

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 036.608/2016-5 [Aposos: TC 023.523/2017-4, TC 023.517/2017-4]

Natureza: I Embargos de declaração (Relatório de Auditoria)

Órgãos/Entidades: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia

Responsáveis: Andréia Silveira Athaydes (543.477.000-59); Antonio Luciano de Lima Guimarães (024.569.743-87); Carlos Vital Tavares Correa Lima (043.281.674-72); Francisco Cavalcanti de Almeida (038.272.757-68); Goncalo Alves Bezerra (864.117.487-72); Jesus Miguel Tajra Adad (002.026.906-44); Joana D'arc Uchôa da Rocha (181.168.256-15); Joel Kruger (493.216.509-97); Jorge Steinhilber (105.545.997-91); Josiane Soares Santos (695.848.695-15); João Teodoro da Silva (157.714.079-68); Juliano do Vale (451.715.301-06); Manoel Affonso Mendes de Farias Mello (012.099.577-87); Manoel Benedito Viana Santos (272.509.113-68); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Raimundo Martins de Lima (053.919.032-20); Rita de Cássia de Mattos (351.604.207-97); Roberto Mattar Cepeda (540.253.549-34); Rogerio Giannini (013.933.298-70); Silvio José Cecchi (036.616.348-52); Thelma Regina da Silva Costa (894.502.308-97); Tony Carlos Maranhão de Souza (109.743.003-06); Wagner Huckleberry Siqueira (032.298.747-49); Walter da Silva Jorge João (028.909.682-00); Wellington Leonardo da Silva (547.516.167-49); Wlademir João Tadei (205.117.528-49); Zulmir Ivãnio Breda (236.797.860-34); Élido Bonomo (621.505.707-00)

Representação legal: Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (79208/OAB-RJ), representando Conselho Federal de Odontologia; Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29760/OAB-DF), representando Conselho Federal de Enfermagem; Leandro Coelho Conceicao (30328/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Química; Antonio Rafael Meira Morais (62868/OAB-

DF), representando Conselho Federal de Representantes Comerciais; José Alejandro Bullon Silva (13792/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Medicina; Giovanni Charles Paraizo (105420/OAB-MG), representando Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Carlos Eduardo de Melo Ribeiro (114.883/OAB-SP) e outros, representando Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. FOC. OPOSIÇÃO DE QUATRO EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONTRA O ACÓRDÃO 1925/2019-TCU-PLENÁRIO. CONHECIMENTO DE TRÊS. INTEMPESTIVIDADE DE UM DELES. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS ALEGADOS. REJEIÇÃO.

### Relatório

Em exame, embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confêa (peça 386), Conselho Federal de Administração – CFA (peça 420), Conselho Federal de Nutricionista – CFN (peça 422) e pelo Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia – CNTR (peça 452), todos contra o Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

2. Reproduzo, com ajustes de forma, os termos dos respectivos embargos de declaração:

#### Confêa - peça 386

##### “1. DO CONTEXTO FÁTICO DO ACÓRDÃO RECORRIDO

1.1. O acórdão recorrido possui como origem auditoria de conformidade na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada - FOC, instaurada com o objetivo de avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos relativos à gestão administrativa e financeira dos Conselhos de Fiscalização das profissões regulamentadas (federais e estaduais), conforme consignado na proposta de fiscalização (TC-030.312/2016-7).

1.2. Após os trabalhos coordenados pela Secex -RS, contando com a participação das secretarias da Secex-AM, Secex-GO, Secex-ES, Secex-MS, Secex-MG, Secex-RN, Secex-SP, Seinfraurbana e SecexPrevi, sobreveio o acórdão nº 1925/2019 – TCU-Plenário, o qual em suas razões de decidir - *ratio essendi* consignou no item VII.2/Diárias/subitens 191, 192, 193 e 194 que:

‘(...) 191. Considerando a semelhança em termos de níveis hierárquicos com agências reguladoras, foi proposto pela unidade instrutiva observância pelos conselhos dos valores definidos para Classificação ‘C’ do Anexo I do Decreto 5.992/2006, que corresponde a cargos de direção (ex.: presidentes de agências reguladoras). 192. É pertinente a equiparação dos conselhos com agências reguladoras em termos de níveis hierárquicos, bem como de que o valor de diárias definidos para presidentes dessas entidades é o parâmetro mais adequado a ser utilizado, mas não considero adequado definir tais valores como limites máximos. 193. É que recentemente foi examinado por essa Corte o monitoramento do acórdão 908/2016-TCU-Plenário, por mim relatado, no qual foi considerado que os valores das diárias definidas no âmbito do sistema Crea-Confêa, com base em um estudo realizado em 2018, mesmo que superior aos definidos no Decreto 5.992/2006, atendiam aos critérios de razoabilidade e de economicidade referidos no item 9.3 da referida deliberação. 194. Assim, os conselhos federais devem justificar a necessidade e a razoabilidade dos valores normatizados para diárias, tendo

como parâmetros aqueles estabelecidos nos Decretos 5.992/2006, anexo I, classificações ‘C’ e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo ‘D’, classe I.(...)

Concluindo ao final na parte dispositiva do acórdão ‘in verbis’:

‘(....) VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP). ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 036.608/2016-5 232 9.1. Fixar os seguintes entendimentos em relação à execução da despesa pelos conselhos de fiscalização profissional: 9.1.1. diária e auxílio de representação são verbas de caráter eventual, de natureza indenizatória e: 9.1.1.1. devem ser objeto de processo administrativo específico que contenha, pelo menos: 9.1.1.1.1. a demonstração de que se vinculam às finalidades da entidade;

9.1.1.1.2. a motivação da concessão; 9.1.1.1.3. a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas; 9.1.1.2. não podem ser concedidos cumulativamente; 9.1.2. a diária: 9.1.2.1 destina-se à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento: 9.1.2.1.1. da sede da entidade, quando se tratar de empregados; 9.1.2.1.2. de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro; 9.1.2.2. não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade; 9.1.2.3. não pode ser concedida por afastamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas; 9.1.2.4. deve ter seu valor consentâneo com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem; 9.1.2.5. é devida em metade de seu valor no caso de afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno; 9.4. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 036.608/2016-5 233

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema: 9.4.1.1 a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão (...)

1.4. Ocorre que sobre a definição de valores de diárias pelo Confea encontra-se em vigor a decisão proferida no Acórdão 829/2019 – TCU, extraído da TC 025.971/2015-8, Relator Ministro Weder de Oliveira, a qual expressamente concluiu:

‘(....) 29. A respeito dos novos valores de diárias aprovados pela nova gestão do Confea (Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018), endosso a análise empreendida pela SeinfraUrb nos itens 186 a 203 da instrução de peça 111 (reproduzida no relatório antecedente). Tendo em vista, portanto, que os novos valores atendem aos princípios da razoabilidade e da economicidade, a medida cautelar ora em vigor deve ser revogada. (...).

1.5. Logo, no caso do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia tem-se dois acórdãos da Corte de Contas sobre o mesmo assunto – definição de valores e pagamento de diárias a Conselheiros, Presidentes e funcionários, o que motiva a necessidade de esclarecimento da decisão ora impugnada.

## 2. DA OMISSÃO, OBSCURIDADE E DÚVIDA NO ACÓRDÃO RECORRIDO

2.1. Da leitura do contexto fático citado acima, extrai-se, a existência de duas decisões colegiadas da Corte de Contas sobre o mesmo assunto – definição de valores e pagamento de diárias a Conselheiros, Presidentes e funcionários do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia. Todavia, de se destacar que a primeira decisão diz respeito única e exclusivamente ao contexto institucional do Confea, visto que decidiu-se no

Acórdão 829/2019 – TCU, extraído da TC 025.971/2015-8, Relator Ministro Weder de Oliveira, pela aprovação do estudo feito por essa entidade, o que culminou não só na aprovação dos valores decorrentes do estudo, bem como na revogação da medida cautelar que determinava a fixação de valores com base no Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973.

2.2. Neste sentido, o Acórdão 829/2019 – TCU, extraído da TC 025.971/2015-8, foi muito claro no sentido de que: (...) 29. A respeito dos novos valores de diárias aprovados pela nova gestão do Confea (Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018), endosso a análise empreendida pela SeinfraUrb nos itens 186 a 203 da instrução de peça 111 (reproduzida no relatório antecedente). Tendo em vista, portanto, que os novos valores atendem aos princípios da razoabilidade e da economicidade, a medida cautelar ora em vigor deve ser revogada. (...).

2.3. Ou seja, o Tribunal de Contas da União não só revogou a medida cautelar que determinava que os valores das diárias deveriam obedecer aos ditames estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973, bem como aprovou o estudo feito pela autarquia federal - Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018.

2.4. Contudo, após essa decisão sobreveio o acórdão 1925/2019 - 2019 – TCU- Plenário. Neste julgamento, decidiu-se que as diárias pagas pelos Conselhos de Fiscalização devem ter seus valores consentâneos com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem. E, é neste ponto específico que reside ao ver do embargante a omissão, obscuridade e dúvida no acórdão recorrido. Isso porque, sendo o mesmo relator e sendo a mesma matéria julgada pelos dois acórdãos (Acórdão 829/2019 – TCU e Acórdão nº 1925/2019 – TCU- Plenário), a situação do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia já estaria resolvida e/ou o Confea teria que renovar seus estudos e readequar os valores das diárias aprovadas por meio da Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018.

2.5. Assim, os presentes embargos possuem a finalidade de aclarar a situação específica do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, tendo em vista que essa foi a única autarquia corporativa que teve um acórdão homologatório de estudos a respeito da razoabilidade e economicidade na fixação dos valores de diárias. É dizer: A) Em relação ao Confea os valores aprovados pela Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018 e referendados pelo Acórdão 829/2019 – TCU devem ser aceitos para fins de atendimento do determinado no acórdão 1925/2019 - 2019 – TCU- Plenário; B) As razões de decidir – ratio essendi decorrentes da fundamentação do acórdão 1925/2019 - 2019 – TCU- Plenário podem ser entendidas como integrantes da parte dispositiva do julgado e; C) É necessário um novo estudo e uma nova aprovação de valores.

2.6. Pois bem, diante da situação específica da parte embargante, a qual possui dois acórdãos versando sobre o mesmo assunto/matéria, as dúvidas, obscuridades e omissões apontadas merecem ser dirimidas pelo Eminent Relator. Até porque, nos dois acórdãos analisados o julgador figurou como relator e teve seu voto condutor acolhido pelos demais membros da Corte de Contas.

2.7. Nos termos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União - TCU:

‘Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal. § 1º Os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183, com indicação do ponto obscuro, contraditório ou omissivo. § 2º Os embargos de declaração serão submetidos à deliberação do colegiado competente pelo relator ou pelo redator, conforme o caso. § 3º Os embargos de declaração

suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285. § 4º Interpostos embargos de declaração contra acórdão proferido em processo relatado por ministro-substituto convocado, este permanece vinculado ao respectivo processo. § 5º Ao apreciar embargos de declaração opostos contra decisão proferida por câmara que deixou de integrar, o ministro, excepcionalmente, relatará o processo e proferirá o seu voto na câmara de origem. § 6º Os embargos de declaração meramente protelatórios serão recebidos como petição, por meio de despacho do relator, não se lhes aplicando o disposto no § 3º deste artigo. § 7º Conferidos efeitos infringentes aos embargos, serão devolvidos os prazos a todos os interessados.’

De sua vez, analogamente, o Código de Processo Civil dispõe:

‘Art. 1.022. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; III - corrigir erro material. Parágrafo único. Considera-se omissa a decisão que: I - deixe de se manifestar sobre tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em incidente de assunção de competência aplicável ao caso sob julgamento; II - incorra em qualquer das condutas descritas no art. 489, § 1º.’

2.9. Sem dúvidas, as questões de fato e de direito suscitadas pela embargante representam omissão, dúvida e obscuridade no julgado. Ressalte-se que esses vícios procedimentais não decorrem da atividade judicante do Nobre Relator e do Plenário do TCU. Ou seja, a dúvida interpretativa decorre da existência de dois julgados sobre a mesma matéria - diárias. O primeiro deles, específico e direcionado única e exclusivamente à situação jurídica do Confea - Acórdão 829/2019 – TCU. O segundo deles, geral e direcionado a todos os Conselhos de Fiscalização Profissional - Acórdão nº 1925/2019 – TCU- Plenário.

2.10. Desta maneira, de se asseverar que, a superação das dúvidas levantadas pela parte embargante é de extrema relevância para o correto acatamento do entendimento da Corte de Contas, uma vez que a supressão das obscuridades -, validará e confirmará os estudos já referendados pelo Acórdão 829/2019 – TCU. De igual modo, a manifestação expressa do julgador acerca do aparente conflito entre os julgados citados -, afastará, por completo, qualquer contradição na interpretação da situação jurídica. Isso porque, ao contrário dos demais Conselhos, o Confea já teve seu estudo aprovado pela Corte de Contas.

Nesta linha, seguem alguns julgados:

‘EMENTA: TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. CORREÇÃO DE ERRO MATERIAL. INEXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO IMPLÍCITO. 1. Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: a) esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; b) suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; c) corrigir erro material (CPC/2015, art. 1.022, incisos I a III). Em hipóteses excepcionais, entretanto, admite-se atribuir-lhes efeitos infringentes. 2. Não se enquadrando em qualquer das hipóteses de cabimento legalmente previstas, devem ser rejeitados os declaratórios. 3. Consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade (art. 1.025 do CPC/2015). (TRF4, AC 5019141-66.2018.4.04.7201, PRIMEIRA TURMA, Relator ROGER RAUPP RIOS, juntado aos autos em 11/09/2019).’

‘EMENTA: PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. HIPÓTESES DE CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO EMBARGADO. 1. Os embargos de declaração são cabíveis para o suprimento de

omissão, saneamento de contradição, esclarecimento de obscuridade ou correção de erro material no julgamento embargado. A jurisprudência também os admite para fins de prequestionamento. 2. Os embargos declaratórios não se prestam à reforma do julgado proferido, nem substituem os recursos previstos na legislação processual para que a parte inconformada com o julgamento possa buscar sua revisão ou reforma. 3. Embargos declaratórios da A.N.M. parcialmente providos, para sanar omissão, sem efeitos infringentes, e para fins de prequestionamento. 4. Embargos declaratórios do apelante/autor desprovidos. (TRF4, AC 5003323-43.2015.4.04.7213, QUARTA TURMA, Relator CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 04/09/2019)'

'EMENTA: ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. Os embargos de declaração constituem recurso interposto perante o magistrado ou colegiado prolator da decisão impugnada, com vistas à supressão de omissão, contradição, obscuridade ou erro material no texto que possa dificultar a exata compreensão da manifestação judicial. E mesmo quando opostos com o objetivo de prequestionar matéria a ser versada em provável recurso extraordinário ou especial, devem atender aos pressupostos delineados no artigo 1.022 do CPC, pois não se prestam, por si só, para forçar o ingresso na instância superior, decorrendo, sua importância, justamente do conteúdo integrador da sentença ou do aresto impugnado. Com efeito, não se revelam meio hábil ao reexame da causa ou modificação do julgado no seu mérito, pois opostos quando já encerrado o ofício jurisdicional naquela instância. (TRF4, AC 5009432- 10.2018.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 06/09/2019)'

2.12. Araken de Assis, em um de seus rasgos de genialidade pontua:

'(...) Ressentem-se os atos decisórios do vício da omissão em virtude de variados fatores. Às vezes, há falta de atenção do órgão judiciário, relativamente a uma das questões aventadas, camuflada em algum sítio remoto da petição – indício veemente de escassez de destreza profissional do representante da parte -, ou a fadiga do magistrado, sobrecarregado com dezenas de milhares de feitos, obliterou seus sentidos. Importa não olvidar que, na era da informática, advogados, juízes se valem de textos pré-concebidos e armazenados para uso futuro, mormente nas chamadas causas repetitivas, e não raro acontece de o juiz utilizar o modelo errôneo naquela causa ou, examinando de modo superficial o processo, não se dar conta da existência de questão que o diferencia dos congêneres. Não é de descartar o fastio em repelir todos os argumentos deduzidos pelas partes, um a um, embora não revertam o sentido da decisão. Por sinal, era comum o pretexto de o julgador não se encontrar obrigado a tais respostas para rejeitar os embargos, doravante insubsistente perante o artigo 1.022, parágrafo único, II. (Assis. Araken. Manual dos Recursos. Revista dos Tribunais. 9º edição, revista, atualizada e ampliada, pág 720).'

2.13. Deste modo, mesmo que a dúvida e os vícios de omissão e de obscuridade não decorram diretamente da atuação do magistrado, necessário se faz, por razões de segurança jurídica e de correto acatamento do entendimento da Corte de Contas, o esclarecimento do julgado nos pontos levantados pela parte embargante.

### 3. DO PEDIDO

3.1. Diante do exposto, requer digno-se a Vossa Excelência, conhecer dos Embargos de Declaração, por que tempestivos e, no mérito, dar-lhes provimento para eliminar as dúvidas, obscuridades e omissões existentes no que diz respeito à manutenção do estudo de valores de diárias acolhido pelo Eminent Relator no Acórdão 829/2019 – TCU, extraído da TC 025.971/2015-8, respondendo as seguintes indagações: A) Em relação ao Confêa os valores aprovados pela Decisão da Diretoria CD -066/2018, de 12/6/2018 e referendados pelo Acórdão 829/2019 – TCU devem ser aceitos para fins de atendimento do determinado no acórdão 1925/2019 - 2019 – TCU-Plenário? B) As razões de decidir – ratio essendi decorrentes da fundamentação do

acórdão 1925/2019 - 2019 – TCU- Plenário podem ser entendidas como integrantes da parte dispositiva do julgado e; C) É necessário um novo estudo e uma nova aprovação de valores?”

### CFA - peça 420

#### “1 – DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Consoante estabelece o § 1º do art. 34 da Lei nº 8.443/1992, é de dez dias o prazo para opor embargos de declaração.

O CFA recebeu a notificação acerca do acórdão recorrido em 17/09/2019 (segunda-feira), pelo Ofício 1024/2019- TCU/SecexTrabalho, iniciando-se o prazo recursal em 18/09/2019, sendo o termo final no dia 27/09/2019 (sexta-feira). Portanto, tempestivo o presente recurso.

#### 2 – MÉRITO

##### 2.1 – DA NATUREZA DO JETON

Constou do item 721 do relatório que ‘a natureza do jeton no âmbito dos conselhos, dado o caráter honorífico do cargo de conselheiro, é indenizatório’ (g.n.). Contudo, constou do item 9.1.4.1 do Acórdão que o jeton ‘tem natureza remuneratória’. (destacou-se)

Data venia, há contradição a ser sanada por meio de manifestação expressa desse Eg. Tribunal. Vale dizer, o art. 22 da Lei nº 8.212/1991 prescreve o seguinte:

‘Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de: (...)

III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;’ (destacou-se)

Da norma acima transcrita, conclui-se que a contribuição só tem cabimento na hipótese de ocorrência do fato gerador consubstanciado na obtenção de renda em razão da prestação de serviços.

Com efeito, o jeton não se caracteriza como remuneração por serviços prestados, mas verba de natureza indenizatória, conforme consignado no relatório.

Os Conselheiros – no âmbito do Sistema CFA/CRA – não recebem rendimento destinado a retribuir trabalho, pois não há contraprestação de serviços. Isso porque os mandatos dos Conselheiros são meramente honoríficos, de modo que o exercício do mandato tem caráter de gratuidade.

Assim, os valores recebidos por Conselheiro a título de jeton são verbas de natureza exclusivamente indenizatória, não tendo o condão de auferir renda, mas tão somente indenizar o membro do Plenário em razão dos gastos suportados para participação em órgão de deliberação coletiva.

A Lei estabelece como fato gerador do tributo o recebimento de remuneração decorrente da contraprestação de trabalho, o que não se verifica em relação aos valores pagos a título de jeton, o qual, como já dito, tem natureza unicamente indenizatória pelo exercício de mandato honorífico, não se caracterizando acréscimo patrimonial.

Requer, portanto, seja dado provimento aos embargos, de modo a sanar a contradição ora apontada, reconhecendo-se a natureza indenizatória do jeton.

##### 2.2 – DA (IN)APLICABILIDADE DO DECRETO Nº 5.992/2006 QUANTO AO LIMITE DO VALOR DA DIÁRIA

Ao tratar do pagamento de diária, constou do item 9.1.2.4. do Acórdão que ‘deve ter seu valor consentâneo com os parâmetros estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do

Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo 'D', classe I, do Decreto 71.733/1973, ou pelos atos normativos que o sucederem;'.  
'.

Contudo, o item 192 do voto apresentou tese contrária, consignando que 'É pertinente a equiparação dos conselhos com agências reguladoras em termos de níveis hierárquicos, bem como de que o valor de diárias definidos para presidentes dessas entidades é o parâmetro mais adequado a ser utilizado, mas não considero adequado definir tais valores como limites máximos.'. (destacamos)

Como visto, há contradição entre o teor do acórdão e a fundamentação exposta no voto, a qual reconhece como inadequado definir como limites máximos os valores constantes do Decreto nº 5.992/2006. A referida contradição também deve ser sanada por meio de expressa manifestação desta Corte de Contas.

As contradições ora apontadas se revelam na incompatibilidade entre as proposições constantes do julgado e a parte dispositiva, que são incoerentes entre si, ou seja, na existência de premissas ou conclusões inconciliáveis na decisão jurisdicional.

PELO EXPOSTO, requer seja dado provimento ao presente recurso, no sentido de expurgar as contradições apontadas, inclusive conferindo efeito modificativo aos embargos para, nos termos dos argumentos e fundamentos acima:

a) fixar o entendimento de que o jeton tem natureza indenizatória, nos termos do item 721 do voto;

b) fixar o entendimento de que o Decreto nº 5.992/2006 não se aplica aos Conselhos de Fiscalização Profissional;'

#### CNF - peça 422

'O CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS (CFN), Autarquia Federal regida pela Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978 e regulamentada pelo Decreto nº 84.444, de 30 de janeiro de 1980, inscrita no CNPJ sob o nº 00.579.987/ 0001-40, neste ato representada pela sua Presidente, RITA DE CÁSSIA FERREIRA FRUMENTO, brasileira, viúva, nutricionista, portador da Carteira de Identidade nº 05.433.786-08, expedida pela SSP/BA e do CPF nº 922.722.235-91, ambos com endereço comercial no SRTV/Sul, Quadra 701, Conjunto L, Nº 30, Sa las 301/314 e 316, Edifício Assis Chateaubriand, Brasília/ DF, CEP: CEP 70.340-906 (Termo de Posse anexo), tendo sido notificado do v. acórdão no dia 16/09/2019, vem mui respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com base no art. 287 do Regimento Interno do TCU, interpor os presentes EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, com efeitos infringentes pelas razões que passa a expor.

Esse col. Plenário proferiu acórdão, conforme Ata a seguir transcrita:

'VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades analíticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP). ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em: 9.1. Fixar os seguintes entendimentos em relação à execução da despesa pelos conselhos de fiscalização profissional:

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

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

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

9.1.1.1.2. a motivação da concessão;

9.1.1.1.3. a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas;

9.1.1.2. não podem ser concedidos cumulativamente;

9.1.2. a diária:

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

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

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

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

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

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

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

9.1.3. o auxílio de representação:

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

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

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

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

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

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

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

9.2. determinar à Casa Civil que informe a esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências que adotará para que seja exercida a necessária supervisão ministerial dos conselhos de fiscalização profissional, considerando a natureza autárquica dessas entidades, que realizam atividades típicas de Estado por delegação da União, e o disposto no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967;

9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que, em decorrência do disposto no art. 74, II e IV, da Constituição Federal, no art. 24, IX, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 14 do Decreto 3.591/2000, no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967, e no item 9.1.1 do acórdão 161/2015-TCU-Plenário (ratificado pelo acórdão 192/2019-TCU-Plenário):

9.3.1. realize auditorias e outras ações pertinentes nos conselhos de fiscalização profissional;

9.3.2. acompanhe a atuação das unidades de auditoria interna dos conselhos de fiscalização profissional, bem como a estruturação das que vierem a ser por eles constituídas;

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

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

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

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

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

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

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

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

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

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros e empregados, de modo a demonstrar o alinhamento à política de capacitação interna, mediante processo seletivo prévio, observados os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

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

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

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

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional , sem, no entanto, expressa previsão legal;

9.5. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo que, quando da elaboração do anteprojeto de decisão normativa mencionado no art. 8º, § 4º, da Resolução TCU 234/2010, requeira nos relatórios de gestão dos conselhos de fiscalização profissional as informações constantes do item 5.2.1 do relatório de fiscalização;

9.6. dar ciência ao Ministério da Economia de que a estruturação federativa de diversos conselhos de fiscalização profissional está em desacordo com suas leis de criação (quadro 9 do relatório);

9.7. dar ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional que:

9.7.1. a imposição de prestação pecuniária compulsória, sem expressa previsão em lei, contraria o princípio da tipicidade tributária;

9.7.2. a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência;

9.7.3. a concessão de bolsas de estudos para profissionais que não são conselheiros tampouco integram o quadro de empregados da entidade é vedada por ausência de amparo legal;

9.8. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia e ao Congresso Nacional que:

9.8.1. a estruturação federativa de diversos conselhos de fiscalização profissional está em desacordo com suas respectivas leis de criação, pois muitas delas preveem que o conselho federal e respectivos regionais constituem em seu conjunto uma única autarquia (quadro 9 do relatório);

9.8.2. as leis de criação de conselhos de fiscalização profissional:

9.8.2.1. em alguns casos, deixaram de explicitar a natureza jurídica autárquica dessas entidades (quadro 8 do relatório);

9.8.2.2. em alguns casos, deixaram de consignar o caráter honorífico do cargo de conselheiro (quadro 35 do relatório);

9.8.2.3. fixam percentuais de cotas partes a serem transferidas dos conselhos regionais para o conselho federal, de 20 a 33%, que têm ocasionado superávit destes últimos e, eventualmente, déficits dos primeiros (quadro 31 do relatório);

9.8.3. os déficits mencionados no item 9.8.2.3. vêm sendo mitigados pelos conselhos federais mediante doações e subvenções, diretamente ou por meio de fundos de apoio, ou, até mesmo, na forma de empréstimos, sem amparo legal (item 6.5.2 do relatório e item VI.1 do voto);

9.8.4. algumas taxas têm sido instituídas pelos conselhos de fiscalização profissional sem amparo legal (item 6.1, 'b', do relatório e item V.2 do voto);

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação aos conselhos federais de fiscalização profissional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União, bem como às Casas do Congresso Nacional, como subsídio ao exame da PEC 108/2019; e

9.10. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 31/2019 - Plenário.

11. Data da Sessão: 21/8/2019 - Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1925-31/19-P.

#### DA TEMPESTIVIDADE

O art. 287 do RITCU dispõe que:

Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

§1º Os embargos de declaração poderão ser opostos por escrito pela parte ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 183.

§2º Os embargos de declaração serão submetidos à de liberação do colegiado competente pelo relator ou pelo redator, conforme o caso.

§3º Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento do acórdão embargado e para interposição dos demais recursos previstos neste Regimento, aplicando-se, entretanto, o disposto no § 1º do art. 285.

O CFN foi notificado do acórdão no dia 16/09/2019, segunda-feira. Desta feita, tem-se como dies a quo a data de 17/09/2019 (terça-feira) e o dies ad quem o dia 26/09/2019 (quinta-feira) para a interposição tempestiva dos presentes embargos, no prazo legal de 10 dias.

Tendo os referidos Embargos de Declaração sido protocolizados dentro deste interím, resta claramente verificada sua tempestividade.

#### DAS OMISSÕES/OBSCURIDADES SOBRE PONTOS SOBRE OS QUAIS DEVERIA SE PRONUNCIAR O COLEGIADO DO TCU

Na decisão, com a devida vênia, verificam-se omissões sobre pontos sobre os quais deveria se pronunciar esse Tribunal. Referidos pontos são extremamente relevantes quanto ao fiel cumprimento das determinações desse Colegiado, e infelizmente, pela natureza do relatório de conformidade não pôde ser arguidos de forma expressa pelo CFN, que carece, assim, de uma apreciação e resposta pela maior Corte de Contas do país.

Da necessidade de se reembolsar as despesas dos Conselheiros residentes na sede ou na região limítrofe ao Conselho Federal

Os Conselheiros efetivos e suplentes do Sistema CFN/CRN exercem suas funções de forma honorífica, ou seja, não recebem qualquer remuneração pelo desempenho de suas funções nos Conselhos.

Assim, o CFN entende que a inexistência de previsão legal/regulamentação não pode ser óbice ao pagamento de ajusta de custos aos Conselheiros residentes no mesmo local ou em local limítrofe à sede do seu respectivo Conselho, mediante apresentação de comprovação de gastos. Trata-se de uma excepcionalidade, pois na medida em que os conselheiros exercem cargos honoríficos não é razoável tampouco proporcional que estes arquem com despesas de transporte e alimentação para exercer uma função pela classe dos nutricionistas. Pois assim, ao final o Conselho estaria se enriquecendo de forma indevida ao permitir que o conselheiro "pague" para prestar valiosos serviços à comunidade.

Ainda, em relação aos Conselheiros suplentes e efetivos, caso não exista uma forma de 'reembolsar' as despesas com alimentação e deslocamento daqueles residentes na mesma localidade da sede do respectivo Conselho, adequando-se ao valor e a forma de pagamento - mediante comprovação de gastos, tal situação promoverá um esvaziamento dos Conselheiros integrantes dos Conselhos Federal e Regionais, uma vez que praticamente pagarão para trabalhar ou engessar o dia a dia, pois as assembleias, reuniões plenárias, reuniões de comissões, serão agendadas de forma mais espaçada, o que é uma afronta a nossa Lei, bem como a autonomia administrativa e financeira dos Conselhos e seus regionais.

A inexistência de previsão legal/regulamentação para o pagamento de ajuda de custos como verba indenizatória. O referido acórdão prevê apenas o pagamento de jetons, diárias e auxílios de representação, não contemplando o pagamento de ajudas de custos nos casos em que não haja deslocamento para fora da respectiva cidade de origem ou sua região metropolitana, aos conselheiros federais e regionais, aos colaboradores eventuais e aos colaboradores externos não remunerados (a exemplo da comissão eleitoral). Destaca-se que o item 202 do voto possibilita o recebimento de jeton e diárias, simultaneamente. Não obstante, inexistente qualquer previsão com relação ao pagamento de jetons e ajudas de custos, evidenciando-se a referida omissão.

#### Da intervenção Ministerial nos Conselhos

O Item 143 do acórdão e seus parágrafos seguintes, ao disporem acerca da intervenção Ministerial no âmbito dos Conselhos, deixa claro que tal intervenção deve ser "mitigada". Cita normas, mas sem definir de que maneira se dará tal mitigação.

‘143. Ainda sobre a matéria, cabe destacar o posicionamento adotado no âmbito do MTFC, conforme Parecer n. 00204/ 2016/ASJUR- MTFC/CGU/ AGU, mencionado no parecer da Semec, no sentido de que os conselhos não são vinculados a nenhum ministério do Poder Executivo Federal, sendo a supervisão ministerial obrigatória para a Administração Indireta, nos termos do Decreto-Lei 200/1967.144. Se por um lado é forçoso reconhecer que o Estado não participa da gestão dos conselhos, uma vez que não indica dirigentes, não interfere nos regulamentos e não destina orçamento, por outro lado, não há como excluí-los, de plano, da

supervisão ministerial, ainda que de forma mitigada, conforme ponderações da Semec reproduzidas acima.’

Entretanto, ao finalizar a análise nas propostas relacionadas ao controle de gestão, delibera pela permanência da supervisão ministerial, sem definir sob quais critérios e parâmetros.

#### ‘4.3 - Propostas relacionadas ao controle da gestão

186. Portanto, de forma a resumir as ações que serão propostas em relação ao Controle da Gestão, vislumbramos os seguintes encaminhamentos: a) que permanece vigente a previsão de supervisão ministerial do Poder Executivo em relação aos conselhos de fiscalização profissional, fundamentada no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967. Esta ciência/Determinação será encaminhada à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Trabalho, à Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e aos conselhos federais;’

Ainda, dispõe o Acórdão que:

‘115. Por essa razão, entendemos cabível a remuneração do exercício dos cargos de gestão, porém sem prejuízo do posicionamento do TCU que veda a remuneração do exercício de cargo honorífico (mas que, a nosso ver, abrange apenas as funções típicas dos conselheiros).

116. Assim, a relação de trabalho existente entre a entidade e os seus conselheiros diretores difere, substancialmente, da relação com os conselheiros que somente exercem as suas funções típicas. Em nossa opinião, a Lei 3.268/1957 atribui a natureza honorífica tão somente a estes últimos.

117. O conselheiro ao assumir um cargo na diretoria não abdica de sua condição de membro do Conselho, mas passa a acumular as funções de gestão. O conselheiro que assume um cargo na diretoria ou coordenação faria jus à remuneração, mas deixaria de perceber algumas verbas devidas pelo estrito exercício das funções típicas de conselheiro, tais como os jetons, pois a participação em assembleias e em outras reuniões deliberativas passaria a ser uma atividade inerente dos cargos de diretor ou de coordenador, cuja remuneração já retribuiria essas participações.’

(...)

‘541. A solução da questão passa pela reestruturação dos conselhos, com a designação de gestores com vínculo empregatício, de forma a desincumbir os conselheiros de tarefas de gestão administrativa, orçamentária e financeira, restringindo as suas atribuições a atividades deliberativas, de forma a adequá-las ao caráter honorífico do cargo; ou, alteração legislativa de forma a viabilizar a remuneração dos conselheiros designados para cargos de gestão (membros da diretoria) no âmbito dos respectivos conselhos’

Data venia, os itens 115 a 117 e 541 não se esgotam ao dispor sobre os critérios de Conselheiro Diretor e Conselheiros, havendo omissão e obscuridade ao tratar do tema.

O v. acórdão ainda é omissivo em tratar o caráter deliberativo das reuniões das diversas Comissões, o que causa impacto no pagamento da ajuda de custo segundo os critérios expostos na decisão para legalidade deste pagamento.

Dos pagamentos de Jetons e a ausência de uma definição do que venha a ser órgãos de deliberação coletiva

Impossibilidade de pagamento de jetons para Conselheiros suplentes. Considerando-se os impedimentos previstos no item 726, ‘c’ e 1069, IV.1 ‘c’, o acórdão é omissivo sobre qual seria a forma de remuneração dos conselheiros suplentes que participem de reuniões concomitantemente com os conselheiros efetivos, especialmente considerando-se a realidade tática dos Conselhos Federais/Regionais.

Ausência de previsão legal/regulamentação acerca do pagamento de jetons e ajudas de custos aos Conselheiros membros/colaboradores de Comissões. Verifica-se que o acórdão não

prevê o pagamento de qualquer verba indenizatória e/ou remuneratória aos conselheiros integrantes de comissões, fazendo menção a apenas ao pagamento de jetons para cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da participação em reuniões colegiadas ou de diretoria de caráter deliberativo (item 1.069, IV,1, 'c').

Compulsando o referido acórdão, observa-se que dentre os entendimentos e orientações acerca da execução das despesas pelos conselhos de fiscalização profissionais, as questões relacionadas ao jeton merecem melhor elucidação.

Em relação ao jeton, previsto no art. 2º, §3º, da Lei n. 11.000/2004, ficou fixado o seguinte entendimento: '9.7.4 . tem natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em órgãos de deliberação coletiva;'

Este Conselho Federal entende que sobre este tema há uma lacuna e, por consequência, uma falta de clareza a respeito da definição de 'órgãos de deliberação coletiva'.

O art. 20, § 3º, da Lei n. 11.000/2004, denota apenas a menção ao jeton como uma despesa autorizada, apontando a necessidade de normatização no que se refere à fixação de valores:

'Art. 20. Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

(...)

§ 3º Os Conselhos de que trata o caput deste artigo ficam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais.'

Todavia, não há qualquer definição de quais órgãos do Sistema estão contemplados no conceito de "órgão de deliberação coletiva", de forma clara e enumerativa/taxativa.

Ademais, a referida definição não se encontra, atualmente, regulamentada em nenhuma normativa federal, havendo uma lacuna neste sentido, posto que as leis e decretos mencionados no acórdão às fls. 107/109 encontram-se revogadas.

Por esta razão, torna-se imperiosa a classificação expressa de quais órgãos do Sistema se enquadram no conceito de 'órgão de deliberação coletiva', considerando que na realidade dos Conselhos, além do Plenário, eram consideradas também como órgãos de deliberação coletiva a Diretoria e as Comissões.

As reuniões de Diretoria com caráter deliberativo foram expressamente contempladas, todavia, há omissão em relação às Comissões.

No corpo do acórdão, às fls. 109/110, consignou-se que:

'582. Neste sentido, observamos que as despesas indenizáveis sob a forma de jeton devem se restringir, via de regra, àquelas incorridas com alimentação e deslocamento urbano, para participação em reuniões plenárias ou de diretoria com caráter deliberativo nas ocasiões em que não forem devidas diárias conforme seque.

587. Este Tribunal já definiu, também, que o pagamento de jeton deve se restringir às hipóteses de comparecimento a sessões de plenário e a reuniões de diretoria com caráter deliberativo (Acórdão 549/2011-TCU-2ª Câmara), razão pela qual é devido somente aos conselheiros.'

Em que pese os trechos acima transcritos denotarem de forma indireta quais são os órgãos classificados como de deliberação coletiva no entendimento do Tribunal de Contas da União, a saber, reuniões plenárias e reuniões de diretoria de caráter deliberativo, há necessidade de maior ênfase, são efetivamente os órgãos classificados como de 'deliberação coletiva', evitando interpretações equivocadas e pagamentos indevidos.

Especialmente porque às Comissões de Fiscalização e Ética Profissional, na prática, também exercem atos de deliberação coletiva dentre suas atribuições, que são de suma relevância para o cumprimento das atividades do Conselho.

Sendo assim, necessário o esclarecimento no tocante à especificação de quais órgãos devem ser classificados como de deliberação coletiva.

Outro ponto relevante reside na possibilidade de pagamento de jeton aos Conselheiros Suplentes.

No que refere ao pagamento de jeton à Conselheiro Suplente em caso de participação em reunido deliberativa quando presente o Titular, o entendimento do Tribunal de Contas da União foi no seguinte sentido (fl. 180):

‘c) o jeton destina-se a cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da participação em reuniões colegiadas ou de diretoria de caráter deliberativo, somente sendo devido o pagamento concomitante aos conselheiros titulares e suplentes, quando estes últimos estiverem obrigados a exercer suas competências nas mencionadas sessões ou reuniões; [item 7.4]’

Observa-se que o tema foi tratado de forma bastante sucinta, deixando dúvidas a respeito da possibilidade concreta, bem ainda das circunstâncias que autorizam o pagamento de jeton ao Conselheiro Suplente, razão pela qual se torna evidente a necessidade de maiores esclarecimentos a respeito do tema, com a finalidade de obstar eventuais pagamentos desta natureza de forma irregular.

#### DA CONTRADIÇÃO -DIÁRIAS VINCULADAS AO DECRETO DO PODER EXECUTIVO

Conforme já registrado anteriormente não existe definição jurídica do conceito e critérios de concessão de diárias aos funcionários dos conselhos de fiscalização profissional, vinculados ao regime da CLT. A regulamentação existente decorre de iniciativa dos próprios conselhos federais, conforme faculdade conferida pela Lei 11.000/2014.

Em razão dos Conselhos não se submeterem ao Decreto do Poder Executivo, tendo em vista que os mesmos tem receitas próprias e não dependem do Orçamento Geral da União.

No Voto condutor do Acórdão mencionado acima o Ministro-Relator André Luís de Carvalho ponderou o seguinte:

‘De fato, como bem sinalizou o auditor federal, não se pode perder de vista, para o critério de razoabilidade dos valores não deveriam ser o de avaliar apenas o Decreto, mas também o de levar em consideração os valores praticados por outros órgãos ou entidades da Administração Pública. Cabe ressaltar que o Decreto do Poder Executivo contempla diárias de até R\$ 581,00, que, acrescentando-se o adicional de deslocamento (art. 8º Decreto 5.992/06) no valor de R\$ 95,00, eleva o desembolso total para R\$ 676,00, o que evidenciaria a razoabilidade dos valores do Sistema Cofen/Corens.’

Ademais, a autarquia ressalta que estudos demonstram que os valores previstos no Decreto aplicável ao Executivo estão defasados. Se estes valores forem corrigidos a diária do Sistema Cofen/Corens estaria dentro do esperado.

O Cofen apresenta cálculo de atualização do valor constante do Decreto 5.992/2006 (congelado desde 22/07/2009 em R\$ 321,10), que resulta, em 31/08/2018, no valor de R\$ 544,68. Adotando-se o critério de valores médios pagos pelo Cofen, nas quatro graduações do quadro anexo à Resolução Cofen 471/2015, obteria-se os valores médios de diária de R\$ 480,00 e R\$ 537,50.

Por fim, a autarquia elenca valores de diárias de diversos órgãos: STJ (R\$ 786,80, sendo R\$ 614,00 diária + R\$ 172,80 adicional de deslocamento); STF (R\$ 614,00); TCU (R\$ 876,00, sendo R\$ 498,00 diária + R\$ 378,00 adicional de deslocamento)’.

Em razão dos Conselhos não se submeterem ao Decreto do Poder Executivo, tendo em vista que os mesmos tem receitas próprias e não dependem do Orçamento Geral da União. E no contexto o CFN pratica uma Diária de R\$468,00, sendo uma das mais baixas entre os Conselhos Profissionais, conforme Quadro abaixo elaborado pela equipe de auditoria do TCU:

Quadro 37 – Valores de diárias superiores aos estabelecidos no Dec. 5.992/2006 (em R\$)

Conselho	Normativo	Valor da diária do conselheiro (viagem nacional)
CFA	Res. 486/2016(p. 127, peça 53)	651,00
CAU	Res.47/2013, Res. 113/2016 (peças 158 e 159)	810,00
CFB	Res. 141/2013 e 153/2015 (p. 7 a 9, peça 55)	530,00
CFBio	Res. 314/2013, (p. 16, peça 56)	780,80
CFBM	Res. 219/2012 (p. 11, peça 58)	800,00
CFC	Res. 1506/2016 (peça 168)	840,00
Cofeci	Res. 900/2005 (p. 30 a 34, peça 69)	575,00
Cofecon	Res.1851/2011(p. 39 a 60, peça 74)	650,00
Confef	Res. 318/2016 e Port. 227/2016 (p. 80 a 82, peça 76)	700,00
Cofen	Res. 471/2015 e 540/2017 (p. 56 a 65, peça 78)	650,00
Confea	Portaria 152/2016 (p. 7 e 8, peça 85)	810,00
Confé	Res. 179/1989 (p. 40 e 41, peça 90)	1335,60
CFF	Res. 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92)	853,15
CFFA	Res. 500/2017 (p. 83 a 86, peça 93)	600,00
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 27, peça 9)	938,00
CFMV	Res. 666/2000 e Port. 30, 32 e 36/2016 (p. 103 a 106 e 119 a 124, peça 114)	650,00
CFN	Res. 521/2013 (peça 200)	468,00
CFO	Decisão 69/2016 (p. 35 a 41, peça 118)	700,00
CFP	Res. 43/2012 e 35/2013 (p. 560 a 566, peça 124)	590,00
CFQ	Res. 24.534/2016 (peça 206)	1.070,00
Ofício 86/2017 - Confere - Resposta Ofício de Requisição nº 64-9/2016	Res. 955/2014 (p. 43 a 49, Peça 131)	900,00
Cfess	Res. 446/2003 (p. 56 a 60, peça 134)	400,00
Conter	Res. 9/2015 (p. 59 a 62, peça 135)	600,00

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

A título de informação, o CFN faz estudo de caso comparando os preços com deslocamentos e hospedagens para se chegar aos valores pagos aos Conselheiros, como comprova o quadro a seguir:

Cálculo Diárias (Setembro/2018)					
Diária Quarto Simples Hotel 3 e 4*		Alimentação em Brasília		Deslocamento Hotel-CFN-Hotel	
Meliá	476,00	Almoço (Self Service*)	33,61	Ida	12,54
Grand Bittar	230,00	Lanche (Comercial*)	28,55	Volta	12,54
Kubitschek	300,00	Jantar (Executivo*)	54,84		
Windsor	417,00				
St. Paul	230,00				
San Marco	416,00				
Manhattan	319,00				
		*índice Alelo			
Média diária	341,14	Valor/dia	117,00	Valor/dia	25,08
Total		483,22			
Correção Diária Atual (468,00) pelo INPC (mesma correção das anuidades) - desde 01/2016					491,18
Correção Diária Atual (468,00) pelo IPCA (inflação) - desde 01/2016					495,52

Pertinente socorremos à definição dada pelo eg. Tribunal de Contas da União no sentido de que os Conselhos não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentadas pela União e, por essa razão, não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual:

‘(...)

23. Conforme se verifica do expediente que deu origem ao presente processo (cf. item 1 retro), todos os pontos objeto da consulta gravitam em torno da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional e dos recursos por eles arrecadados, sendo que alguns deles já foram amplamente discutidos por este Tribunal em diversos processos. Dessa forma, antes de adentrarmos na análise de cada item, convém que sejam feitas algumas considerações sobre essas questões.

24. De uma maneira geral, as leis que instituíram os conselhos de fiscalização estabeleceram expressamente a personalidade jurídica de direito público para essas entidades, embora nem todas tenham sido denominadas autarquias.

Apesar das peculiaridades de cada um, os conselhos foram criados com a finalidade de zelar pela integridade e disciplina das diversas profissões.

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

26. Os recursos arrecadados pelos conselhos de fiscalização são constituídos em sua maioria das anuidades pagas pelos profissionais que deles fazem parte e destinam-se ao custeio das atividades administrativas das respectivas entidades utilizadas no cumprimento de sua finalidade. Originários da Constituição Federal, por força das disposições do art. 149, a esses recursos são aplicados os princípios constitucionais e legais inerentes aos tributos e, enquadrando-se como contribuições parafiscais, estão sujeitos ao controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

26. Convém registrar que até o advento da Medida Provisória 1.549-35, de 9.10.1997, era pacífico o entendimento acerca da natureza pública dos conselhos e de suas receitas. Após a referida legislação, transformada na Lei 9.649, de 27.5.1998, esses entes, por força das disposições do art. 58 e seus parágrafos, passaram a ser ‘dotados de personalidade jurídica de direito privado’. A partir de então surgiram algumas controvérsias acerca dessas entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos e das contribuições por eles arrecadadas e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre esses entes.

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

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

29. Conclui-se, portanto, que, sendo públicas, essas contribuições devem ser utilizadas em consonância com os princípios básicos da Administração Pública, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da motivação, da razoabilidade e da economicidade.

(...)

Continua com muita propriedade, agora, discorrendo sobre o regime jurídico dos servidores/empregados públicos dos Conselhos:

(...)

41. A segunda questão objeto da consult a diz respeito à aplicação da Lei 8.112/90 aos servidores dos conselhos de fiscalização admitidos até vigência da Lei 9.649/98. Convém registrar que esse assunto, no âmbito deste Tribunal, somente foi abordado concretamente no TC 016.937/91-0 (Sigiloso), referente a Denúncia contra atos do então Presidente do Conselho Federal de Odontologia, Sr. João Hildo de Carvalho Furtado, ocasião em que o Tribunal, ao apreciar o referido processo, decidiu, dentre outras questões, recomendar àquela entidade a aplicação a seus servidores do Regime Jurídico Único instituído pela mencionada Lei, consoante o item 2 da Decisão 111/93 - Plenário .

42. Ocorre que, inconformado com os termos da citada deliberação, o Conselho Federal de Odontologia impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal o Mandado de Segurança 21.797-9. Indeferida a Liminar e ouvida a Procuradoria-Geral da República, o Relator Exmo. Sr. Ministro Carlos Velloso opinou em seu Voto pelo indeferimento do mandamus.

43. Contudo, o Ministro Maurício Corrêa pediu vistas dos autos por discordar exatamente sobre a sujeição dos servidores das entidades de fiscalização profissional aos ditames da Lei 8.112/90, uma vez que, no seu entender, o regime jurídico único somente se aplica quando se trata de autarquias típicas ou especiais, nos termos referidas pelo art. 243 da Lei 8.112/90, disposição que, a seu ver, 'em face do caráter geral de que se reveste, não teve o efeito de revogar o art. 1º do Decreto-lei 968/69, que excluiu os conselhos de fiscalização da atividade profissional da incidência das normas relativas a pessoal, cuja despesa é coberta por receita proveniente das contribuições dos profissionais a ela vinculados.'

44. Posteriormente, em face da controvérsia instaurada, pediu vista o Ministro Ilmar Galvão, adiando, assim, o julgamento do MS. Os fundamentos utilizados pelo Ministro foram no sentido de que a questão objeto do mandamus relativa à aplicação da Lei 8.112/90 aos empregados do CFO dizia respeito a 'simples recomendação, ainda assim sobrestada em caso análogo, para audiência do órgão governamental responsável pela política de pessoal do Governo Federal'. Sendo assim, entendeu o Ministro por aplicar ao caso a diretriz já adotada pelo STF de suscitar preliminar de não conhecimento do mandado de segurança no que tange à recomendação, uma vez desprovida de caráter cogente (cf. MS 21.462, 21.534 e 21.683).

45. De fato essa questão encontrava-se sobrestada no âmbito deste Tribunal, após apreciação de denúncia formulada contra os Conselhos de Fiscalização, nos autos do TC 015.595/1992-7, em que foi suscitada omissão continuada dessas entidades quanto à aplicação do Regime Jurídico Único a seus empregados. Nesses termos, por meio da Decisão 235/92 - Plenário, o Tribunal, ao conhecer da denúncia, decidiu sobrestar o julgamento do processo e solicitar, preliminarmente, a manifestação da então Secretaria de Administração Federal sobre a matéria.

46. Em resposta a essa solicitação, a então SAF informou ao Tribunal que a matéria encontrava-se pendente de julgamento no âmbito da Justiça Federal, em razão do Mandado de Segurança coletivo 92.00.05.5931. Promovida diligência junto à 9ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, obteve-se a informação de que o mandado de segurança foi sentenciado em 19.9.1997, sendo denegada a segurança pretendida, sob o entendimento da ausência de direito líquido e certo para amparar a pretensão dos impetrantes.

47. Verifica-se, pois, que na esfera judicial a questão foi analisada, chegando-se à conclusão pela não aplicação da Lei 8.112/90 aos empregados dos conselhos de fiscalização. Nesse sentido, embora o MS 21.797-9 não tenha sido conhecido nesse ponto em particular, merece destaque as razões expostas pelo Ministro Maurício Corrêa no seu Voto Vista, em que foi analisado o mérito da questão nos seguintes termos, in verbis:

‘14. Quanto à submissão dos empregados do impetrante ao Regime Jurídico da União, a teor do que expressa o artigo 243 da Lei 8.112/90, quando diz que a ele se submetem os servidores das autarquias, inclusive daqueles servidores das denominadas autarquias especiais corporativas, quer me parecer merecer o deferimento da segurança.

Começo por retomar o Decreto-lei 968/ 69, que em seu artigo 1º determinou que as autarquias criadas por lei para fiscalização do exercício profissional, que são mantidas com recursos próprios e não recebem subvenções ou quaisquer transferências por conta do Orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, a elas não se aplicando as normas legais sobre pessoal. A Lei 4.324/64, instituidora do impetrante, em seu artigo 24 assegura que 'o pessoal a serviço do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais será regido pela legislação trabalhista e inscrito, para efeito da previdência social, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes'

15. Importa saber se a Lei 8.112/90 teria revogado o artigo 1º do Decreto-lei 968/69, tanto mais que a Lei do Regime Jurídico da União é Lei Geral, enquanto que o Decreto-lei que regulamenta as exceções é Lei Especial. Não me parece que tal Decreto-lei estaria revogado, tão-somente porque no contexto do artigo 243 da Lei 8.112/90, fêz-se referência a autarquia especial. Veja o caso do Banco Central do Brasil, por exemplo, cuja inconstitucionalidade do artigo 251 da Lei do Regime Jurídico da União, recentemente fora declarada. Ora, é ele autarquia da União Federal e por ela mantido. Este sim, apenas para citar uma amostragem, poderia ser autarquia especial a que se refere o citado artigo. Mas aí há um ingrediente que o distancia das denominadas autarquias corporativas, na verdade entes paraestatais, *sui generis*, atípicos, anômalos, ou como querem outros, paradministrativos (D' Andréa Ferreira 'Comentários à Constituição', Freitas Bastos, v. 3º, p. 50) entretanto essa excentricidade do tipo jurídico do impetrante não pode ser analisado como autarquia especial, tais como são aquelas que integram o complexo administrativo da União Federal, porque por esta são disciplinadas, organizadas, como entes descentralizados do Poder Público para o desempenho de determinadas atividades públicas estatais delegadas. Os Conselhos Fiscalizadores das Profissões tanto não chegam: são meros órgãos delegados, quase que abstratos na geografia axiológica do Estado, para exercerem, dentre profissionais liberais, integrantes do núcleo privado, tarefas que pela sua destinação de prestadores de serviços públicos especializados, de altíssimo conteúdo social, comportam e integram, subliminarmente, ação estatal, de forma indireta.

Por isso mesmo, para compreender os contornos jurídicos dos Conselhos Profissionais, ter afirmado o Min. Rafael Mayer, por realizarem parcelas de função administrativa, incumbe-lhes o Estado a fiscalização do exercício profissional das profissões liberais, para melhor e mais consentâneo desempenho dessa missão estatal sendo chamados a participar de sua constituição, em caráter corporativo, os próprios integrantes da classe, interessados e capacitados, em razão do seu nível, a velar pela integridade e disciplina profissional, em favor do interesse geral da sociedade. (AC 93.02.044017, TRF-2º Turma, un., DJ 27.12.94)

Ora, pretender dar aplicação literal ao artigo 39 da Carta da República, para dizer que os Conselhos Profissionais são típicas autarquias, é querer, permissa venia, passar a carreta na frente dos bois e dar exegese que extrapola o razoável, o lógico, e ir além, muito além da raiz que atavicamente lhes deu origem.

Não são, por isso mesmo, os empregados desses organismos os destinatários da norma que impõe a sujeição, como verdadeiros servidores públicos, ao Regime Jurídico Único da União, que se transmutou em único para equalizar em meio à variegada composição de regimes legais que regulavam as relações de trabalho dos antigos funcionários públicos, hoje redefinidos como servidores públicos, fato esse preexistente ao atual ordenamento constitucional.

16. Com efeito, os empregados dos Conselhos Profissionais nunca foram tidos como integrantes de quadros de carreira do serviço público. Seria o cúmulo do absurdo que pretendesse o Constituinte, ao votar o artigo 39 da Carta Política, o que não fez, ter querido dizer que tal regime e planos de carreira para 'os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas' - porque assim é o que diz literalmente a norma - tivesse instituído também incluir os empregados de Conselhos Profissionais, sob a alcunha de servidores públicos, como beneficiários da infelizmente classificatória de autarquia especial, que na lei ordinária fez-se dimensionar. E mais absurdo ainda seria querer interpretar que o legislador ordinário, submisso ao Texto Maior, ao fazer menção a autarquia especial no citado artigo 243, igualmente quisesse significar que nessa autarquia especial se englobassem pessoas totalmente distantes e situadas fora da abrangência do conceito, já pulverizado pela Constituição Federal, leis, doutrina e jurisprudência, do que seja servidor público, cuja estruturação jurídica faz implicar um mundo de premissas.

17. Se a Constituição nada disse sobre tal extravagância, para especificar o seu conceito, fazendo referência apenas, a meu ver, a típica autarquia que integra os seus serviços, muito menos poder ia fazê-lo o legislador ordinário, donde não se pode extrair de um mero vocábulo, que deve ter interpretação contida, a teratológica, data venia, afirmação de que tais empregados são servidores públicos.

Tais são as razões, neste particular, porque não posso entender que a Lei 8.112/90 tenha revogado a norma especial do Decreto-lei 968/69, atento inclusive ao artigo 2º e seus parágrafos da Lei de Introdução ao Código Civil, notadamente pela redação de seu parágrafo segundo, sob a égide do qual 'a lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.'

Dessa forma não posso deixar de entender que o Decreto-lei 968/69, não tenha sido recepcionado pela vigente Constituição Federal.

Para tanto, basta-me tudo o que foi exaustivamente dito, para chegar à conclusão de que já havendo lei específica que regrou o regime dos empregados do impetrado como o da CLT, que possam agora ser convertidos em servidores públicos.

Celetistas também o são os servidores da Ordem dos Advogados do Brasil, segundo a definição, ora introduzida, na espécie, pelo artigo 79 da Lei 8.906/94, que disciplinou inclusive a situação híbrida que outrora vigia para o seu quadro de pessoal.

18. Caso ainda assim não se satisfaça que se tenha como revogada a norma específica que antes transcrevi, não posso ter como aplicável a esse gênero de entidade paraestatal, a regra insculpida no artigo 243, da Lei 8.112/90, em face da imperatividade do preceito contido no art. 39, da Constituição Federal, como já assinalado. Mesmo que esses Conselhos sejam autarquias, segundo a definição de uns, porém nunca deixarão de ser autarquias corporativas peculiares, em seu sentido particularíssimo contudo, jamais aquelas especiais integrantes indiretas do Serviço Público, como tal organizado em carreira à imagem do estampado dogmaticamente na Constituição.

19. Para os efeitos da Lei 8.112/90, servidor público é pessoa legalmente investida em cargo público. Cargo público é cargo criado por lei, com vencimento pago pelos cofres públicos. Sendo assim, é certo não preencherem os empregados dos Conselhos os requisitos básicos, fundamentais e indispensáveis para que sejam denominados servidores públicos. É de se perguntar: suportaria a União, e em cascata os Estados-membros, sobretudo esses que se acham com suas finanças caoticamente comprometidas e combalidas, serem compelidos a admitir como servidores públicos, conforme estaria a determinar o artigo 243, da Lei 8.112/90, todos os empregados das centenas de Conselhos existentes no país. Acredito que seria mais um ingrediente a acrescentar-se ao estágio pre-falimentar da própria Administração Pública. Concluo, portanto, entendendo que os empregados dos Conselhos não são servidores públicos.

20. E mais. No caso das autarquias corporativas é claramente inaplicável o regime da Lei 8.112/90. Não podem os empregados das entidades de profissionais liberais ser considerados servidores públicos, precipuamente porque não são remunerados pelos cofres públicos. Ora, o próprio artigo 2º do Regime Jurídico, estabelece que 'para os efeitos desta lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público', acrescentando em seguida o artigo 3º que

‘Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.’

21. Esses entes *sui generis*, como é o caso do impetrante, têm renda própria, com a qual são cobertas as despesas com o pessoal, sua receita provém das contribuições dos

profissionais jurisdicionados à sua área, e de outros rendimentos definidos por eles, não sendo por isso mesmo os seus empregados servidores públicos.

Os artigos 37, 11, e 39 da CF, apresentam regras básicas e mecanismos próprios para o ingresso de qualquer pessoa no serviço público, e segundo a exegese dos mencionados preceitos o primeiro desses requisitos é o da submissão a concurso de provas ou de provas e títulos, obedecidos a ordem e o prazo de sua validade. Fora disso se verifica inversão absoluta do princípio basilar definido no caput do artigo 37, relativamente à legalidade, impessoalidade moralidade e publicidade.

As admissões nos Conselhos Profissionais de seus empregados, são feitas e seguramente foram feitas segundo critérios eleitos por essas entidades, como se sabe, ao sabor de conveniências, muitas vezes estritamente pessoais, segundo critério de um modo geral subjetivos de seus administradores. Não possui qualquer suporte lógico conceber que se possa, como num passo de mágica, transformar empregos privados regidos sob a ótica do ordenamento trabalhista, em cargos públicos. Essas investidas dependem, em primeiro lugar, da existência de cargos públicos criados por lei, o que caracterizaria, caso o Estado os instituisse para o impetrante, a indébita intromissão estatal em área de competência gerencial daquelas pessoas, que investidas na condição de administradores, por delegação da coletividade dos integrantes da respectiva categoria, comandam a administração de seu órgão de controle profissional, de natureza conceptual peculiar e corporativa.

22. Seria um contra-senso que a ação estatal se fizesse em setor de exclusiva atuação da iniciativa privada, para impor o cumprimento de certo regime para os seus empregados, de que defluiriam prerrogativas, privilégios, ônus e encargos, que ao Estado não é dado constringer ao ente paraestatal a que o façam. Nenhuma lei criou cargos públicos em Conselhos Profissionais, seria absolutamente inadmissível, inconcebível e ininteligível mesmo, que por uma interpretação analógica e ampliativa, viesse o Estado a exigir que essa categoria de empregados se convertesse a servidores públicos, circunstância que por si só já acarretaria ele mesmo, pesados ônus, decorrentes das conseqüências dessa absurda metamorfose.

Que dizer da seguridade social, como ficariam os encargos da União, dos servidores e dos Conselhos -

23. Pela mesma forma, não vejo como se possa buscar supedâneo no artigo 19 do ADCT/88, a toda evidência inaplicável aos empregados dos Conselhos Federais de Fiscalização do Exercício Profissional, pois esse benefício alcança apenas e tão-somente os servidores da administração autárquica, não os empregados das autarquias corporativas peculiares (Rectius: paraestatais e paradministrativas), que admitidos sob a proteção da legislação trabalhista, não integram nenhuma carreira do Serviço Público. Não há que se cogitar, portanto, de estabilidade para o efeito de cumprimento do mencionado artigo 19, do ADCT .

24. Por último, valho-me do que acaba de escrever o prof. J. E. Carreira Alvim, em monografia, que dele recebi e a ser publicada, sobre ‘Autarquia Corporativa. Natureza Jurídica. Regime de Pessoal’, em que S. Exa, salienta:

‘Penso que o engessamento das entidades corporativas na moldura da autarquia tradicional ou mesmo da especial stricto sensu, presas à disciplina da Lei 8.112/90, não se limita ao universo salarial dos servidores; vai além importando no reconhecimento de que se lhes aplicam as normas sobre acumulação de cargos (art. 37, XVII); os limites globais e condições para operações de crédito externo e interno (art. 52, VII); será de iniciativa do Presidente da República as leis de criação de cargos e funções ou empregos ou aumento de remuneração (art. 61, § 1º, II, a); dívida pública externa e interna sujeita a lei complementar (art. 163, 11); participação no orçamento anual da União, com a sua inclusão no orçamento fiscal (art. 165, § 5º, I); estabilidade no serviço (art. 19 do ADCT); revisão dos direitos dos inativos e pensionistas (art. 20 do ADCT)’.

25. Situação surrealista essa dos autos. De um lado, está o Governo Federal empenhadíssimo no enxugamento da máquina administrativa, no que diz respeito ao pessoal do serviço público, sob a alegação de falta de recursos para mantê-lo, tentando inclusive, extinguir a estabilidade; de outro o próprio Estado a criar condições para que esse número seja aumentado...

26. Diante dessas circunstâncias, Sr. Presidente, meu voto, nesta parte, concede a segurança para que o impetrado se abstenha de exigir do impetrante a compulsória obrigatoriedade de fazer sujeitar os seus empregados ao Regime Jurídico da União, de que trata a Lei 8.112/90, por inaplicável na espécie, rendendo as minhas homenagens ao e. Relator, porque neste ponto dele divirjo.'

48. Conforme defendido pelo Ministro Maurício Corrêa no transcrito Voto Vista, consoante as disposições do art. 1º do Decreto-lei 968/69, os conselhos de fiscalização encontram-se submetidos às suas legislações específicas, não se lhes aplicando as normas de caráter geral relativas às autarquias federais como no caso da Lei 8.112/90. Ocorre que, em se tratando de norma especial, o referido art. 1º do Decreto-lei 968/69 não pode ter sido revogado pela Lei 8.112/90. Ademais, os empregados dos conselhos não preenchem os requisitos básicos dos chamados 'servidores públicos' na forma estabelecida pelo Regime Jurídico Único, ou seja, esses empregados não são detentores de cargos públicos (criados por lei, com vencimento pago pelos cofres públicos). Os recursos arrecadados por essas entidades se constituem das contribuições pagas por seus associados e não fazem parte do Orçamento Geral da União. Assim, exatamente em função do caráter especial dessas entidades que seus empregados são subordinados à legislação trabalhista, regime esse expresso em algumas leis de criação dos conselhos, a exemplo da Lei 4.324/64 (Conselhos de Odontologia) e da Lei 5.766/71 (Conselhos de Psicologia).

49. De qualquer forma, se alguma dúvida existia acerca da legislação aplicável ao pessoal dos conselhos, essa questão foi devidamente esclarecida com a edição da Medida Provisória 1.549/97, em 6.11.1997, convertida na Lei 9.649, de 27.5.1998, que após o julgamento da ADIN 1 717, em 7.11.2002, teve o seu art. 58 considerado inconstitucional, mantendo-se apenas o § 3º, que estabelece o regime da CLT para os empregos dos conselhos. Sendo assim, diferentemente do entendimento defendido pelo parecerista, não há que se falar em aplicação do Regime Jurídico Único aos empregados dos conselhos de fiscalização profissional mesmo antes do advento da Medida Provisória 1.549, de 6.11.1997, convertida na Lei 9.649, de 27.5.1998, restando prejudicada, por essa razão, a transformação de emprego em cargo prevista nas disposições do art. 243 da Lei 8.112/90.

(Número interno do documento: AC-0341 -10/04-P. Número do Acórdão: 341 Ano do Acórdão: 2004. Colegiado: Plenário. Processo: 016.756/2003-0. Tipo do processo: CONSULTA (CONS). Dados materiais: TC 016.756/2003-0 (com 1 anexo). Interessado: Interessado: Presidente da Comissão Especial da Reforma Trabalhista - Deputado Federal Vicentinho. Entidade: Órgão: Câmara dos Deputados. Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. Unidade técnica: SECEX-5 - 5ª Secretaria de Controle Externo)'

Não é em vão lembrar que o valor das diárias impactará diretamente do pagamento de eventual jeton, haja vista que este Tribunal deliberou como parâmetro o valor de 50% das diárias a serem pagas aos Conselheiros, em caso de recebimento de jetons.

Não há qualquer fundamento legal para se adotar o Decreto Federal com parâmetro a ser seguido pelos Conselhos na definição de suas diárias e passagens.

Assim, necessário se faz sanar a contradição apontada no sentido de esclarecer qual pertinência em se adotar obrigatoriamente o Decreto do Poder Executivo, por analogia, como um parâmetro a ser seguido pelos Conselhos, uma vez que os Conselhos não tem qualquer vinculação com o Poder Executivo, possui autonomia administrativa e financeira, renda própria, e tem a realidade de suas despesas distintas dos integrantes da Administração Pública Federal.

## DOS PEDIDOS

Diante do exposto, espera sejam recebidos os presentes embargos de declaração com efeito modificativo ou caráter infringente, na esteira de entendimento do STJ: ‘Os embargos de declaração podem apresentar efeito modificativo (ou ‘caráter infringente’), desde que a alteração da decisão embargada decorra da correção da ambiguidade, obscuridade, contradição ou omissão’ (STJ, Resp . nº 1.526.060, Sexta Turma, DJU 29.11.99, p. 211).

*Ex positis*, é o presente para requerer sejam conhecidos e acolhidos os presentes Embargos, com o fito de sanar as obscuridades, contradições e omissões indicadas, reformando o v. acórdão, tudo conforme as presentes razões, com o que se fará verdadeira Justiça.”

CNTR - peça 452

“RAZÕES DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

Ilustres Ministros,

1.1. Em breve relato, trata o presente processo de Auditoria instaurado por esse colendo Tribunal em face de todos os Conselhos Profissionais, avaliando diversos aspectos relativos à atividade do Conselho, desde cobrança de anuidades, concessão de descontos, instituição de taxas e emolumentos, fixação de valores para o pagamento relativo a verbas de representação.

1.2. Em cumprimento de requerimento de informações para instruir respectivo procedimento, o Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia, por meio do ofício 2003/2018 de 30 de agosto de 2018, esclareceu a esse TCU uma série de boas práticas adotadas pelo Conselho desde instituição do setor de controle, informando o cumprimento de normas e determinações emana de seu por esse Tribunal, cumprindo no que se refere as verbas indenizatórias a legislação rigidamente, analisando critérios de capacidade econômico-financeira, disponibilidade orçamentária e principalmente o caráter honorífico dos cargos e atividades exercidas pelos Conselheiros, conforme expressamente consignado na Resolução 08/2017. Informou ainda que a transferência de recursos a terceiros não se faz como prática do Conselho, e nas remotas hipóteses que ocorreram foram realizadas nos termos da Lei 8.666/93, sob a forma de convênio. No tocante à concessão de bolsas de estudos, essa possibilidade somente é estendida aos empregados na forma de incentivo à formação e qualificação profissional, por força de acordo coletivo de trabalho, em percentuais variáveis de acordo com a remuneração do colaborador

1.15. Ocorre que no Acórdão 1925/2019, essa e.g. Corte de Contas determinou que diárias e auxílio de representação são verbas de caráter eventual, de natureza indenizatória e devem ser objeto de processo administrativo específico que contenha, pelo menos:

- a) a demonstração de que se vinculam às finalidades da entidade;
- b) a motivação da concessão;
- c) a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas;
- d) não podem ser concedidos cumulativamente;

1.16. No que tange a diárias informa que se trata de pagamento de indenização relativa a:

a) à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento:

- b) da sede da entidade, quando se tratar de empregados;
- c) de forma excepcional, do domicílio do beneficiário, quando se tratar de conselheiro;
- d) não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

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

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

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

1.17. No que se refere ao auxílio de representação:

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

b) não pode configurar gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade;

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

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

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

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

g) é vedada a realização de empréstimos de qualquer natureza a terceiros ou entre conselhos por ausência de expresse amparo legal;

1.18. Determinou-se aos conselhos federais de fiscalização profissional que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

a) Normatizem, para o seu respectivo sistema, a concessão de diária, auxílio de representação e jeton, de forma consentânea com os entendimentos fixados no item 9.1 deste acórdão;

1.16. Deu ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional dentre outros pontos que a imposição de prestação pecuniária compulsória, sem expressa previsão em lei, contraria o princípio da tipicidade tributária.

1.17. Ocorre que, consoante a compreensão do ora Recorrente aos trechos do v. Acórdão recorrido, há contrariedades aos preceitos que regem e informam os julgamentos a cargo do Egrégio Tribunal de Contas da União, ao consignar que os valores de diárias, auxílio representação e jeton devem ser os previstos no Decreto nº 5992/2006, além de não observar a desvinculação dos CFP perante o Orçamento da União, data máxima venha, também não observa a disposição expressa na Lei nº 11.000/2004, carecendo portanto de esclarecimentos.

1.17. Ademais, no que se refere a necessidade de submissão ministerial dos CFP, mister esclarecer que na edição do Decreto-Lei n. 2.299/1986, revogou-se, expressamente, a norma que autorizava a supervisão ministerial dos Conselhos de Fiscalização Profissional, de maneira que acórdão carece de esclarecimentos o item 9.2 do Acórdão prolatado.

1.18. Portanto, diante da existência de omissão e contradição na decisão prolatada, impõe-se a admissibilidade dos presentes embargos declaratórios, propiciando o saneamento dos vícios constatados e, em consequência, a atribuição de efeitos infringentes ao recurso para a reforma do julgado.

## II – TEMPESTIVIDADE

2.1. Dispõe o art. 30, I, 'b' da Lei nº 8.433/92 que os prazos nela previstos contam-se a partir da data da intimação do responsável ou interessado acerca da rejeição de suas alegações de defesa, contando-se dia-a-dia, com exclusão do dia de seu início, nos termos do art. 185 do RITCU.

2.2. Prevê ainda, art. 34, § 2º da RITCU que a interposição de Embargos de Declaração, mesmo que opostos por terceiros, é causa de suspensão do prazo recursal, de modo que, a medida que foi interposto nos autos, conforme se verifica dos Embargos de Declaração R001-interpostos em 13.09.2019, até a presente data sem julgamento.

2.3. Desta forma, considerando-se que a ciência da decisão embargada decisão embargada foi em data de 16.09.2019, segunda-feira, termo a quo do prazo de 10 (dez) dias para apresentação de embargos declaratórios, em decorrência da suspensão, ainda não ocorreu, firma-se, a tempestividade da presente manifestação.

### III – ADMISSIBILIDADE DOS EMBARGOS DECLARATÓRIOS OMISSÃO E CONTRADIÇÃO NO JULGADO

3.1. Inicialmente, faz-se importante asseverar o cabimento dos presentes embargos de declaração. O cabimento revela-se como pressuposto recursal indicativo da admissibilidade do referido recurso pelo ordenamento jurídico para fins de irresignação contra determinada decisão judicial.

3.2. Com relação aos embargos declaratórios, as hipóteses de admissibilidade encontram-se expressamente indicadas nos incisos do art. 34 da Lei nº 8.443/92, *in verbis*:

‘Art. 34. Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição da decisão recorrida.’

3.3. Convém ressaltar que os embargos declaratórios não se revelam como uma crítica ao Órgão Julgante, mas, sim, como uma forma célere e eficaz de integração da decisão embargada, tendo em vista a existência de omissão, obscuridade ou contradição em seus fundamentos. Ademais, constitui-se pacífico entendimento doutrinário e jurisprudencial que os embargos declaratórios permitem uma comunicação direta, simples e objetiva entre o Órgão Julgador e as partes, facilitando-lhes a compreensão das razões de convencimento manifestadas na decisão.

3.4. Lado outro, os embargos declaratórios assumem a função de exortar o Órgão Julgador a se manifestar sobre temas reputados relevantes pelas partes, abrindo-lhes a oportunidade de solicitar uma abordagem sobre questão que posteriormente poderá ser analisada nas instâncias superiores ordinárias e extraordinárias.

3.5. Assim, a presente irresignação recursal deve ser analisada no bojo das garantias constitucionais da ampla defesa e da completa prestação jurisdicional (incisos XXXV c/c. LV, ambos do artigo 5º, da CR/88).

3.6. Com efeito, a decisão embargada encontra-se lavrada nos seguintes termos:

‘VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada para avaliar os controles, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e para prover um panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP).

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

9.1. Fixar os seguintes entendimentos em relação à execução da despesa pelos conselhos de fiscalização profissional:

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

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

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

9.1.1.1.2. a motivação da concessão;

9.1.1.1.3. a comprovação da efetiva realização das atividades autorizadas;

9.1.1.2. não podem ser concedidos cumulativamente;

9.1.2. a diária:

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

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

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

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

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

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

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

9.1.3. o auxílio de representação:

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

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

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

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

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

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

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

9.2. determinar à Casa Civil que informe a esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências que adotará para que seja exercida a necessária supervisão ministerial dos conselhos de fiscalização profissional, considerando a natureza autárquica dessas entidades, que realizam atividades típicas de Estado por delegação da União, e o disposto no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967;

9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que, em decorrência do disposto no art. 74, II e IV, da Constituição Federal, no art. 24, IX, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 14 do Decreto 3.591/2000, no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967, e no item

9.1.1 do acórdão 161/2015-TCU-Plenário (ratificado pelo acórdão 192/2019-TCU-Plenário):

9.3.1. realize auditorias e outras ações pertinentes nos conselhos de fiscalização profissional;

9.3.2. acompanhe a atuação das unidades de auditoria interna dos conselhos de fiscalização profissional, bem como a estruturação das que vierem a ser por eles constituídas;

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

9.4.1. normatizem, para o seu respectivo sistema:

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

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

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

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

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

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

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

9.4.1.4.1. explicitar o alinhamento às finalidades da entidade;

9.4.1.4.2. declarar os benefícios esperados;

9.4.1.4.3. possibilitar a avaliação dos benefícios alcançados;

9.4.1.4.4. assegurar a formalização do ajuste como contrato;

9.4.1.5. a concessão de bolsas de estudo, admissível exclusivamente a conselheiros e empregados, de modo a demonstrar o alinhamento à política de capacitação interna, mediante processo seletivo prévio, observados os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade;

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

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

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

9.4.5. inventariem todas as espécies de receitas auferidas nos respectivos sistemas, indicando valores unitários das cobranças previstas para pessoas físicas e jurídicas, de modo a identificar se há cobranças que materialmente se caracterizam como taxa, nos termos dos arts. 77, 78 e 79 do Código Tributário Nacional, sem, no entanto, expressa previsão legal;

9.5. determinar à Secretária-geral de Controle Externo que, quando da elaboração do anteprojeto de decisão normativa mencionado no art. 8º, § 4º, da Resolução TCU 234/2010,

#### SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA

requeira nos relatórios de gestão dos conselhos de fiscalização profissional as informações constantes do item 5.2.1 do relatório de fiscalização;

9.6. dar ciência ao Ministério da Economia de que a estruturação federativa de diversos conselhos de fiscalização profissional está em desacordo com suas leis de criação (quadro 9 do relatório);

9.7. dar ciência aos conselhos federais de fiscalização profissional que:

9.7.1. a imposição de prestação pecuniária compulsória, sem expressa previsão em lei, contraria o princípio da tipicidade tributária;

9.7.2. a ausência de estimativa do efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade constitui inobservância aos princípios do planejamento e da transparência;

9.7.3. a concessão de bolsas de estudos para profissionais que não são conselheiros tampouco integram o quadro de empregados da entidade é vedada por ausência de amparo legal;

9.8. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia e ao Congresso Nacional que:

9.8.1. a estruturação federativa de diversos conselhos de fiscalização profissional está em desacordo com suas respectivas leis de criação, pois muitas delas preveem que o conselho federal e respectivos regionais constituem em seu conjunto uma única autarquia (quadro 9 do relatório);

9.8.2. as leis de criação de conselhos de fiscalização profissional:

9.8.2.1. em alguns casos, deixaram de explicitar a natureza jurídica autárquica dessas entidades (quadro 8 do relatório);

9.8.2.2. em alguns casos, deixaram de consignar o caráter honorífico do cargo de conselheiro (quadro 35 do relatório);

9.8.2.3. fixam percentuais de cotas partes a serem transferidas dos conselhos regionais para o conselho federal, de 20 a 33%, que têm ocasionado superávit destes últimos e, eventualmente, déficits dos primeiros (quadro 31 do relatório);

9.8.3. os déficits mencionados no item 9.8.2.3. vêm sendo mitigados pelos conselhos federais mediante doações e subvenções, diretamente ou por meio de fundos de apoio, ou, até mesmo, na forma de empréstimos, sem amparo legal (item 6.5.2 do relatório e item VI.1 do voto);

9.8.4. algumas taxas têm sido instituídas pelos conselhos de fiscalização profissional sem amparo legal (item 6.1, 'b', do relatório e item V.2 do voto);

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação aos conselhos federais de fiscalização profissional, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União, bem como às Casas do Congresso Nacional, como subsídio ao exame da PEC 108/2019; e

9.10. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.'

3.7. Ora, a despeito da prévia contextualização apresentada no acórdão, é interessante observar que a decisão embargada não adentrou em três aspectos essenciais anteriormente apresentado, bem como oferecendo interpretação incorreta sobre determinados itens, omitindo-se no exame dessas questões:

a) Conforme disciplina a Lei 11.000/2004, os conselhos estão autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação e a fixar o valor máximo a ser praticado pelos Conselhos Regionais, atendidos os critérios e princípios que norteiam a administração pública.

Com a edição da Lei 11.000/2004, os conselhos não mais se submetem aos limites legais das diárias, mas a normatização própria. Ao normatizar a concessão de diárias, mormente a fixação de seus valores, os conselhos devem pautar-se pelo crivo da razoabilidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão, bem como pelos demais princípios que regem a Administração Pública. Anualmente, o valor das diárias, jetons e auxílios de representação devem ser publicados.

Diferente do consignado o Acórdão necessariamente precisa ser revisto, ao consignar que os valores de diárias, auxílio representação e jeton devem ser os previstos no Decreto nº 5992/2006, além de não observar a desvinculação dos CFP perante o Orçamento da União, data máxima venha, também não observa a disposição expressa na Lei nº 11.000/2004, carecendo portanto de reforma.

b) O Acórdão fixou ainda, que o auxílio representação destinou-se à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos, relativas a atividades de representação de interesse do conselho junto a terceiros.

Pois bem, referido Acórdão ao prever regramento relativo as verbas de representação, olvidou se em reconhecer que nas funções institucionais dos conselhos, necessariamente haverá o envolvimento de diversos funcionários do conselho atuando na atividade fim, bem como atuando na instrução de processos e nas câmaras éticas.

A citada norma dispõe que o auxílio representação refere-se aos gastos com deslocamento e alimentação ocorridos com a prática de atividades político-representativas, de gerenciamento superior e outras atividades correlatas," conceituando tais atividades como:

atividades político-representativas — comparecimento ou participação em reuniões, eventos oficiais, seminários, conferências, jornadas, oficinas e congressos, atividades de gerenciamento superior — desempenho de atribuições legais e regimentais próprias dos membros da Diretoria do Conselho, atividades correlatas — fiscalizações, sindicâncias, inspeções, grupos de trabalho, instrução de processo ético, comissões, capacitações e palestras.

Percebe-se que o auxílio representação é utilizado para indenizar profissionais que participam das atividades indicadas acima e, sem o pagamento dessa verba aos profissionais que as executam, as atividades se tornarão inviáveis, por serem típicas da entidade.

Dessa forma, vedar o pagamento do auxílio àqueles que estão desempenhando tais atividades, inviabilizaria a realização das atividades-fim dos conselhos, que não se resumem à fiscalização. Não é, portanto, razoável que para isso tenham que dispender recursos próprios. Isto resultaria em enriquecimento sem causa da entidade.

Conclui-se que auxílio representação poderá ser concedido aos conselheiros ou a colaboradores, pelo desempenho de atividades dos respectivos conselhos e não apenas na cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da execução de atividades de representação de interesse do conselho junto a terceiros, fora das dependências da entidade.

c) A Egrégia Corte considerou que o jeton, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004, possui natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em órgãos de deliberação coletiva, todavia, carece de reforma o presente julgado, pois o jeton representa verba de representação não cabendo portanto a interpretação designada no Acórdão.

Em sentido contrário ao fixado no acórdão recorrido, percebe-se que o jeton objetiva retribuir pecuniariamente os conselheiros pelo comparecimento às sessões plenárias e reuniões de diretoria dos conselhos e, assim como o auxílio representação, tal verba possui natureza indenizatória e o seu pagamento não pode caracterizar remuneração, gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade. verba transitória e circunstancial, com objetivo exclusivo de retribuir pecuniariamente os conselheiros pelo comparecimento às sessões plenárias e reuniões de diretoria dos conselhos.

3.8. Portanto, são perfeitamente cabíveis os presentes embargos declaratórios, justificando-se a integração da decisão embargada para supressão das omissões e contradições verificadas, além de propiciar o necessário do debate das questões relacionadas ao provimento de mérito embargado.

#### IV – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EFEITOS INFRINGENTES

4.1. Regra geral, os embargos declaratórios detêm apenas a finalidade de integração da decisão recorrida, sanando-se a omissão, contradição e obscuridade verificadas. Todavia, em hipóteses excepcionais, é admissível a modificação nas conclusões da decisão embargada, em virtude da supressão de vício relevante no julgado.

4.2. O próprio STF, no art. 338 de seu Regimento Interno, já teve a cautela de consignar o melhor entendimento sobre a matéria, in verbis:

‘Se os embargos forem recebidos, a nova decisão se limitará a corrigir a inexatidão, ou a sanar a obscuridade, omissão ou contradição, salvo se algum outro aspecto da causa tiver de ser apreciado como consequência necessária.’

4.3. Embora o Código de Processo Civil não contenha norma tão explícita, não deve ser outra a orientação em face dele, como ensina este escólio do insigne Barbosa Moreira:

‘Costuma asseverar-se que a decisão sobre os embargos se limita necessariamente a revelar o verdadeiro conteúdo da decisão embargada e não pode trazer inovação alguma. Formulada em termos absolutos, a afirmação comporta reparos. Na hipótese de obscuridade, realmente o que faz o novo pronunciamento é só esclarecer o teor do primeiro, dando-lhe interpretação autêntica. Havendo contradição, ao adaptar ou eliminar alguma das proposições constantes da parte decisória, já a nova decisão altera, em certo aspecto, a anterior. E, quando se trata de suprir a omissão, não pode sofrer dúvida que a decisão que acolhe os embargos ‘inova’ abertamente: é claro, claríssimo, que ela diz aí ‘mais’ que a outra. O que parece mais exato é afirmar, como fazia o Código baiano (art. 1.341), que o provimento dos embargos se dá ‘sem outra mudança do julgado’, além daquela consistente ao esclarecimento, na solução da contradição ou no suprimento da omissão’ (Comentários ao Código de Processo Civil, ed. 1974, V/426-427)

4.4. Já é antiga a orientação dos Tribunais no sentido de admitir a modificação do julgado na via dos embargos de declaração. Inúmeros precedentes podem ser lembrados, a saber: TFR-AC 29 303, de 19/04/71, Rev.TFR 39/43; TSE-AC. 5 175, de 26/10/72, BE 256/315; STF-RE 67 593, de 12/09/69, RTF 53/324; STF-RE 71 226, de 18/02/71, RTF 57/145; STF-RE 88 958, de 18/04/78, RTF. 86/359; STF-RE 88 040, de 25/10/77, RTJ 88/325; STF-RE 85 039, de 13/03/79, RTF 89/549; STF-RE 90 837, de 08/05/79, RTF 90/353; STF-RE 91 581, de 02/10/79, RTJ 91/752, dentre numerosos outros.

4.5. Atualmente, não subsiste qualquer dúvida na jurisprudência do Eg. Tribunal de Contas sobre a possibilidade de se dar efeitos infringentes a decisões atacadas pela via declaratória, até mesmo quando se cuida de erro material do julgado embargado, consoante expressa previsão do art. 287, §7º do RITCU:

‘Art. 287. Cabem embargos de declaração quando houver obscuridade, omissão ou contradição em acórdão do Tribunal.

(...)

§ 7º. Conferidos efeitos infringentes aos embargos, serão devolvidos os prazos a todos os interessados.’

4.6. À guisa de conclusão, convém transcrever precisa observação de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria Andrade Nery (in Código de Processo Civil e Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor, p.665):

‘Efeitos modificativos. Cabimento. Os embargos declaratórios podem ter efeitos modificativos se, ao suprir-se a omissão, outro aspecto da causa tenha de ser apreciado como consequência necessária. (STJ, EDclREsp 14.401, rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, j. 26/06/1992, v.u., DJU 23/03/1992, p. 3.469, BolAASP 1.744/173). No mesmo sentido: RSTJ 24/400; RT 652/144; STJ-SP 59/305; STJ, 2ª T., EDclREsp 8276-SP, rel. Min. Peçanha Martins, j.07/08/1991, DJU, 09/09/1991; Nery, Recursos, 105; Barbosa Moreira, Coment. 309, 507/508; Borges, RBDP 58/146; Souza, Ajuris 10/159; Azevedo Ferreira, RT 663/249; Almeida Baptista, Emb. Decl., 138 ss; Araújo Cintra, RT 595/17’.

4.7. Fixa-se, assim, a possibilidade de concessão de efeitos infringentes em sede de embargos declaratórios.

#### V – O PEDIDO

5.1. Ex positis, requer, o Embargante, nos termos dos arts. 32, II e 34 da Lei nº 8.443/1992 e arts. 277, III e 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, a procedência dos presentes embargos declaratórios para suprir as omissões indicadas, integrando-se a decisão embargada.

Adicionalmente, requer a concessão de efeitos infringentes ao presente recurso para que seja reconhecida a ausência de responsabilidade da Embargante pelos prejuízos pretensamente ocorridos, uma vez que os serviços prestados foram integralmente executados em consideração às determinações da Administração Municipal, o que denota a sua boa-fé e a ausência de conduta dolosa ou culposa causadora do alegado dano.”

É o relatório.

### Proposta de Deliberação

Em exame, quatro embargos de declaração opostos, respectivamente, pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confea (peça 386), Conselho Federal de Administração – CFA (peça 420), Conselho Federal de Nutricionista – CFN (peça 422) e pelo Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia – CNTR (peça 452), contra o acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

2. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade, os embargos opostos pelo Confea, CFA e CFN devem ser conhecidos, com fundamento nos arts. 32, II, e 34, da Lei 8.443/1992.

3. Em relação aos embargos apresentados pelo CNTR em 16/10/2019 (notificação em 20/9/2019 – peça 404), verifico que foram intempestivos, não devendo ser conhecidos. Destaco que o art. 34, § 2º, da Lei 8.443/1992, mencionado por esses embargantes como causa de suspensão do prazo, dispõe que os embargos de declaração suspendem os prazos para a interposição dos recursos de reconsideração e de revisão. Assim, os embargos opostos pelo Confea, CFA e CFN não suspenderam o prazo para interposição de embargos de declaração por outras entidades, partes do processo.

### II

4. No âmbito desta Corte de Contas, a interposição dos embargos está disciplinada no art. 34 de nossa lei orgânica e no art. 287 do nosso regimento interno, e visa corrigir obscuridade, omissão ou contradição vislumbrada pelo embargante na decisão recorrida.

5. A natureza das contradições e omissões embargáveis, consoante elucidativa explanação contida no acórdão 3.339/2013-TCU-1ª Câmara, referem-se a:

“A omissão para o acolhimento dos declaratórios é a que diz respeito à questão que deveria ter sido apreciada pelo colegiado mas não o foi. Não constitui omissão ou contradição a adoção de entendimento diverso do preferido pela parte, segundo seus próprios critérios de justiça e de acordo com sua particular interpretação das leis e da jurisprudência. Não há falar em omissão quando o acórdão analisa todas as questões submetidas a exame e as decide com base em teses jurídicas, jurisprudência, interpretação de leis e análise dos fatos que são diversos dos que os jurisdicionados entendem como mais adequados.

(...) a contradição deve estar contida nos termos do decisum atacado, este compreendido no âmbito desta Corte como o conjunto: Relatório, Voto e Acórdão. Não cabe alegação de contradição entre o acórdão embargado e ‘doutrina’, ‘jurisprudência’ ou mesmo ‘comando legal’. A alegação é pertinente em recurso de reconsideração ou pedido de reexame, no qual o comando atacado é contrastado com a jurisprudência, a doutrina e o ordenamento jurídico. Entretanto, é descabida em embargos de declaração, cuja única finalidade é esclarecer ou integrar a decisão embargada, excepcionalmente modificando-a.”

6. Nesse contexto, a contradição, a obscuridade ou a omissão sanável por embargos deve ser aquela interna à própria decisão embargada, ou seja, deve haver discrepância entre os fundamentos que a alicerçaram e a sua conclusão.

7. Observo que a maior parte dos argumentos apresentados pelos recorrentes se refere a exame de mérito da deliberação embargada e devem ser manejados em outra via recursal.

8. Cabe examinar, entretanto, a questão da definição dos valores de diárias, qualificada nos embargos opostos pelo Confea como omissão ou obscuridade, bem como as alegações de omissão apresentadas pelo CFN relativas à ajuda de custos a conselheiros, à ausência de critérios e parâmetros para a realização de supervisão ministerial e à ausência de definição sobre quais são os órgãos de deliberação coletiva.

## III

9. Quanto à definição dos valores e pagamentos de diárias, o Confea argumenta, em síntese, que há dois acórdãos desta Corte sobre o mesmo assunto (acórdão 829/2019-TCU-Plenário e o acórdão embargado), o que motivaria a necessidade de esclarecimento da decisão ora impugnada.

10. Destaca que a primeira deliberação diz respeito única e exclusivamente ao contexto institucional do Confea e que, naquele caso, o Tribunal “não só revogou a medida cautelar que determinava que os valores das diárias deveriam obedecer aos ditames estabelecidos nos anexos I, classificação ‘C’ e II, do Decreto 5.992/2006, e no anexo III, grupo ‘D’, classe I, do Decreto 71.733/1973, bem como aprovou o estudo feito pela autarquia federal - Decisão da Diretoria CD - 066/2018, de 12/6/2018.

11. Preliminarmente, eventual divergência entre diferentes deliberações desta Corte, não seria matéria a ser aclarada pela via de embargos. Tal como esclarecido anteriormente, os embargos devem combater falhas intrínsecas de uma deliberação, quais sejam lacunas, obscuridades ou contradições entre os fatos e fundamentos analisados com a parte dispositiva. Não é esse o caso.

12. Inobstante esse aspecto preliminar, o seguinte excerto do voto condutor da deliberação embargada é suficiente para demonstrar a inexistência de omissão e de obscuridade:

“189. Por meio do item 9.3 do acórdão 570/2007-Plenário, esta Corte determinou às instâncias federais dos CFP [conselhos de fiscalização profissional] que normatizassem e publicassem anualmente o valor das diárias, jetons e auxílios de representação, com base no § 3º do art. 2º da Lei 11.000/2004, ‘alertando que a adoção de valores desarrazoados, assim entendidos os que injustificadamente excedem aqueles praticados por outros órgãos e entidades da administração pública federal, poderá ensejar a aplicação de medidas sancionadoras por este Tribunal’.

190. No âmbito do TC 025.971/2015-8, no qual fui relator, este Tribunal deliberou no sentido que o Confea deveria utilizar como parâmetros os valores de diárias vinculados ao poder executivo, em relação a ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores, conforme item 9.3. do acórdão 908/2016-TCU-Plenário:

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

191. Considerando a semelhança em termos de níveis hierárquicos com agências reguladoras, foi proposto pela unidade instrutiva observância pelos conselhos dos valores definidos para Classificação ‘C’ do Anexo I do Decreto 5.992/2006, que corresponde a cargos de direção (ex.: presidentes de agências reguladoras).

192. É pertinente a equiparação dos conselhos com agências reguladoras em termos de níveis hierárquicos, bem como de que o valor de diárias definidos para presidentes dessas entidades é o parâmetro mais adequado a ser utilizado, mas não considero adequado definir tais valores como limites máximos.

193. É que recentemente foi examinado por essa Corte o monitoramento do acórdão 908/2016-TCU-Plenário, por mim relatado, no qual foi considerado que os valores das diárias definidas no âmbito do sistema Crea-Confea, com base em um estudo realizado em 2018,

mesmo que superior aos definidos no Decreto 5.992/2006, atendiam aos critérios de razoabilidade e de economicidade referidos no item 9.3 da referida deliberação.

194. Assim, os conselhos federais devem justificar a necessidade e a razoabilidade dos valores normatizados para diárias, tendo como parâmetros aqueles estabelecidos nos Decretos 5.992/2006, anexo I, classificações ‘C’ e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo ‘D’, classe I.” (grifei)

13. Verifica-se que a deliberação mencionada pela Confea foi considerada na análise, sendo um dos fundamentos para o não acolhimento da proposta da unidade instrutiva de estabelecer como limite máximo os valores definidos no Decreto 5.992/2006, mas esses valores, contudo, devem ser observados como parâmetro.

14. O item 9.1.2.4. do acórdão 1925/2019-TCU-Plenário deixa isso claro:

“9.1.2. a diária:

(...)

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

15. Não há, portanto, divergência entre a deliberação embargada e o acórdão 829/2019-TCU-Plenário. No caso concreto do Confea, foram examinados os parâmetros utilizados para os valores definidos para diárias e considerou-se que atendiam aos princípios da razoabilidade e da economicidade, exigência prescrita no acórdão 570/2007-TCU-Plenário e no acórdão 908/2016-TCU-Plenário.

### III

16. Passo a examinar as alegações de omissão apresentadas pelo CFN.

17. A primeira refere-se à ausência de previsão no acórdão embargado de pagamento de ajuda de custo a conselheiros no caso em que não haja deslocamento para fora da respectiva cidade de origem ou região metropolitana.

18. De acordo com o embargante, a “inexistência de previsão legal/regulamentação não pode ser óbice ao pagamento de ajuda de custos aos Conselheiros residentes no mesmo local ou em local limítrofe à sede do seu respectivo Conselho, mediante apresentação de comprovação de gastos”.

19. Destaca que se trata de excepcionalidade, pois, considerando “que os conselheiros exercem cargos honoríficos, não é razoável tampouco proporcional que estes arquem com despesas de transporte e alimentação para exercer uma função pela classe de nutricionistas”.

20. Como observado pelo CFN, não há previsão legal para o pagamento de ajuda de custos a conselheiros.

21. De acordo com Lei 11.000/2004, art. 2º, § 3º, os conselhos estão autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação.

22. O item 9.1.3 do acórdão 1925/2019-TCU-Plenário fixou o seguinte entendimento sobre o auxílio representação:

“9.1.3. o auxílio de representação:

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

23. Além disso, foi examinado no voto condutor a questão de demais despesas não abrangidas nas diárias, concluindo que essas deveriam ser cobertas por meio de suprimento de fundos, conforme trecho a seguir transcrito:

“207. Em relação ao adiantamento de recursos realizado por alguns conselhos, geralmente com valor fixo mensal, para custeio de despesas diversas realizadas pelo conselheiro no exercício de suas atividades, em alguns casos denominado de ‘verba de representação’, assemelha-se ao regime de suprimento de fundos de que trata o art. 68 da Lei 4.320/1964 e o art. 74, § 3º, do Decreto-lei 200/1967.

208. Acolho, assim, a conclusão da unidade instrutiva no sentido de que, caso a despesa realizada pelo conselheiro não esteja relacionada à alimentação, deslocamento urbano ou hospedagem, (indenizável por auxílio representação ou diária), ela deve ser coberta por meio de suprimento de fundos, nos termos da legislação aplicável, mediante a devida justificativa quanto à finalidade da despesa e, especialmente quanto à comprovação fiscal dos gastos.”

24. Não se constata, assim, omissão quanto a esse ponto na decisão embargada.

#### IV

25. Em relação à supervisão ministerial, é importante esclarecer inicialmente que o CFN utilizou equivocadamente a expressão “intervenção ministerial nos conselhos”. A deliberação embargada em nenhum momento se refere à intervenção ministerial, mas sim à supervisão ministerial.

26. O referido conselho argumenta que foi deliberado “pela permanência da supervisão ministerial, sem definir sob quais critérios e parâmetros”.

27. Considerando os exames e análises realizadas nestes autos, esta Corte concluiu que a supervisão ministerial é necessária, conforme análise desenvolvida no item III.1 do voto condutor do acórdão embargado.

28. Nesse cenário, foi expedida a seguinte determinação à Casa Civil:

“9.2. determinar à Casa Civil que informe a esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências que adotará para que seja exercida a necessária supervisão ministerial dos conselhos de fiscalização profissional, considerando a natureza autárquica dessas entidades, que realizam atividades típicas de Estado por delegação da União, e o disposto no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967;”

29. Não cabe a esta Corte definir a extensão e o formato da supervisão ministerial. Trata-se de inequívoca competência do Poder Executivo. Não resta configurada, assim, a omissão alegada.

30. Outra omissão suscitada pelo CFN refere-se ao termo “órgãos de deliberação coletiva” mencionado no item 9.1.4.1 da deliberação embargada:

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

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

31. O CFN alega que há uma lacuna nessa definição e falta de clareza a respeito da definição de “órgãos de deliberação coletiva”, pois o art. 20, § 3º, da Lei 11.000/2004, denota apenas a menção ao jeton como uma despesa autorizada, apontando a necessidade de normatização no que se refere à fixação de valores e que não há qualquer definição de quais órgãos do Sistema estão contemplados no conceito de “órgão de deliberação coletiva”, de modo a evitar interpretações equivocadas e pagamentos indevidos.

32. O CFN transcreve em suas alegações, os seguintes trechos do relatório, mencionando tratar-se do acórdão:

“582. Neste sentido, observamos que as despesas indenizáveis sob a forma de jeton devem se restringir, via de regra, àquelas incorridas com alimentação e deslocamento urbano, para participação em reuniões plenárias ou de diretoria com caráter deliberativo nas ocasiões em que não forem devidas diárias conforme segue.

587. Este Tribunal já definiu, também, que o pagamento de jeton deve se restringir às hipóteses de comparecimento a sessões de plenário e a reuniões de diretoria com caráter deliberativo (Acórdão 549/2011-TCU-2ª Câmara), razão pela qual é devido somente aos conselheiros.”

33. Destaco, inicialmente, que, no voto condutor do acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, item VIII.3, não foi seguida a compreensão da unidade instrutiva de que o jeton se restringe à indenização de despesas com alimentação e deslocamento urbano, restando firmado o entendimento no sentido de que o jeton “tem natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em órgãos de deliberação coletiva”.

34. A expressão questionada, conforme destacado no voto condutor, consta da Lei 5.078/1991, que dispõe sobre a gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva do Poder Executivo, e estabelece que:

“Art 1º Os órgãos de deliberação coletiva da administração federal direta e autárquica serão classificados de acordo com o princípio de hierarquia e tendo em vista a importância, o vulto e a complexidade das respectivas atribuições e responsabilidades.

Parágrafo único. A classificação dos órgãos referidos neste artigo, inclusive os já regulados por disposições especiais, será proposta pelo Órgão Central do Sistema de Pessoal e aprovada por decreto, que fixará o valor da gratificação de presença e estabelecerá o máximo de sessões mensais remuneradas.” (grifei)

35. Esta Corte de Contas, ao examinar o pagamento de jeton em outros momentos, como no caso do TC 009.350/2009-3 (acórdão 549/2011-TCU-2ª Câmara), entendeu que o pagamento de jeton deveria se restringir às hipóteses de comparecimento a reuniões do plenário e a reuniões de caráter deliberativo, não sendo devido quando do comparecimento de reuniões meramente administrativas.

36. Não cabe a este Tribunal definir quais são os órgãos de deliberação coletiva dos diversos conselhos de fiscalização profissional, considerando inclusive a diversidade de estrutura entre os sistemas.

37. Observo, contudo, que com base nas Leis 5.078/1991 e 11.000/2004, bem como na jurisprudência desta Corte, há parâmetros para que os conselhos federais definam quais são os órgãos de deliberação de coletiva dentro de cada sistema, bem como a frequência necessária das reuniões.

38. Assim, não há que se falar em omissão quanto a esse ponto.

#### IV

39. Considerando-se, portanto, a ausência das omissões ou obscuridades alegadas, impõe-se a rejeição dos embargos de declaração ora analisados.

40. Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 30 de outubro de 2019.

WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2653/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.608/2016-5.
  - 1.1. Apensos: 036.341/2019-3; 023.523/2017-4; 023.517/2017-4
2. Grupo II – Classe de Assunto: I Embargos de declaração(Relatório de Auditoria)
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Responsáveis: Andréia Silveira Athaydes (543.477.000-59); Antonio Luciano de Lima Guimarães (024.569.743-87); Carlos Vital Tavares Correa Lima (043.281.674-72); Francisco Cavalcanti de Almeida (038.272.757-68); Goncalo Alves Bezerra (864.117.487-72); Jesus Miguel Tajra Adad (002.026.906-44); Joana D'arc Uchôa da Rocha (181.168.256-15); Joel Kruger (493.216.509-97); Jorge Steinhilber (105.545.997-91); Josiane Soares Santos (695.848.695-15); João Teodoro da Silva (157.714.079-68); Juliano do Vale (451.715.301-06); Manoel Affonso Mendes de Farias Mello (012.099.577-87); Manoel Benedito Viana Santos (272.509.113-68); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Raimundo Martins de Lima (053.919.032-20); Rita de Cássia de Mattos (351.604.207-97); Roberto Mattar Cepeda (540.253.549-34); Rogerio Giannini (013.933.298-70); Sílvio José Cecchi (036.616.348-52); Thelma Regina da Silva Costa (894.502.308-97); Tony Carlos Maranhão de Souza (109.743.003-06); Wagner Huckleberry Siqueira (032.298.747-49); Walter da Silva Jorge João (028.909.682-00); Wellington Leonardo da Silva (547.516.167-49); Wladimir João Tadei (205.117.528-49); Zulmir Ivãnio Breda (236.797.860-34); Éldio Bonomo (621.505.707-00)
  - 3.2. Recorrentes: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - Confea (10.272.812/0001-40); Conselho Federal de Administração (34.061.135/0001-89); Conselho Federal de Nutricionistas (00.579.987/0001-40).
4. Órgãos/Entidades: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil; Conselho Federal de Administração; Conselho Federal de Biblioteconomia; Conselho Federal de Biologia; Conselho Federal de Biomedicina; Conselho Federal de Contabilidade; Conselho Federal de Corretores de Imóveis; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Economistas Domésticos; Conselho Federal de Educação Física; Conselho Federal de Enfermagem; Conselho Federal de Engenharia e Agronomia; Conselho Federal de Estatística; Conselho Federal de Farmácia; Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; Conselho Federal de Fonoaudiologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Medicina Veterinária; Conselho Federal de Museologia; Conselho Federal de Nutricionistas; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Relações Públicas; Conselho Federal de Representantes Comerciais; Conselho Federal de Serviço Social; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia.
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrab).
8. Representação legal :
  - 8.1. Rodrigo Magalhães de Oliveira (16.365/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Contabilidade.
  - 8.2. Gabriel Abbad Silveira (18.744/OAB-DF) e outros, representando Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia.
  - 8.3. Andréa Damm da Silva Brum da Silveira (79208/OAB-RJ), representando Conselho Federal de Odontologia.
  - 8.4. Álvaro Luiz Miranda Costa Júnior (29760/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de

Enfermagem.

8.5. Leandro Coelho Conceicao (30328/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Química.

8.6. Antonio Rafael Meira Morais (62868/OAB-DF), representando Conselho Federal de Representantes Comerciais.

8.7. José Alejandro Bullon Silva (13792/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Medicina.

8.8. Giovanni Charles Paraizo (105420/OAB-MG), representando Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil.

8.9. Carlos Eduardo de Melo Ribeiro (114.883/OAB-SP) e outros, representando Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos embargos de declaração opostos pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia – Confêa (peça 386), Conselho Federal de Administração – CFA (peça 420), Conselho Federal de Nutricionista – CFN (peça 422) e pelo Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia - CNTR (peça 452), todos contra o acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 32, II, e 34 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 287 do RI/TCU, em:

9.1. conhecer dos embargos de declaração opostos pelo Confêa, CFA e CFN, para, no mérito, negar-lhes provimento;

9.2. não conhecer dos embargos de declaração opostos pelo CNTR;

9.3. dar ciência desta deliberação aos embargantes, nas pessoas de seus representantes legais.

10. Ata nº 42/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/10/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2653-42/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

WEDER DE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral