem corretamente aquilo que prescrevem as normas vigentes no Conselho.

Já com relação às progressões, é mencionada uma certa negociação que teria estabelecido outras regras, distintas daquelas expressamente incluídas no respectivo Plano de Cargos. Não foram apresentados dados de que negociação se trata, dos registros oficiais dessas



supostas tratativas, tampouco dos motivos pelos quais não se operacionalizou/aprovou as mudanças no texto do Plano. Não há nada a respeito nos Acordos Coletivos de Trabalho apresentados à CGU-BA.

Quanto à desconexão entre os registros dos níveis e salários no Sistema de Pessoal, a Entidade assevera que irá efetuar as correções necessárias.

Recomendações:

Recomendação 1: Suspender as progressões funcionais dos empregados optantes até atingir o nível em que se encontram atualmente, conforme as regras previstas no PCCS aprovado pelo Plenário do COREN-BA, ou ajustá-las a novas previsões contidas em futuros Planos.

2.1.1.4 INFORMAÇÃO

Controles Internos na Gestão de Pessoas

Fato

Dada a relevância da Folha de Pagamentos nos gastos totais da Entidade, buscou-se avaliar adequabilidade dos controles internos relativos ao respectivo fluxo de processamento.

Adequabilidade dos controles internos

Conforme entrevistas realizadas com os Setores de Gestão de Pessoas e Controladoria, consultas diretas ao Sistema da FOPAG e com base no conjunto de documentos e práticas administrativas observadas, pode-se identificar o seguinte fluxo, que também é seguido no caso da folha quinzenal de adiantamento:

- a Folha é processada no âmbito do Setor de Pessoal, com os lançamentos do movimento do mês e a geração da relação de crédito bancário com os líquidos por empregado;
- é encaminhada para a Controladoria, que revisa e libera para pagamento;
- Setor de Pessoal envia a Folha para o Financeiro para o preparo do pagamento no sistema;
- Presidente e Tesoureiro da Diretoria eleita concluem o pagamento no sistema bancário;
- Setor de Pessoal envia Folha para a Contabilidade para fins de registro.

Embora haja oportunidades de melhorias (e que serão especificadas mais abaixo), avalia-se que são razoavelmente adequados os controles internos nessa área, em especial pelo(a):

- a) segregação de funções havida entre quem processa, quem revisa, quem prepara o pagamento, quem paga e quem contabiliza;
- b) uso restrito de senhas de lançamento no sistema de pessoal, sendo atualmente acessado pela Coordenadora do RH, pela assistente de desenvolvimento desse setor e pelo analista de TI (estes últimos empregados concursados).
- c) envio à Controladoria da versão analítica da FOPAG, de modo a permitir a visualização dos contracheques de cada empregado ou comissionado;



d) sistemática de pagamento no sistema bancário em duas etapas: preparação pelo funcionário do setor financeiro e efetivação do pagamento via dupla autorização por senha da Presidente e do Tesoureiro do COREN-BA;

e) adequabilidade do sistema de pessoal utilizado, considerando a disponibilização de consultas gerenciais, a análise das rubricas implantadas e a avaliação positiva dos usuários no Conselho.

Em relação ao processamento em si, foram analisadas as pastas das Folhas de novembro/2017 e junho/2018. Em tais conjuntos constavam os documentos que geraram eventos com repercussão financeira, como suporte necessário aos lançamentos, a saber:

- portarias com nomeações e exonerações de empregos comissionados e funções gratificadas e comprovantes de titulação para fins de inclusão das gratificações de pós-graduação e mestrado;
- pagamentos de retroativos com respectivos expedientes de pedido e análise;
- relação de diárias para lançamento de entrada e saída na Folha, com conferência dos totais, e informações de férias e rescisões;
- relações de controle de beneficiários dos eventos vale-transporte, gratificação dedicação exclusiva, auxílio-alimentação e cesta básica.
- folha de estagiários e contribuintes individuais, FGTS, encargos e tributos, entre outros.

Oportunidades de melhoria

Apesar dos aspectos positivos acima elencados, verificou-se que a atividade de revisão pela Controladoria pode ser aperfeiçoada, com a obtenção de senha de consulta ao sistema de pessoal, com a utilização dos relatórios gerenciais e com o recebimento da pasta física do processamento.

Em testes realizados no sistema, observou-se principalmente a funcionalidade de emissão de relatórios gerenciais que fazem a comparação entre quaisquer eventos de um mês para o outro, possibilitando a verificação de variações por empregado. Tais relações podem ser extraídas a partir da guia cálculos/relatórios/operacionais/relação de cálculo.

Assim, diante da identificação de qualquer variação, pode-se extrair o Relatório de movimentação do trabalhador do mês da ocorrência e verificar se há ou não motivação idônea a justificar aquela determinada diferença salarial.

O Setor de Pessoal possui inúmeras rotinas e é responsável por processar a despesa mais significativa da Entidade (60%), contando atualmente com apenas um empregado e uma coordenação. Nesse sentido, caberia uma avaliação da Diretoria quanto à necessidade (e viabilidade) de alocar mais um trabalhador. Por outro lado, mostra-se imperiosa a edição de um manual de procedimentos da folha, como forma de padronizar e dar estabilidade às rotinas.

Como desafios que necessitam de gerenciamento dos riscos, pode-se citar a reforma trabalhista recém-aprovada e suas implicações e desdobramentos jurisprudenciais.

De igual modo, o COREN-BA deve estar atento à gestão da sentença (2015) que determinou o enquadramento de empregados concursados a partir daquela data sob o regime da Lei nº 8.112/90. A decisão ainda está em fase de recurso no TRF, mas hoje já coexistem empregados estatutários e celetistas. Uma das medidas sugeridas pelo Conselho Federal (e que se mostra bastante pertinente) é a provisão do FGTS desses



estatutários, para que, caso a sentença venha a ser reformada, o Regional tenha recursos para recolher o retroativo.

3 GESTÃO DO SUPRIMENTO DE BENS/SERVIÇOS

3.1 PROCESSOS LICITATÓRIOS

3.1.1 OPORTUNIDADE DA LICITAÇÃO

3.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Impedimento ilegal de licitante na participação do certame.

Fato

Em 2017, os gastos com publicidade institucional foram executados a partir da Concorrência Pública nº 001/2013, cujo contrato dela decorrente, firmado com a empresa CDLJ, veio sendo prorrogado até maio/2018. Ao analisar esse processo de contratação, foi identificada irregularidade na desclassificação indevida de concorrente.

As licitações envolvendo os serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda são regidas pela Lei nº 12.232/2010, sendo a Lei nº 8.666/93 aplicada de forma complementar.

Segundo os autos do procedimento, três empresas compareceram à 1ª sessão do certame realizada em 10.4.2013 e entregaram os envelopes da proposta técnica, de preço e de habilitação. Foram elas: Vinte e Dois Publicidade (Via Mídia), CDLJ (Yayá Comunicação) e Atenas Comunicação. (págs. 110 e 111)

Os envelopes referentes às propostas técnicas, por estarem “conforme orientação editalícia”, foram enviados pela CPL para a Subcomissão Técnica em 12.4.13 (pág. 112).

Em 24.4.2013, essa Subcomissão informa que se reuniu e atribuiu as notas de acordo com os critérios do edital (pág. 114). Na sequência constam apenas as planilhas de pontuação das empresas Via Mídia e CDLJ (págs. 115 e 116), sem fazer qualquer menção à Atenas.

Na 2ª sessão da CPL, em 30.4.2013, a Comissão de Licitação assevera que esta última empresa não compareceu (pág. 117). No DOU de 3.5.2013, foi publicado esse resultado do julgamento técnico somente com as notas das duas outras concorrentes.

A Atenas interpôs tempestivo recurso contra sua desclassificação pela CPL, alegando que cumpriu o estabelecido no caderno de encargos e entregou todos os respectivos envelopes na 1ª sessão. E prosseguiu: “tendo entregue os documentos nas datas fixadas, a ausência do Recorrente na assentada do dia 30.4.2013 não implica na sua desclassificação, pois o mesmo não necessitava estar presente”. Mencionou ainda que as Leis nº 12.232/2010 e 8.666/93 não exigem a presença física do licitante para a classificação ou habilitação.

Em expediente de 10.5.2013, a Presidente da CPL nem chega a enfrentar o mérito do recurso, alegando que a empresa não compareceu à 2ª sessão e que qualquer recurso deveria ter sido manifestado no âmbito da própria sessão, com base na exigência contida na Lei nº 10.520/2002, art. 4º, XVIII e XX.

Em parecer jurídico de mesmo dia, a Advogada do COREN (OAB-BA nº 24.572) corrobora os argumentos jurídicos acima indicados, “uma vez que a presente



Concorrência Pública está apta a produzir efeitos, não possuindo qualquer vício que a torne ilegal”.

Evidentes são as ilegalidades praticadas pelos agentes públicos nesse certame.

Inicialmente, incabível é a utilização da norma do pregão (Lei nº 10.520/2002) como fundamento para a decisão administrativa. Esta norma é inaplicável à espécie, já que o procedimento está enquadrado na modalidade “Concorrência”, submetida aos comandos das Leis citadas pela empresa recorrente.

O próprio edital da CP nº 001/2013, em consonância com o art. 109 da Lei nº 8.666/93, estabelecia que:

“CAPÍTULO XV – DOS RECURSOS E DOS PRAZOS

15.1 – Das decisões relativas à licitação, caberá:

15.2 – Recurso, no prazo de **05 (cinco)** dias úteis, contados da intimação do ato ou da lavratura da Ata.”

Assim, a posição adotada tanto pela Presidente da CPL quanto pela Advogada do Setor de Licitações é contrária às normas e ao próprio edital que rege a disputa, valendo-se de legislação inaplicável para vedar a participação legítima de licitante.

Nesse contexto, mostra-se relevante o fato de constar nos autos somente as avaliações técnicas das empresas Via Mídia e Yayá. Isso porque essas pontuações são de 24 de abril, antes da ausência da Atenas na sessão do dia 30. Como os agentes públicos, por óbvio, não poderiam saber dos comparecimentos futuros das empresas, a tabela de pontuação da Atenas deveria constar normalmente do processo juntamente com as demais. A numeração sequencial das páginas (114 a 117) evidencia que a Recorrente foi desconsiderada ainda antes da sua falta à 2ª sessão.

No que toca ao mérito do recurso, assistia total razão à Atenas, na medida em que as Leis nº 12.232/2010 e 8.666/93 não exigem a presença física dos licitantes às sessões julgamento. O próprio TCU já consolidou há muito o entendimento de que a ausência de licitante na etapa de habilitação ou julgamento não induz à sua desclassificação ou inabilitação, como expressado no Manual Licitações e Contratos - TCU, 4ª edição, 2010:

“Licitante interessado em participar de concorrência, tomada de preços e convite, não necessita encaminhar representante legal para entregar os envelopes com a documentação e as propostas escritas e/ou se fazer presente na reunião de abertura dos envelopes correspondentes.” (pág. 321)

Assim, tanto a inadmissão do recurso quanto a não consideração da Recorrente nas etapas da licitação representaram um impedimento ilegal que prejudicou sua competitividade.

Causa

Desclassificação indevida e não apreciação de recurso de licitante pela comissão de licitação.

Manifestação da Unidade Examinada



O Conselho se manifestou por meio de expediente de 10.8.2018, cujos trechos relevantes e atinentes ao objeto da Constatação seguem abaixo transcritos.

(...)

1.5. Consta na ATA DE REUNIÃO DA SUBCOMISSÃO TÉCNICA, que esta comissão se reuniu com os seus membros, visando o julgamento das propostas técnicas, foi citado ainda que foram atribuídas notas de acordo com os critérios estabelecidos no Edital e as planilhas SERÃO ENCAMINHADAS para o setor de Licitação.

**NOTA EXPLICATIVA - Esta informação acima justifica o questionamento da CGU no tocante ao fato: “a numeração sequencial das páginas (114 a 117) evidencia que a Recorrente foi desconsiderada ainda antes da sua falta a segunda sessão”. A subcomissão se reuniu em 24/04/13, somente ela, para proceder com os julgamentos da proposta e depois serão encaminhados para a Presidente da Comissão de Licitação. Os documentos não foram enviados no dia 24/04 e sim, somente foram conhecidos e lidos pela subcomissão na segunda sessão do dia 30/04/13”. Conforme texto da Ata (fls. 117). Os resultados foram conhecidos e lidos na segunda sessão.*

1.6. Consta na ata da segunda sessão, juntamente com a Comissão de Licitação e Subcomissão Técnica, com o objetivo do julgamento das propostas técnicas. Seguem trechos da ata:

“Na hora determinada compareceram as empresas VINTE E DOIS PUBLICIDADE e a CDLJ. Nesta sessão não compareceu a Atenas.

...

Nesta sessão não compareceu a empresa ATENAS COMUNICAÇÃO representada na primeira sessão por Quércia da Silva Andrade.

...

Foram divulgadas as notas finais pela subcomissão Técnica ficando a VINTE E DOIS PUBLICIDADE LTDA com 198 pontos e a empresa CDLJ PUBLICIDADE com 204 pontos.

Foi perguntado pela Presidente da Comissão de Licitação sobre a intenção de interpor recurso ...”

(...)

1.9. No momento da segunda sessão – inclusive registrado em Ata, a empresa ATENAS, embora tenha confirmado a presença, não compareceu à sessão. A presidente da Comissão de Licitação, relata ainda que ligou para a empresa no momento, o que causou a indignação dos licitantes presentes.

**NOTA EXPLICATIVA – Foi entendido pela Comissão de Licitação e Subcomissão Técnica que a ausência da empresa ATENAS, foi caracterizada como DESISTÊNCIA E FALTA DE INTERESSE apesar de ter confirmado a presença. Prova disso é o trecho da Ata que somente foi lido pela subcomissão técnica as notas das duas empresas presentes, segue trecho da ata: “Foram divulgadas as notas finais pela subcomissão Técnica ficando a VINTE E DOIS PUBLICIDADE LTDA com 198 pontos e a empresa CDLJ PUBLICIDADE com 204 pontos”.*

(...)

1.12. A lei 8.666/1993 não prevê o que fazer no caso de ausência do licitante. Na lacuna desta, e com base nos princípios acima descritos, presume-se que esta foi a opção oportuna e conveniente para o momento.

1.13. *É usual o texto legal ou editalício deixar margens a dúvidas ou admitir diversas interpretações. Há doutrinadores que exigem a presença dos licitantes no momento da sessão e outros que não. Há vários sentidos possíveis para a regra, deverão prestigiar todos aqueles que conduzam a satisfação do interesse coletivo. No momento existiam duas empresas presentes na sessão e outra que foi convocada da mesma forma, teve ciência e não compareceu. A presidente pergunta sobre a intenção de interpor recurso – e os presentes se manifestam sobre a possibilidade de recorrer e os motivos.*

“Noutro lado, o Governo do Estado de São Paulo, por exemplo, considera indispensável à presença de um representante. A falta de um representante afasta a participação da empresa mesmo que tenham entregues os envelopes. Há um entendimento que a falta de um representante frustra a fase competitiva (lances) e a possibilidade de negociação”.
<<https://rodolfomoura.jusbrasil.com.br/artigos>>

1.14. *Na lacuna da lei, mais uma vez, usa-se outras leis de forma a suplementar. Na lei 10.520/2002, art. 4 que “qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer” ... “a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito do recurso...”*

1.15. *Todas as trocas de e-mail da época com as empresas interessadas não constam no Banco de Dados do Coren-Ba, e com a troca de provedor, não foi possível realizar o backup da época, vide informação do Departamento de TI. Só tem backup disponível a partir do ano de 2015.*
(...)

1.19. *O princípio da boa-fé deve ser observado antes, durante e depois de qualquer negócio, e supondo que a relação entre as partes seguiu dentro de um parâmetro de equilíbrio, o que se pode dizer é que se estabeleceu uma relação saudável. É o caso em questão*

1.20. *No relatório da CGU entregue a Controladoria consta “evidente são as ilegalidades praticadas pelos agentes públicos”.*

1.21. *Sobre o tema não há o que se falar em ilegalidade, pois as normas previstas na Lei 8.666/1993 foram seguidas pelos agentes públicos que conduziram e vivenciaram o processo administrativo.*

1.22. *Em Jurisprudência cristalizada pelo STF é possível citar a que segue:*

“Em direito público, só se declara nulidade de ato ou processo quando da inobservância de formalidade legal resulta prejuízo”

**NOTA EXPLICATIVA – vale justificar que a empresa vencedora aplicou o desconto máximo admissível, em percentual sobre os custos internos que foi de 50%. O Edital estabeleceu que acima de 50% seria desclassificado a proposta.*

**NOTA EXPLICATIVA – É oportuno salientar também, que a empresa Atenas não fez uso do meio judicial cabível (Mandado de Segurança) contra violação de direito. O que é comum em processos licitatórios onde há essa violação. Após a negativa do Recurso não houve qualquer questionamento. (...)*

Análise do Controle Interno

Inicialmente, o documento contesta o fato de que já teria havido a desconsideração da empresa Atenas antes mesmo da sua ausência no dia 30. Para isso, informa que as



pontuações não foram enviadas à CPL como dito na Ata do dia 24 (“serão encaminhadas”). As tabelas de notas somente teriam sido entregues no próprio dia da 2ª sessão.

Ainda que os eventos tivessem assim ocorridos, não se explicaria a ausência da planilha da empresa Atenas nos autos do processo. Tal pontuação já deveria ter sido preenchida, anexada e informada na Ata. O fato de a Comissão ter (equivocadamente) optado por desclassificar a empresa, não faz desaparecer a sua respectiva ficha de avaliação técnica.

Em outro trecho, foi alegado que a ausência da empresa à sessão, mesmo estando ciente da data, “foi caracterizada como desistência e falta de interesse”. Neste ponto, revelou-se um prejulgamento, uma vez que o próprio recurso apresentado pela Atenas comprova o seu interesse em participar da disputa.

Em seguida, alega que a Lei nº 8.666/93 não regulamenta o caso da ausência de licitante e, usando da razoabilidade e proporcionalidade, resolveu-se adotar suplementarmente a Lei nº 10.520/2002. Assim, foi entendido que “a falta de manifestação imediata importará a decadência do direito do recurso”.

Poderia até se reconhecer o erro na sessão de julgamento, mas não cabe tal alegação em momento posterior de avaliação de recurso. O próprio edital transcrevia o dispositivo da Lei 8.666/93 sobre o prazo de cinco dias úteis para recurso. Não se justifica contrariar regra expressa do próprio edital em elaboração posterior e refletida de julgamento do recurso e de parecer jurídico.

A empresa efetivamente foi impedida de disputar. Poderia ter apresentado descontos maiores nos itens dos honorários, bem como ter tido uma avaliação técnica melhor. Por óbvio, não se está dizendo que isso iria ocorrer de fato, mas havia essa possibilidade.

Por fim, o exemplo trazido de doutrina se trata da modalidade de pregão, e não concorrência, sendo, desde logo, inespecífico ao caso. Além disso, o TCU tem já tem há muito tempo entendimento consolidado a esse respeito.

Recomendações:

Recomendação 1: Expedir comunicado aos setores de licitação e jurídico, informando-os do entendimento do TCU acerca da desnecessária presença dos licitantes na reunião de abertura dos envelopes nos procedimentos licitatórios, a fim de evitar novos casos de impedimento indevido.



3.2 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1 CONTRATOS DE OBRAS, COMPRAS E SERVIÇOS

3.2.1.1 CONSTATAÇÃO

Impropriedades na execução do contrato de publicidade institucional em 2017.

Fato

Em 2017 foi gasto com serviços de publicidade o valor R\$246.664,86, no âmbito do Contrato Administrativo nº 016/2013 com a empresa CDLJ (Yayá Comunicação), decorrente da CP nº 001/2013.

Esse valor é bem superior ao executado em 2016 (R\$37.682,11), mas guarda compatibilidade com 2015 (R\$186.247,46). Segundo a Coordenação de Comunicação do Conselho à época, essa variação ocorreu em virtude do déficit orçamentário em 2016 e da priorização de recursos para a reforma da nova sede naquele ano. Em 2017, por seu turno, houve incremento de tais gastos devido à inauguração do prédio.

Em relação a estes, foi possível confirmar a efetiva entrega/prestação de diversos bens/serviços referentes às citadas reforma e inauguração. Foram eles:

- Placas de sinalização dos ambientes da nova sede (R\$27.684,16)
- Grafismo na parede lateral da entrada (R\$18.996,55)
- Letreiro em aço inox instalado na fachada (10.818,94)
- Placa de inauguração (R\$1.344,00)
- Vídeos institucionais - evolução e evento de inauguração (R\$9.408,00).

Afora esses, nos pagamentos por veiculações em outdoor, constavam anexas as fotografias das publicações em equipamentos instalados na capital (maio/junho). Outros itens, embora não verificáveis diretamente (como banners, folders, faixas e brindes), possuíam a comprovação da criação da arte e estavam vinculados a campanhas institucionais do COREN, a exemplo da Semana de Enfermagem.

No que tange aos preços, evidenciou-se, no geral, a existência de cotações prévias pela CDLJ e emissão de notas fiscais pelos respectivos fornecedores externos, como baliza para os pagamentos efetuados pelo COREN à contratada. No entanto, foram identificadas as seguintes impropriedades:

a) contratações e cotações para serviços externos junto à empresa vinculada à própria CDLJ.

Pela Lei nº 12.232/2010 (art. 14, §1º) e Contrato nº 016/2013 (item 5.1.9), a CDLJ deve apresentar três cotações na contratação de fornecedores externos, como forma de referendar o respectivo pagamento pelo Conselho. A agência faz a cotação, verifica a mais vantajosa, efetua e gerencia a contratação e, finalmente, repassa a cobrança ao Conselho com a incidência de seus honorários.

Como dito acima, em regra essa obrigação tem sido atendida pela contratada.

No entanto, verificou-se que há diversos casos em que essas cotações e até mesmo contratações em 2017 têm sido feitas junto à empresa J.C.M.F – ME (nome fantasia Surya Comunicação), CNPJ nº 24.745.152/0001-81.



J.M. era sócio da CDLJ, da qual se retirou formalmente em out/2013. Ocorre que há evidências de que este, após a sua saída, vem ocupando o cargo de diretor da Yayá. São elas:

- Durante a CP 001/2018 (pág. 123), a Comissão de licitação envia e-mail às concorrentes informando da data da 2ª sessão pública. No e-mail dirigido à CDLJ, ao lado dos endereços dos sócios, havia o de J.M., indicando que este atualmente exerce função na empresa.

- Em entrevista realizada em 16.7.2018 com a Coordenadora do Setor de Comunicação, esta confirmou que J.M. era um dos diretores da CDLJ com os quais ela se reuniu para discutir assuntos contratuais em 2017.

- Na cotação referente à NF nº 1203, de 21.5.2017, a Surya apresentou cotação informando como seu endereço Av. ACM, 3244, Ed. Thomé de Souza, 17º andar, Salvador-BA. Esse é exatamente o endereço da CDLJ. A citada cotação, inclusive, foi um dos casos em que a própria Surya foi contratada para o serviço externo.

A cotação e/ou contratação pela CDLJ para serviços externos junto a empresa de seu próprio diretor fragiliza a confiança do Conselho em relação ao processo de orçamentação e aos próprios preços finais praticados.

b) cotações acima do valor legal abertas sem sigilo e sem a presença do Conselho.

A mencionada Lei nº 12.232/2010, em seu art. 14, §§2º e 3º, traz um procedimento complementar de controle em relação às cotações feitas pela agência quando os serviços contratados superarem 20% do valor para a modalidade de Convite (art. 23, II, “a”). À época, isso correspondia a R\$16.000,00.

Nestes casos, os orçamentos devem ser coletados lacrados, sendo abertos na presença da fiscalização do Contratante.

Os serviços externos objeto da NF nº 1592, de 4.12.2017 (placas de sinalização), somaram R\$24.718,00, mas não foram submetidos ao citado procedimento. Embora seja um caso apenas, essa pontuação se soma às anteriores para fins de orientação à atividade de fiscalização dos contratos de publicidade.

Em suma, uma boa prática que pode ser muito efetiva para a validação dos preços de serviços externos contratados pela agência (representam a maioria dos gastos) é a cotação direta pelo Conselho, por amostragem e em itens relevantes.

Causa

Fragilidades na atuação do fiscal do contrato.

Manifestação da Unidade Examinada

Em expediente de 15.8.2018, a Entidade manifestou o seguinte:

Sobre item “a”

Informamos que este fato não era de conhecimento da gestora do contrato, sendo que adotaremos novos procedimentos de controle, para que este fato não volte a ocorrer. Ao tempo que, na reunião realizada com a empresa CDLJ no dia 14/08/2018, discutimos sobre o assunto, ficando este ciente do apontamento e compromissada na não ocorrência desta situação em serviços posteriores, na execução do contrato vigente.

Sobre item “b”

O procedimento apontado não foi realizado na contratação das placas de sinalização, sendo que adotaremos medidas administrativas para que não volte a ocorrer nas contratações de serviços superiores a 20% do valor para a modalidade de Convite.

Análise do Controle Interno

Houve concordância da Entidade, que informou as providências no sentido de corrigir tais impropriedades.

Recomendações:

Recomendação 1: Comunicar formalmente ao fiscal do contrato e à CDLJ, vencedora do certame em 2018, acerca dos fatos aqui apontados, em especial quanto ao conflito de interesse existente na cotação e/ou contratação da empresa Surya e ao procedimento de controle adicional de abertura de envelopes para as despesas acima do limite legal.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201800418

Unidade(s) Auditada(s): CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DA BAHIA

Ministério Supervisor: MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO

Município (UF): Salvador (BA)

Exercício: 2017

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2017 e 31/12/2017 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no(s) Relatório(s) de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da(s) unidade(s) auditada(s).

3. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Intempestividade no julgamento dos processos éticos e disciplinares. (Item 1.2.1.2.)

- Inexistência de regulamento interno para a definição dos valores remuneratórios das funções gratificadas e cargos em comissão. Pagamento de gratificação adicional de função (30%) sem respaldo normativo. (Item 2.1.1.2.)

- Progressão funcional realizada em desacordo com as normas do PCCS gera posicionamento de empregados em níveis acima do devido. (Item 2.1.1.3.)

- Impedimento ilegal de licitante na participação do certame. (3.1.1.1.)

4. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis seja conforme indicado a seguir:



CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
***.577.275-**	Presidente	Regular com Ressalva	Itens 1.2.1.2, 2.1.1.2, 2.1.1.3 e 3.1.1.1. do Relatório de Auditoria nº 201700418
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

5. Ressalta-se que dentre os responsáveis certificados por Regularidade há agentes cuja gestão não foi analisada por não estar englobada no escopo da auditoria de contas, definido conforme art. 14, § 2º, da Decisão Normativa TCU nº 156/2016.

Salvador (BA), 04 de setembro de 2018.

O presente certificado encontra-se amparado no relatório de auditoria, e a opção pela certificação foi decidida pelo:

Superintendente da Controladoria Regional da União no Estado da Bahia



Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201800418

Unidade(s) Auditada(s): CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DA BAHIA

Entidade Supervisora: CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM

Município (UF): Salvador/BA

Exercício: 2017

Autoridade Supervisora: Manoel Carlos Neri da Silva – Presidente do Conselho Federal de Enfermagem

1. Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017, do Conselho Regional de Enfermagem no Estado da Bahia, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros formulados pela equipe de auditoria.

2. A gestão do Conselho Regional de Enfermagem no Estado da Bahia – Coren/BA foi avaliada, principalmente, quanto à eficiência e eficácia das ações de fiscalização da atividade profissional, à observância da legislação sobre admissão e remuneração de pessoal, quanto à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos com vistas a garantir o alcance dos objetivos relacionados às atividades de compras e contratações, bem como quanto ao cumprimento da Lei de Acesso a Informação (LAI), no que se refere à divulgação de informações concernentes aos procedimentos licitatórios.

3. Como resultado, verificou-se o estabelecimento de metas inexecutáveis de fiscalização, pagamento de gratificações e progressão funcional em desacordo com a legislação vigente, e processos éticos disciplinares julgados intempestivamente. Além disso, foram identificadas impropriedades na execução dos contratos relacionados às atividades de publicidade e viagens, bem como impedimento ilegal de participação de licitante em processo licitatório.



4. No intuito de eliminar ou mitigar os riscos decorrentes dessas falhas, foram emitidas recomendações à Unidade no sentido de que fossem revistos os critérios de seleção dos estabelecimentos de saúde a serem fiscalizados, bem como fossem definidas metas compatíveis com sua capacidade operacional. No mesmo condão, recomendou-se a revisão contratual dos serviços de emissão de passagens aéreas, com vistas ao ressarcimento de viagens canceladas e não reembolsadas. Adicionalmente, foram expedidas recomendações voltadas a implementação de controles internos voltados a mitigar riscos decorrentes da intempestividade no julgamento de processos éticos disciplinares e pagamentos de gratificações e progressões funcionais indevidas.

5. Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/Nº 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 14 de setembro de 2018.

Diretor de Auditoria de Políticas Sociais I

