GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 036.608/2016-5 [Apensos: TC 023.523/2017-4, TC 023.517/2017-4]
Natureza: Relatório de Auditoria
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: 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. RELATÓRIO CONSOLIDADOR. EXAME DA GESTÃO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL: CONTROLES INTERNOS, RECEITAS, REGULARIDADE DAS DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PARA TERCEIROS. ANÁLISE DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. ENVIO DE INFORMAÇÕES À CASA CIVIL, AO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E AO CONGRESSO NACIONAL. COMUNICAÇÕES.

1. A diária e o auxílio de representação, devidos apenas quando do desempenho de atividades de interesse da entidade, têm caráter eventual e natureza indenizatória.

2. Os valores de diária e de auxílio de representação devem ser 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;

3. O jeton, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004, tem natureza remuneratória e corresponde à gratificação por presença de conselheiro em sessão colegiada deliberativa.

4. É vedada a realização de empréstimos de qualquer natureza de conselhos de fiscalização profissional a terceiros ou entre conselhos por ausência de expresso amparo legal.

Relatório

Trata-se de auditoria de conformidade na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, concebida com o objetivo de avaliar, em âmbito nacional, a regularidade das despesas e outros aspectos da gestão dos conselhos de fiscalização profissional (CFP), conforme consignado na proposta de fiscalização contida no TC-030.312/2016-7.

2. Reproduzo, com ajustes de forma, o relatório consolidador da auditoria, elaborado pela então Secex-RS (peça 330):

> "2. Os trabalhos de auditoria foram coordenados pela Secex-RS, contando com a participação das seguintes secretarias: Secex-AM, Secex-GO, Secex-ES, Secex-MS, Secex-MG, Secex-RN, Secex-SP, SeinfraUrbana e SecexPrevi, nas quais foram aplicados os procedimentos de auditoria inseridos na matriz de planejamento pertinente ao objeto definido para a FOC.
>
> 3. As fiscalizações deram origem a processos individualizados, com tramitação própria, cujo objetivo foi tratar separadamente as falhas específicas detectadas em cada um dos conselhos regionais auditados.
>
> 4. As informações contidas nos relatórios individuais, juntamente com as irregularidades capazes de trazer impacto geral, foram encaminhadas à Secex-RS, de modo a subsidiar a elaboração do presente relatório consolidado de fiscalização, cujo objetivo é apresentar uma visão sistêmica a respeito da atuação dos conselhos de fiscalização profissional, nas áreas definidas no escopo da auditoria.
>
> 2 - INTRODUÇÃO
>
> 2.1 - Deliberação que originou o trabalho

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

5. Em cumprimento ao Despacho de 01/12/2016 do Min. Weder de Oliveira (TC 030.312/2016-7), realizou-se a auditoria nas seguintes entidades: Conselho Federal de Administração, Conselho Federal de Psicologia, Conselho Federal de Estatística, Conselho Federal de Farmácia, Conselho Federal de Museologia, Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil, Conselho Federal de Química, Conselho Federal de Representantes Comerciais, Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia, Conselho Federal de Educação Física, Conselho Federal de Economistas Domésticos, Conselho Federal de Serviço Social, 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 Enfermagem, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Conselho Federal de Fonoaudiologia, Conselho Federal de Medicina, Conselho Federal de Medicina Veterinária, Conselho Federal de Nutricionistas, Conselho Federal de Odontologia, Conselho Federal de Relações Públicas, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e Conselho Federal de Biblioteconomia. O trabalho foi realizado no período compreendido entre 27/3/2017 e 15/05/2018.

6. As razões que motivaram esta auditoria foram a materialidade, risco, oportunidade e relevância do tema, conforme consignado na proposta de auditoria elaborada por esta Unidade Técnica no TC 030.312/2016-7.

7. A receita anual dos 28 conselhos federais, no exercício de 2013, segundo dados extraídos dos respectivos Relatórios de Gestão, atingiu mais de R$ 631 milhões de reais, sendo suas despesas na casa de R$ 541 milhões. Considerando a arrecadação dos conselhos regionais (que ficam, em média, com 70-80% dos valores arrecadados, repassando o restante, a cota parte, aos federais), a estimativa de valores geridos pelos conselhos profissionais em todo o território nacional, à época da proposta de fiscalização, superava a quantia de R$ 3,3 bilhões anuais.

8. No que tange aos gastos com diárias, passagens e verbas indenizatórias em geral, definidos naquele momento como objeto central da fiscalização, tomando-se por base as despesas de alguns dos maiores conselhos federais do país, disponíveis nos relatórios de gestão apresentados ao Tribunal, foi possível estimar, em análise sumária, ressalvadas as limitações de disponibilidade de informação e a ausência de padronização contábil, que as despesas com essas rubricas atingiam percentuais entre 17% e 29% do total de despesas dessas entidades. Nesse cenário, estimou-se que os gastos de todo o sistema com essas rubricas alcancem valores entre R$ 561 e 957 milhões anuais.

9. O risco está baseado na natureza singela da legislação no tocante ao estabelecimento dos parâmetros para concessão de diárias, passagens e verbas indenizatórias, cabendo a sua definição a cada conselho profissional, conforme art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004. Essa baixa normatização legal do tema, acaba por gerar múltiplos entendimentos sobre a matéria, provocando alto risco na execução dessas despesas.

10. Além disso, os conselheiros dessas entidades exercem uma função honorífica, sem remuneração, o que acarreta mais um fator de risco no uso dessas verbas, pois não é raro a utilização das verbas indenizatórias com objetivo remuneratório. Esta informação é corroborada pelo elevado número de processos de representação e denúncia envolvendo irregularidades em passagens e verbas indenizatórias (diárias, jetons, verbas de representação) pagas pelos conselhos profissionais, autuados no âmbito deste Tribunal.

11. A elevada magnitude orçamentária estimada para essas entidades também justificou a preocupação com os demais aspectos relacionados às receitas, incluindo suas fontes e renúncias, assim como, às transferências de recursos para terceiros.

12. Além disso, considerando que no âmbito desta Corte de Contas inexiste levantamentos acerca da atuação dos conselhos de fiscalização profissional, também buscou-se realizar um panorama inicial sobre alguns aspectos de suas atividades finalísticas.

13. O momento se revela oportuno para a ação de controle em decorrência do longo período em que a atuação deste Tribunal se restringiu às apurações decorrentes de provocação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

de terceiros, por meio de denúncias ou representações, por exemplo, ou em eventuais fiscalizações por iniciativa própria, uma vez que os conselhos profissionais estiveram dispensados da apresentação de contas ou relatório de gestão desde o ano de 2002.

14. Além de voltar a exigir a apresentação dos relatórios de gestão, o Tribunal vem intensificando nos últimos anos a aproximação com essas entidades, podendo ser citados como exemplo a realização de evento educativo na Sede do Tribunal em 2014, a edição de cartilha intitulada 'Orientações para os conselhos de fiscalização das atividades profissionais' e a realização da auditoria que verificou o cumprimento da lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) por parte dos conselhos (TC 014.856/2015-8).

15. A relevância do tema, por sua vez, se concretiza pela natureza jurídica diferenciada dos conselhos, caraterizados como autarquias em regime especial, que não estão inseridas no Orçamento Geral na União e nem no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

16. Além disso, os conselhos profissionais estão presentes em todo o país, abrangendo mais de 500 conselhos ao todo (entre federais e regionais), impactando as atividades de milhões de profissionais que os financiam e são fiscalizados por essas entidades.

17. Ademais, a presente fiscalização, na esteira da recente auditoria relacionada à transparência nos conselhos de fiscalização profissional, está inserida em uma visão de futuro no tocante à fiscalização dessas entidades, em consonância com o entendimento destacado pelo Ministro Relator Weder de Oliveira, ao prolatar o Voto que fundamentou o Acórdão 96/2016-TCU-Plenário (Relatório de Auditoria):

'(...) este primeiro trabalho sistêmico faz parte de uma visão de controle externo, de médio e longo prazos, que busca, na essência, propiciar às instituições do Estado e aos milhões de profissionais vinculados aos conselhos de fiscalização de profissão (autarquias sui generis), melhores meios de avaliar se essas entidades, às quais as leis atribuíram funções de relevante interesse social e econômico, cumprem adequadamente seu papel e aplicam corretamente os recursos oriundos das anuidades que obrigatoriamente devem ser pagas por todos que estejam habilitados e pretendam exercer profissão regulamentada.'

18. Por fim, ressalta-se que ao final da elaboração do relatório desta fiscalização, foi publicada a Lei 13.639 de 26 de março de 2018, criando os conselhos federais e respectivos conselhos regionais dos técnicos industriais e dos técnicos agrícolas. Essas entidades não fizeram parte do escopo desta auditoria.

2.2 - Visão geral do objeto

19. Neste tópico será apresentado um breve histórico acerca a criação, atuação, prerrogativas, atribuições e arcabouço jurídico e jurisprudencial que envolve os conselhos de fiscalização do exercício profissional na sua relação com o poder público, com a sociedade de um modo geral e mais especificamente com os respectivos profissionais inscritos, razão da sua existência, obtido a partir de precedentes deste Tribunal, do STF e da Cartilha elaborada como o fim específico de compilar as orientações para a gestão dessas entidades.

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

'Art. 21. Compete à União:

(...)

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

‘Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

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

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

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

24. Em outros termos, em razão do processo de descentralização administrativa, os conselhos de fiscalização profissional aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

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

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

27. Outro aspecto relevante que será abordado em item específico deste relatório, é que, em relação à maior parte dos conselhos, as leis de criação definem expressamente que o conselho federal e seus respectivos conselhos regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, ou seja, a lei autoriza a criação de uma única autarquia para cada profissão.

28. Contudo, foram criadas autarquias individuais para cada conselho federal e respectivos regionais, alcançando o expressivo número de 28 conselhos federais e mais de 500 conselhos regionais. Para facilitar o entendimento, o conjunto de conselhos de uma mesma profissão (conselho federal e respectivos conselhos regionais) será eventualmente denominado ‘sistema de fiscalização profissional’, ou somente ‘sistema’.

29. Existem controvérsias de que tais entidades não se equiparam às autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado e por esta razão não integrariam a administração indireta, sob a alegação de que não são sustentadas pela União e, por essa razão, não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual.

30. Os conselhos são reconhecidos como autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos profissionais vinculados.

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

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

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

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

34. Os conselhos regionais, com jurisdição sobre as respectivas unidades federativas estão subordinados aos conselhos federais, no que concerne à aprovação de seus regimentos internos, verificação de seu regular funcionamento, expedição de instruções necessárias ao bom funcionamento dos conselhos regionais, inclusive normatização da concessão de diárias, jetons e auxílio de representação, fixando o valor máximo para todos os conselhos regionais, esclarecimento de dúvidas suscitadas pelos conselhos regionais. Os conselhos federais funcionam, ainda, como instância recursal das deliberações dos conselhos regionais, relativamente à admissão de membros e imposição de penalidades.

35. A manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, da cobrança das contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional, além de outras receitas previstas nas respectivas leis de criação, tais como multas, taxas, emolumentos e outros serviços. Apesar de serem considerados autarquias e arrecadarem contribuições parafiscais, os conselhos de fiscalização profissional não integram o Orçamento Geral da União (OGU), e também não utilizam o Siafi para a execução de suas despesas.

36. Cumpre esclarecer, por oportuno, que até o advento da Medida Provisória 1.549-35, de 9/10/1997, era pacífico o entendimento acerca da natureza pública dos conselhos e de suas receitas. Após a referida legislação, transformada na Lei 9.649, de 27/5/1998, esses entes, por força das disposições do art. 58 e seus parágrafos, passaram a ser 'dotados de personalidade jurídica de direito privado'. A partir de então surgiram algumas controvérsias acerca dessas entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos e das contribuições por eles arrecadadas e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre esses entes.

37. 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'.

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

39. Em resumo, uma vez que as contribuições que compõem as receitas dos conselhos são públicas, devem ser utilizadas em consonância com os princípios básicos da Administração Pública, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, da motivação, da razoabilidade e da economicidade. Neste contexto, este Tribunal tem adotado a linha de que os conselhos, na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

condição de autarquias, ainda que especiais, integrantes na administração pública federal indireta, mesmo na eventual inaplicabilidade da literalidade da legislação geral aplicável às entidades e órgãos públicos, devem observar os parâmetros que delimitam a gestão administrativa e financeira das entidades públicas correlatas.

40. Cabe observar, ainda, que se tratando de recursos públicos, o Tribunal de Contas da União tem a competência de fiscalizar sua aplicação, consoante as disposições do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal: 'Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária'. Já o art. 5º, inciso V, da Lei 8.443/1992 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 arrecadadas, não obstante, após o julgamento pelo STF da ADIN 1.717, encontrar-se pacificado o entendimento pela natureza pública dessas entidades.

41. Merece destaque, também, a questão da sujeição ou não dos conselhos à supervisão ministerial e em consequência ao Controle Interno do Poder Executivo, exercido pela Controladoria Geral da União. Esse tema será objeto de discussão na presente auditoria.

42. Quanto à estrutura dessas entidades, ressalta-se que o presente trabalho aproveitou pesquisa realizada com todos os conselhos de fiscalização profissional, realizada no TC 017.583/2016-0, que tinha como enfoque o monitoramento das determinações expedidas pelo Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, sobre o atendimento, por parte dos conselhos, das disposições da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), ou seja, que avaliou a transparência dos conselhos.

43. No questionário aplicado no âmbito daquele processo, foram incluídas 39 perguntas aos conselhos, que versavam sobre temas como: receitas, despesas, gastos com indenizações (como jetons, diárias, auxílios representação, entre outras), com folha de pagamento e com publicidade, valores das anuidades, quantitativo de empregados (efetivos, comissionados, terceirizados e estagiários), número de fiscais, número de conselheiros, quantitativos de profissionais e empresas registrados, entre outras questões.

44. O questionário foi aplicado a todos os 559 conselhos (sendo 28 federais e 531 regionais). Ao todo, 540 conselhos responderam o questionário, ainda que parcialmente (mais de 96% de respostas).

45. Desses 559 conselhos, somente não apresentaram resposta: seis conselhos regionais de farmácia (MT, PB, PE, SC, SE e TO), seis conselhos regionais da Ordem dos Músicos do Brasil (AM, CE, ES, GO, PI e TO), dois conselhos regionais de museologia (1ª e 6ª Região), além dos conselhos regionais de biblioteconomia (7ª Região), de relações públicas (7ª Região), de psicologia (6ª Região), de enfermagem (MA) e de engenharia e agronomia (AP), totalizando 19 conselhos não respondentes (menos de 4%).

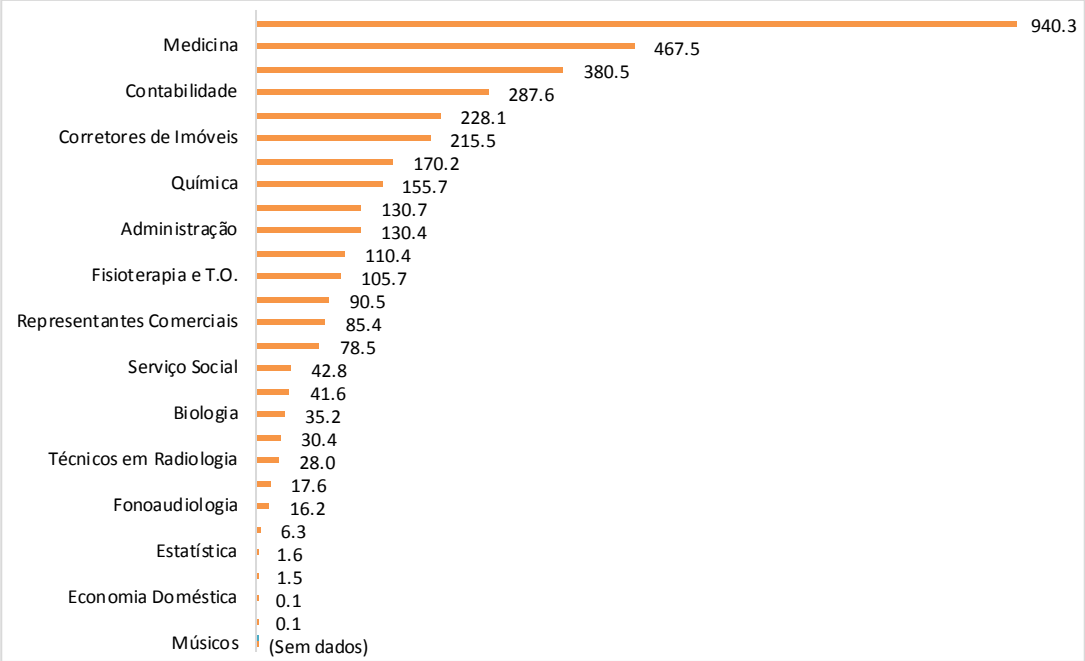
46. Importante ressaltar que os dados obtidos e utilizados na confecção das análises realizadas neste trabalho foram declaratórios, ou seja, não houve aferição de sua veracidade. Em alguns casos, em virtude, principalmente, de erros de digitação, alguns valores atípicos foram verificados mediante consulta a documentos e dados constantes dos endereços eletrônicos dos respectivos conselhos.

47. No que tange às receitas orçamentárias, o total verificado na pesquisa para todos os sistemas de fiscalização profissional foi, no exercício de 2016, de cerca de R$ 3,8 bilhões. O Quadro a seguir apresenta este total distribuído em cada sistema. Destaca-se que não se trata do somatório direto das receitas orçamentárias dos conselhos regionais com as do conselho federal, pois, nesse caso, há a dupla contagem da cota parte (percentual de recursos repassados das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

regionais ao federal). Assim, o valor apresentado considera o total da receita orçamentária dos conselhos regionais mais o total da receita orçamentária do conselho federal, exceto, no caso desse último, o valor da cota parte recebida dos conselhos regionais. Ou seja, trata-se do total de receitas orçamentárias (receitas correntes e de capital) que de fato ingressaram no Sistema, desconsiderando-se o valor que transitou internamente.

Quadro 1 – Total de receitas orçamentárias de cada sistema (em milhões de Reais)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

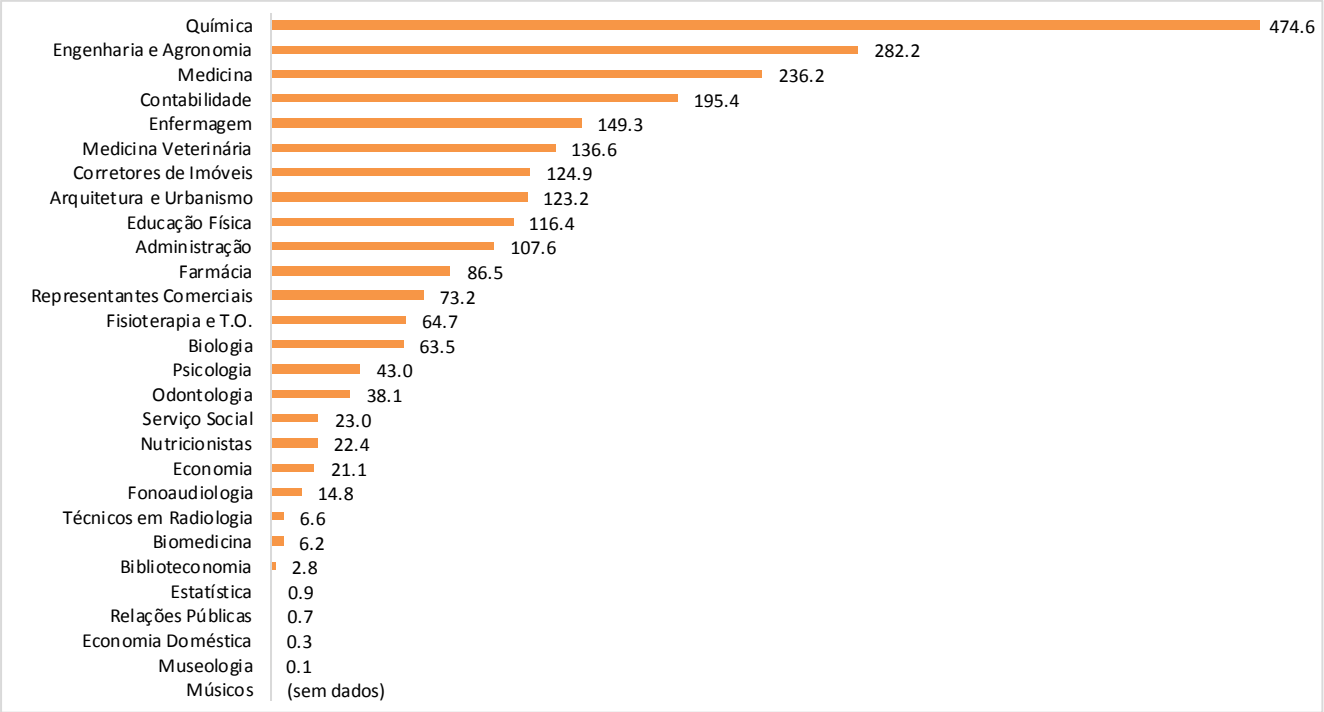
48. Conforme se observa, no que diz respeito à receita orçamentária, o sistema Confea/Creas (conselhos de engenharia e agronomia) é, de longe, o maior sistema, com um montante de quase R$ 1 bilhão de receita orçamentária em 2016. Estima-se que talvez somente a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) – que não faz parte do escopo deste trabalho por não ser considerada uma unidade jurisdicionada do TCU (ou de qualquer órgão de controle) –, com seus mais de um milhão de inscritos, possua uma receita semelhante ao do sistema Confea/Creas.

49. Já na outra extremidade, existem conselhos que pouco ou nem superam a casa de R$ 1 milhão de receita orçamentária anual, é o caso dos sistemas de fiscalização profissional de estatística (Confe/Conres), de relações públicas (Conferp/Conrerps), de economistas domésticos (CFED/CREDs) e de museologia (Cofem/Corems). Registra-se que, em razão da insuficiência ou inadequação dos dados obtidos, não foi possível apresentar o montante da receita orçamentária do sistema que compõe a Ordem dos Músicos do Brasil, entretanto, os dados parciais obtidos levam a crer que este sistema também integra a extremidade inferior, por não possuir R$ 1 milhão de receita orçamentária anual.

50. No quadro seguinte é apresentado o volume total de recursos disponível em conta de cada sistema, em 31/12/2016, ou seja, o total de recursos acumulados, disponíveis em caixa para o exercício de 2017:

Quadro 2 – Total de recursos disponível em conta de cada sistema, em 31/12/2016 (em milhões de Reais)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

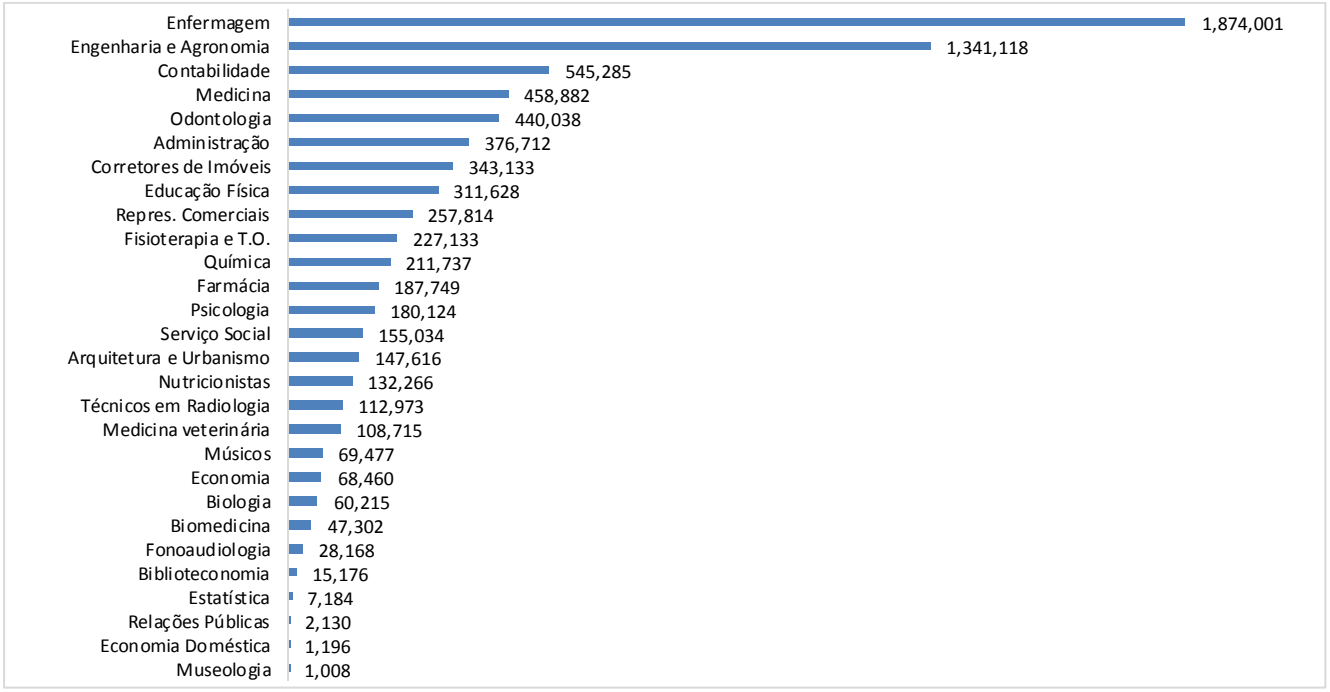
51. Relevante notar que o sistema de fiscalização profissional de química (CFQ/CRQs) é, de longe, o que possui maior volume de recursos disponível em caixa (quase meio bilhão de reais), mesmo sendo apenas o oitavo sistema com maior arrecadação anual (receita orçamentária total de 155,7 milhões em 2016).

52. Outro aspecto que pode ilustrar o porte de cada conselho de fiscalização profissional diz respeito ao quantitativo de profissionais e de empresas registradas.

53. Ao todo, no Brasil, a partir dos dados fornecidos pelos próprios conselhos, existem em torno de 7,8 milhões de profissionais registrados (pessoas físicas). O quadro a seguir mostra este número em cada sistema até o dia 31/12/2016.

Quadro 3 – Quantitativo de profissionais inscritos em cada sistema até 31/12/2016

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

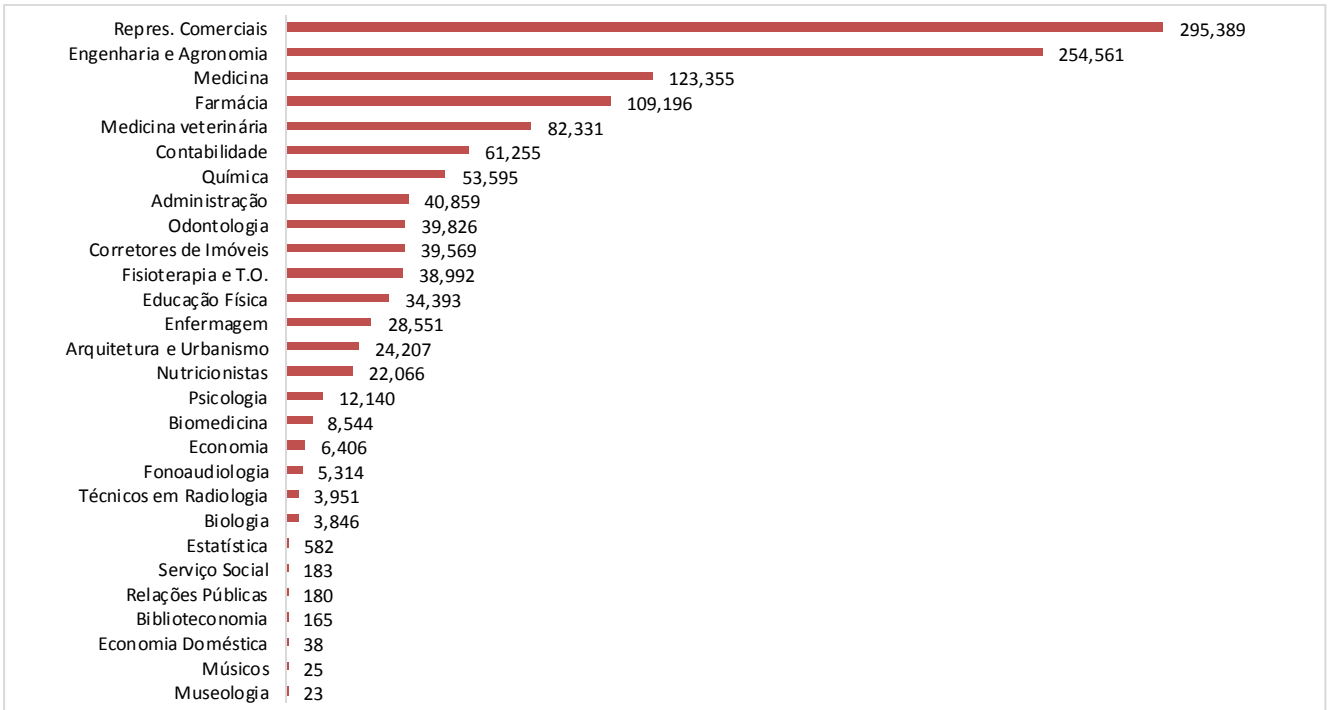


Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

54. Observa-se que o sistema de enfermagem (Cofen/Corens) – que reúne enfermeiros (nível superior), técnicos e auxiliares (nível médio) – é o maior sistema, com mais de 1,8 milhões de registros ativos. Já os sistemas de economistas domésticos (CFED/CRED) e de museologia (Cofem/Corems) possuem pouco mais de mil profissionais registrados cada.

55. Em relação ao número de empresas registradas, no Brasil, o quantitativo total é de cerca de 1,3 milhões de pessoas jurídicas. O quadro a seguir mostra este número em cada sistema até o dia 31/12/2016.

Quadro 4 – Quantitativo de empresas registradas em cada sistema até 31/12/2016



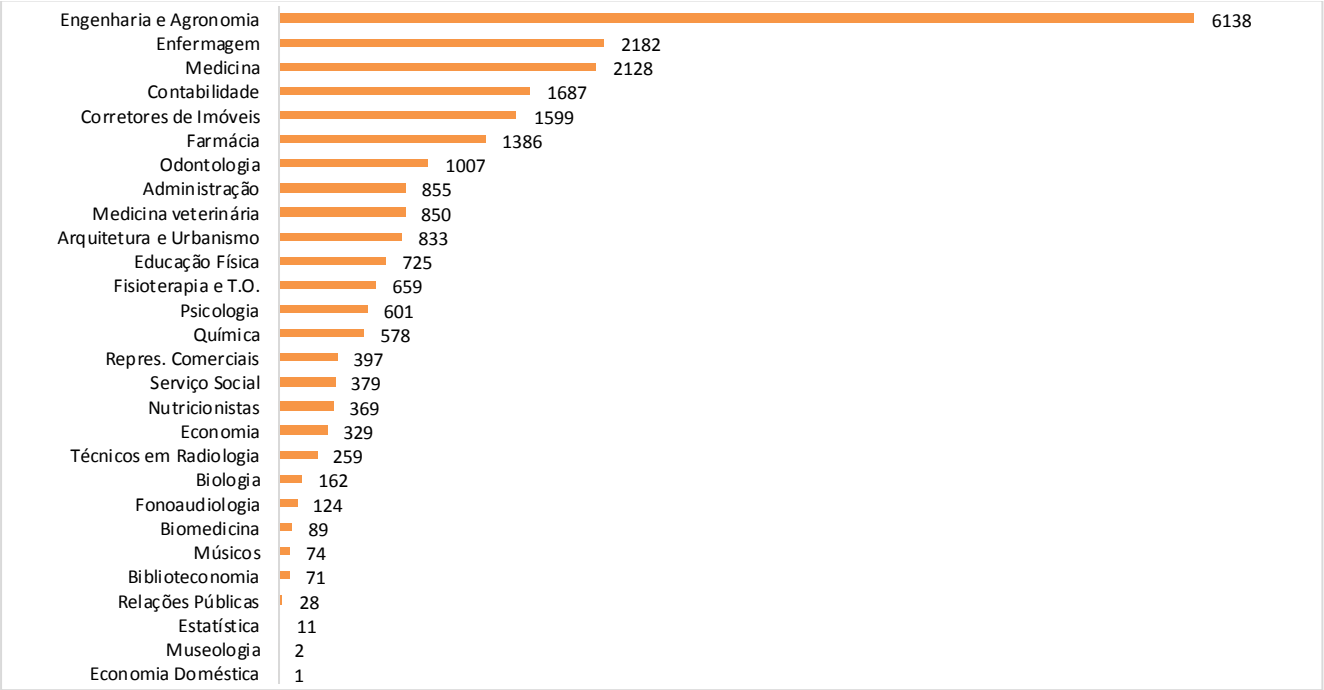
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

56. Nesse caso, o sistema de fiscalização profissional de representantes comerciais (Confere/Cores) se sobressai, com quase 300 mil empresas registradas, ao passo que os sistemas de economistas domésticos (CFED/CREDs), de músicos (OMBs) e de museologia (Cofem/Corems) possuem, em todo o país, menos que 50 empresas com registro ativo.

57. Outro comparativo sobre o porte de cada sistema pode ser obtido observando-se sua força de trabalho. Assim, foram levantados dados sobre o quantitativo de funcionários de cada sistema, que totalizava 23.523 empregados ao final de 2016. Esse valor considera empregados efetivos, cargos de livre nomeação (cargos em comissão), terceirizados e estagiários. O quadro a seguir relaciona este número em cada sistema:

Quadro 5 – Quantitativo de funcionários de cada sistema no ano de 2016



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

58. Novamente, destaca-se o sistema de engenharia e agronomia (Confea/Creas), por possuir mais de seis mil funcionários, contrastando fortemente com os sistemas de economistas domésticos (1 funcionário), de museologia (2 funcionários) e de estatística (11 funcionários).

59. Os dados acima elencados oferecem um panorama geral da estrutura, do porte e da materialidade dos conselhos de fiscalização profissional. Demais informações obtidas na pesquisa realizada serão apresentadas em tópicos específicos no decorrer deste relatório.

2.3 - Objetivo e questões de auditoria

60. A presente auditoria constitui-se de consolidação de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) realizada nos conselhos de fiscalização profissional e tem como principal objetivo analisar de forma ampla diversos aspectos relacionados à gestão destas autarquias, mormente em relação ao controle da gestão, receitas, despesas com verbas indenizatórias, transferências de recurso para terceiros e atividade-fim. Para tanto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: De quem é a competência e de que forma é realizado o controle da gestão do conselho?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Questão 2: As receitas auferidas pelo conselho, incluindo as renúncias, estão em conformidade com o disposto na Lei 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), na lei de criação/regimento interno/estatuto do conselho e demais normas que as regulam?

Questão 3: As despesas com diárias, passagens, jetons, verbas de representação e demais verbas indenizatórias realizadas pelo conselho estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e na jurisprudência?

Questão 4: As transferências de recursos dos conselhos a terceiros, mediante convênios e afins, empréstimos, patrocínios e bolsas de estudo estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e na jurisprudência?

Questão 5: O conselho vem efetivamente exercendo sua função de fiscalizar e disciplinar, sob os aspectos normativos e punitivos, o exercício da profissão regulamentada?

61. No que tange ao controle da gestão, considera-se que, no âmbito das entidades públicas federais, ela abrange as unidades de auditoria interna ou órgãos correlatos, controle interno, exercido pela Controladoria Geral da União, supervisão ministerial e controle externo exercido pelo TCU. Neste relatório, abordaremos o controle exercido pela CGU e a Supervisão Ministerial. Além disso, será realizado levantamento do panorama atual de controle da gestão dos conselhos federais de fiscalização profissional, incluindo os normativos editados, a existência de unidade de auditoria interna ou setor semelhante e a supervisão/fiscalização dos conselhos federais sobre os regionais.

62. Vale lembrar que a Administração Pública Federal Indireta deve organizar unidade de auditoria interna, nos termos do art. 14 do Decreto 3.591/2000. Entretanto, há dúvidas quanto à aplicabilidade deste Decreto ante a realidade vivenciada pelos conselhos, principalmente em relação às suas disparidades estruturais e financeiras. Esta situação será abordada no âmbito deste relatório.

63. Com relação às receitas, conforme já mencionado, estas autarquias não recebem recursos do OGU, entretanto, arrecadam contribuições especiais no interesse de categorias econômicas ou profissionais, que possuem natureza de tributo. Portanto, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente (Acórdão 341/2004-TCU-Plenário). Assim, neste trabalho será verificada a legalidade das fontes de receita e sua vinculação com a atividade finalística dos diversos sistemas de conselhos. Além disso, serão analisadas as formas de arrecadação da receita, incluindo a possibilidade de arrecadação de valores em espécie e seus mecanismos de controle. Também será dada atenção ao cumprimento do art. 14 da LRF (LC 101/2000) no que tange às eventuais renúncias de receita por parte dos conselhos. Por fim, serão verificadas as formas de cobranças de inadimplentes.

64. Quanto às despesas, este trabalho se restringirá aos dispêndios com verbas indenizatórias. Dentre estas verbas, podemos destacar os jetons, as diárias e os auxílios-representação. Nesta linha, um dos objetivos deste relatório é consolidar e uniformizar entendimentos sobre conceitos carentes de definição no âmbito destas autarquias. A partir daí, levantar ocorrências/situações que vão de encontro a precedentes/jurisprudência desta Corte ou que se refiram a questões polêmicas ainda não tratadas por este Tribunal e que tenham impacto geral.

65. No que diz respeito às transferências de recursos para terceiros, serão analisados convênios, empréstimos, patrocínios, bolsas de estudo e doações/subvenções, eventualmente realizados pelos conselhos. Em todas estas situações, serão analisadas questões conceituais, procedimentais, enquadramento legal, precedentes deste Tribunal e possíveis vedações. Ao final, espera-se contribuir para a uniformização de entendimento sobre estas matérias.

66. Acerca da atividade finalística dos conselhos, de acordo com entendimento externado pelo STF (MS 21.797-9 e MS 22.643-9), compete a eles zelar pela integridade das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

o exercício das profissões regulamentadas. Entretanto, não foram realizados trabalhos sistêmicos neste Tribunal com o objetivo de avaliar a efetiva atuação destas entidades no cumprimento de sua missão institucional. Por isso, este trabalho possui o objetivo de fazer um levantamento inicial, de caráter quantitativo e menos qualitativo, de forma a contribuir com uma visão geral sobre o exercício da sua atividade-fim.

67. Ao final, além de proporcionar um panorama sistêmico relativo à gestão e à atuação destas autarquias, considera-se este trabalho como uma oportunidade desta Corte provocar uma discussão mais ampla sobre estas entidades, podendo inclusive acarretar eventual debate legislativo, com vistas à criação de um marco legal para os conselhos de fiscalização profissional.

2.4 - Metodologia utilizada

68. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

69. Destaca-se que a extensão do escopo dos trabalhos, aliada à amplitude de unidades jurisdicionadas envolvidas (28 conselhos federais), tornou imperioso que as solicitações de auditoria fossem formuladas e recebidas por meio de correio eletrônico. Para obtenção da lista de contatos e endereços eletrônicos desses conselhos, a equipe do TCU visitou os sítios eletrônicos e/ou realizou contato telefônico com essas entidades.

70. O início do trabalho foi realizado mediante pesquisa de jurisprudência, análise de normativos, pesquisa em papeis de trabalho de fiscalizações anteriores, análise de dados retirados de relatórios de gestão e de dados divulgados em sítios eletrônicos. Essas informações, após analisadas, serviram de subsidio para a elaboração da matriz de planejamento preliminar, bem como, dos demais papeis de trabalho.

71. Para a validação da matriz de planejamento preliminar e dos papeis de trabalho, foram realizadas duas auditorias-piloto, no Creci-RS e no Coren-RS. Esses conselhos foram selecionados a partir de critérios como: histórico de processos no TCU; materialidade de suas receitas; e, grau de transparência dos seus portais na internet.

72. Nas auditorias-piloto foram desenvolvidos trabalhos típicos de auditorias de conformidade, mediante a aplicação dos procedimentos previstos na matriz de planejamento (preliminar), os quais continham: seleção amostral de processos administrativos; análise documental; inspeção in loco; observação direta; e entrevista.

73. Como alguns procedimentos previstos na matriz de planejamento (preliminar) não puderam ser testados nas auditorias-piloto, foram solicitadas informações, via ofícios de requisição, de outros 10 conselhos regionais (Crea-RS, Cremers, CAU-RS, CRF-RS, CRO-RS, CRA-RS, CRP-RS, CRQ-5ªR, Crefito-5ªR e CRN-RS), conforme peças 34 a 43, com o objetivo de avaliar a aplicação de procedimentos não testados nas auditorias-piloto. De posse destas informações, a equipe visitou o CAU-RS e o CRQ-RS, com vistas a realizar tais testes.

74. Após as auditorias-piloto e a validação realizada nos conselhos regionais mencionados, a matriz de planejamento preliminar foi consolidada. Na sequência, a equipe de auditoria confeccionou os demais materiais a serem apresentados em workshop planejado para o final de agosto de 2017, contendo a visão geral sobre os conselhos de fiscalização profissional, a legislação e jurisprudência existentes e, também, as questões mais controversas que seriam objeto de debate.

75. O workshop foi então realizado nos dias 30 e 31/8/2017 nas dependências da Secex-RS, e contou com a presença dos coordenadores das equipes regionais, participantes da FOC, e com um representante do Gabinete do Ministro Relator. O evento serviu para nivelar o conhecimento do tema e debater o escopo do trabalho, além de discutir a matriz de planejamento, com vistas a elaborar sua versão final. Naquela oportunidade, foi aberto espaço para as equipes participantes pudessem sugerir a inclusão ou exclusão de alguns procedimentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

previstos. As contribuições foram coletadas tanto durante quanto após o encontro, mediante correio eletrônico. Tais considerações foram consolidadas pela equipe coordenadora e a versão final da matriz foi utilizada nas auditorias realizadas no âmbito desta FOC.

76. Um ponto importante tratado no evento, diz respeito à sugestão de que, no âmbito de cada auditoria individual, fossem propostos encaminhamentos apenas para as irregularidades pontuais, de impacto local (conselho regional), e que eventuais achados que pudessem ter impacto geral (conselho federal), fossem encaminhadas para a consolidação no relatório da FOC, fazendo constar a proposta da equipe para a solução do problema. A ideia era evitar que temas controversos e de impacto geral fossem tratados de modo diverso por diferentes unidades técnicas.

77. Posteriormente ao workshop, a equipe de coordenação elaborou a máscara de relatório e demais papeis de trabalho, como os modelos de ofícios de requisição e o Quadro de Informações dos Conselhos, documentação que seria utilizada pelas equipes da FOC nas suas fiscalizações individuais. Tais documentos foram disponibilizados às equipes participantes no início de seus trabalhos, em pasta compartilhada com os membros das equipes, no servidor de arquivos deste Tribunal. Neste mesmo espaço também foram compartilhadas as respostas dos ofícios de requisição encaminhados aos conselhos federais, os quais continham relação de normativos referentes às questões de auditoria.

78. Sobre a seleção dos conselhos que seriam auditados, por parte das equipes participantes da FOC, destaca-se que a equipe de coordenação sugeriu que fossem levados em consideração os mesmos critérios utilizados na seleção das auditorias piloto, quais sejam: materialidade orçamentária, quantitativos de processos de denúncias e representações no TCU e o nível de transparência. Após a seleção dos conselhos pelas secretarias, foi dada orientação no sentido de que fosse evitada demasiada repetição de conselho de um mesmo sistema (por ex.: engenharia e agronomia ou medicina), o que foi acatado por algumas unidades.

79. O quadro a seguir apresenta as auditorias que compuseram a presente FOC, incluindo as auditorias-piloto realizadas pela equipe de coordenação.

Quadro 6 – Unidades participantes e conselhos fiscalizados

Unidade Participante	Conselho(s) fiscalizado(s)	Fiscalis	TC
Secex-RS (coordenação)	Coren-RS (auditoria-piloto) Creci-RS (auditoria-piloto)	155/2017 156/2017	012.600/2017-2 012.601/2017-9
Secex-AM	Crea-AM	326/2017	023.421/2017-7
Secex-ES	Creci-ES	331/2017	023.517/2017-4
Secex-GO	Crea-GO, CRO-GO e Cremego	330/2017	023.515/2017-1
Secex-MG	CRM-MG	329/2017	023.485/2017-5
Secex-MS	Crea-MS e Coren-MS	333/2017	023.577/2017-7
Secex-RN	CRM-RN	332/2017	023.523/2017-4
Secex-SP	Cremesp	352/2017	024.851/2017-5
SecexPrevidência	CFP	327/2017	023.468/2017-3
SeinfraUrbana	Confea	321/2017	023.357/2017-7

80. A equipe de coordenação também realizou o acompanhamento da etapa de execução das fiscalizações realizadas, mediante a troca de informações via contato telefônico, skype, ou e-mail. Entre o final da fase de execução e o início da fase de relatório das auditorias individuais, foi realizada reunião com cada uma das equipes, via videoconferência, objetivando a discussão dos achados e alinhamento de algumas propostas de encaminhamento. A ideia era reforçar a sugestão repassada desde o início do trabalho, de que os temas que possuíam impacto geral deveriam ser encaminhados para a consolidação a ser realizada no relatório da FOC e, em caso de necessidade, debater as questões mais controversas de cunho local verificadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

81. Paralelamente a todas as etapas acima elencadas, foi realizado extenso levantamento, nos portais da internet de cada um dos conselhos, das diversas resoluções, decisões, portarias e demais normativos sobre os temas que compõe o escopo do presente trabalho (auditoria interna, receitas, despesas, verbas indenizatórias, transferências de recursos, atividade fim). Esse extenso conteúdo foi analisado e sistematizado em tabelas de dados, as quais seriam posteriormente utilizadas para a elaboração dos achados de auditoria que compõe esse relatório.

82. A equipe contou, ainda, com o apoio de ferramenta de pesquisa aplicada no âmbito do TC 017.583/2016-0, que tinha como enfoque o monitoramento das determinações expedidas pelo Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, que tratou de fiscalização com o objetivo de avaliar o cumprimento da Lei 12.527/2011 (também conhecida por Lei de Acesso à Informação – LAI) pelos conselhos de fiscalização profissional, mediante a utilização de questionário dirigidos aos conselhos, onde foram incluídas questões de interesse desta FOC.

83. Os questionários foram enviados aos conselhos regionais de cada sistema no endereço eletrônico obtido junto aos respectivos conselhos federais. Solicitou-se, previamente ao envio dos questionários, que o conselho federal de cada sistema informasse aos seus regionais vinculados da realização da pesquisa.

84. Para construir a infraestrutura de coleta de dados, foi utilizada a ferramenta livre de pesquisa LimeSurvey®, a qual encontra-se instalada, configurada e mantida na infraestrutura tecnológica do TCU, para coleta das respostas do questionário. As informações recebidas puderam ser tratadas diretamente no LimeSurvey® e, também, importadas e tratadas utilizando-se o software Microsoft Excel®.

85. As perguntas buscaram a granularidade da informação, sendo algumas do tipo Sim/Não, e outras solicitando o preenchimento de valores numéricos. Sobre esse último, foram relatados alguns problemas de preenchimento, em razão da casa decimal. Na extração dos dados também ocorreram situações em que o número foi transformado em notação científica. Nos dois casos, correções pontuais tiveram que ser realizadas, muitas vezes buscando a informações por fonte alternativas, como por exemplo, o próprio relatório de gestão do conselho encaminhado ao TCU.

86. No total, considerando-se somente as respostas válidas, 540 conselhos, federais e regionais, responderam ao questionário, representando cerca de 96,6% do total de conselhos (559). O prazo para resposta aos questionários estendeu-se de 28 de agosto de 2017 até 29 de setembro de 2017, tendo o sistema ficado aberto para respostas até 4 de outubro de 2017.

87. De posse de todos os relatórios de auditoria das equipes participantes, dos dados obtidos em levantamento junto aos normativos (internet), e das informações obtidas pelo questionário da transparência, foi realizada sua consolidação e realizadas as diversas análises, conclusões e propostas constantes deste relatório.

88. As propostas de encaminhamento foram debatidas pela equipe, conjuntamente com o supervisor da auditoria e com o titular da unidade.

2.5 - Limitações inerentes à auditoria

89. Este trabalho enfrentou as seguintes limitações:

a) ausência de legislação geral e abrangente sobre o tema;

b) assuntos gerais relacionados a conselhos inseridos em legislação não específica;

c) leis de criação dos diversos conselhos editadas ao longo de décadas, resultando em disparidades em termos de detalhamento;

d) grande parte dos assuntos tratada em decisões esparsas deste Tribunal e, em alguns casos, não uniformes;

e) elevado quantitativo de autarquias envolvidas neste trabalho (28 conselhos federais e 531 conselhos regionais);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

f) problemas de integração entre os conselhos federais e seus respectivos regionais;

g) estruturação precária em parte destas entidades, o que dificultou a obtenção da informação;

h) dados e informações obtidos de forma declaratória, sem possibilidade de aferição integral de veracidade e confiabilidade;

i) falhas na ferramenta LimeSurvey®, relacionadas à extração de alguns dados, que precisaram ser pontualmente corrigidos;

j) omissão de alguns conselhos na resposta ao questionário aplicado no âmbito do TC 017.583/2016-0 e aos ofícios de requisição enviados no âmbito do presente trabalho.

2.6 - Volume de recursos fiscalizados

90. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 3.798.381.116,00.

91. Para se chegar a este valor foram somadas as receitas orçamentárias relativas ao exercício de 2016 de cada conselho regional com a receita orçamentária do mesmo exercício do conselho federal, excluindo-se, deste último, o valor relativo à cota parte repassadas pelos conselhos regionais.

92. Vale ressaltar que esta metodologia foi aplicada aos 540 conselhos que responderam ao questionário do TC 017.583/2016-0, não sendo computados, portanto, os valores referentes aos 19 conselhos omissos, conforme já citado no item relativo à visão geral do objeto constante deste relatório.

2.7 - Benefícios estimados da fiscalização

93. A seguir são descritos os benefícios estimados pelas equipes de auditoria da FOC:

94. Coren-RS: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar: possível melhoria nos procedimentos de comprovação de despesas com verbas indenizatórias, expectativa de controle, formação de uma visão geral sobre o objeto e levantamento de informações de forma a subsidiar a construção de entendimentos sobre temas polêmicos no âmbito da FOC;

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

96. CRM-RN: Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem-se mencionar benefícios potenciais, constituídos da melhoria nos controles da gestão pública do conselho e o aprimoramento de sua atividade fiscalizatória. Benefícios de natureza quantificável desta auditoria, em que pese existirem, não foram significativos a ponto de merecerem registro.

97. Cremego, CRO-GO e Crea-GO: Como potenciais benefícios decorrentes da presente auditoria registram-se: (a) a correção de irregularidades/impropriedades relacionadas à execução das despesas, em especial no que diz respeito ao entendimento acerca do pagamento de verbas indenizatórias e à interrupção do pagamento de vantagens indevidas; (b) o incremento de eficiência, eficácia e efetividade da gestão, principalmente em razão da implantação das unidades de auditoria interna a qual propicia o aperfeiçoamento da gestão de riscos e de controles internos e indiretamente melhora a gestão administrativa; (c) o incremento de eficiência, eficácia e efetividade da atividade finalística, em relação à qual é apresentado um diagnóstico da situação encontrada, bem distante da conjuntura esperada; e (d) o aumento da expectativa de controle, associado à redução do sentimento de impunidade e ao impacto social positivo decorrente da ação desenvolvida pelo TCU, o que potencialmente estabelecerá e definirá parâmetros objetivos a serem seguidos pelos conselhos de fiscalização profissional;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

98. Creci-ES: Pela natureza dos achados, são inestimáveis, sob o aspecto quantitativo, os benefícios advindos, mesmo porque parte dos ganhos sociais deverá advir do produto decorrente da consolidação a ser efetuada no âmbito da FOC.

99. CFP: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, sendo o total dos benefícios potenciais quantificáveis desta auditoria R$ 90.063,60, correspondentes a propostas de imputação de débito ao presidente do CFP e a sua antecessora;

100. Cremesp: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar: formação de uma visão geral sobre o objeto e levantamento de informações de forma a subsidiar a construção de entendimentos sobre temas polêmicos no âmbito da FOC, possível melhoria nos procedimentos do Cremesp e expectativa do controle.

101. Crea-AM: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a audiência de responsáveis, determinações, suspensão de renúncias de receitas indevidas, consignadas em processo de representação apartado, correção das impropriedades identificadas, bem como o incremento na expectativa do controle.

102. CRM-MG: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de impropriedades no CRM-MG, bem como o levantamento de subsídios para melhor normatização e padronização do entendimento do TCU acerca do regular funcionamento dos conselhos profissionais de fiscalização.

103. Crea-MS e Coren-MS: Espera-se que a implementação das medidas propostas melhore o desempenho dos conselhos na consecução de seu objetivo de fiscalizar a atuação dos profissionais sob sua jurisdição, com repercussão para a toda a sociedade. Espera-se também benefícios financeiros estimados em R$ 227.697,98 referente à recuperação de valores indevidamente pagos a título de diárias ao Presidente licenciado do Crea-MS.

104. Confea: Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar: a) Impactos sociais positivos à população em geral, em virtude de melhorias na atuação do Conselho Federal como instância de fiscalização superior de profissões caracterizadas por realizações de interesse social e humano, incluindo o acompanhamento tempestivo da aplicação de sanções pelos Conselhos Regionais a profissionais que incorreram em crimes ou que tenham se envolvido em episódios de má conduta pública; b) Melhorias na organização administrativa do Confea e em seus controles internos, incluindo a devida gestão financeira do Sistema Confea/Creas com controles automatizados; c) Melhorias na atuação das Comissões de Controle e Sustentabilidade (CCSS) e de Ética e Exercício profissional (CEEP), cumprindo efetivamente suas atribuições regimentais; d) Providências efetivas do Conselho Federal para garantir a sustentabilidade econômica e financeira do Sistema Confea/Creas; e e) Concessão de diárias e passagens a conselheiros, funcionários e profissionais que efetivamente colaborem com a missão institucional do Conselho Federal. No tocante aos benefícios quantificáveis, estima-se que as correções ou ressarcimentos de possíveis danos financeiros provocados pelos contratos ou atos examinados nesta fiscalização totalize R$ 21,25 Milhões, referente a: (i) Indícios de sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado, no montante de R$ 3.372.000,00, o que corresponde a 25,9 % do valor do Contrato 10/2017 (R$ 13.006.240,00), referente à contratação de empresas especializadas para desenvolvimento e manutenção de softwares finalísticos; (ii) Ausência de finalidade pública no conteúdo da campanha publicitária (Contrato 13/2017), com gastos de alta materialidade no valor total de R$16.000.000,00, para enaltecer as profissões sob a sua jurisdição; e (iii) Gastos destinados a compras de 1.943 passagens aéreas sem a devida prestação de contas por meio de apresentação de bilhetes de embarque, no valor total histórico de R$ 1.875.023,82.

105. FOC - Conselhos de Fiscalização Profissional: Espera-se que o relatório consolidador FOC possa servir como indutor de profundas mudanças na concepção dos conselhos, com a implantação de um novo modelo de estruturação, com a adequada e pertinente regulamentação de todos aspectos que envolvem o funcionamento destas entidades, abarcando: critérios para criação e manutenção dos conselhos, considerando a composição da categoria

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

profissional que assegure a implantação e financiamento de uma estrutura mínima de funcionamento em nível nacional; a natureza jurídica, que ainda enfrenta embates doutrinários, apesar da posição já firmada pelos Tribunais Superiores; supervisão ministerial, que igualmente enfrenta embates doutrinários e dúvidas quanto ao alcance do Decreto-Lei 200/1967; consolidação da ideia de sistema a partir da ratificação do conceito de autarquia única para fiscalização de cada profissão regulamentada, conforme já previsto na maior parte das leis de criação de conselhos; caráter honorífico do cargo de conselheiro, ante a omissão de boa parte das leis de criação dos conselhos sobre o tema, ocasião em que poderá ser avaliada a admissibilidade de remuneração das atividades de gestão quando exercidas por conselheiros; delimitação das fontes de receita em relação às anuidades, taxas, emolumentos e demais serviços prestados, especificando para cada um deles fatos geradores, critérios de reajuste, valores limites, isenções; pagamento de verbas indenizatórias, especialmente no que diz respeito à fixação e padronização de valores e critérios de pagamento; fixação de normas e critérios para a transferência de recursos para terceiros mediante convênios e contratos de patrocínio; fixação de percentual mínimo da receita destinado às atividades de fiscalização.

2.8 - Processos conexos

Quadro 7 – Processo conexos

Participante	TC
Secex-RS	012.600/2017-2
	012.601/2017-9
Secex-AM	023.421/2017-7
Secex-ES	023.517/2017-4
Secex-GO	023.515/2017-1
Secex-MG	023.485/2017-5
Secex-MS	023.577/2017-7
Secex-RN	023.523/2017-4
Secex-SP	024.851/2017-5
SecexPrevidência	023.468/2017-3
SeinfraUrbana	023.357/2017-7

106. Além destes trabalhos, a equipe se utilizou do questionário aplicado no âmbito do TC 017.583/2016, no qual é realizado o monitoramento das determinações expedidas pelo Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, no âmbito da auditoria de avaliação do cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

3 - CONCEPÇÃO E ESTRUTURAÇÃO

107. Antes de iniciarmos a análise das questões de auditoria constantes da matriz de planejamento, cabe tecer alguns comentários acerca da estrutura e da concepção dos diversos conselhos fiscalizados, em razão da sua preponderância para o desenvolvimento dos temas que serão aqui abordados.

108. As examinar as leis de criação dos conselhos fiscalização do exercício profissional, nos deparamos com algumas situações que evidenciam que o seu funcionamento e estruturação, salvo exceções, não refletem a intenção do legislador.

109. Os conselhos federais e respectivos conselhos regionais encontram-se atualmente estruturados, cada um deles, sob a forma de autarquias independentes, com autonomia administrativa e financeira, sem subordinação hierárquica dos regionais ao federais, exceto com relação às matérias afetas à atividade finalística de fiscalização do exercício profissional. Como veremos adiante, existem casos, por exemplo, de conselho regional que se recusa a reconhecer a autoridade do conselho federal para realização da tomada de contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

110. Registramos, por oportuno, que a forma de estruturação dos conselhos, que se constituíam, até o final da fase de execução deste trabalho, em 28 conselhos federais e 531 conselhos regionais, vêm suscitando preocupação tanto no âmbito da CGU, que tenta se desincumbir da fiscalização dessas entidades, como do próprio TCU, no que fiz respeito à sistemática de prestação de contas, pelo grande impacto que esse contingente de unidades jurisdicionadas representa na clientela da Corte.

111. Contrapondo a estruturação atual dos conselhos, observamos que a concepção dessas entidades, no formato definido nas respectivas leis de criação, na maior parte dos casos, induz à ideia de que cada conselho federal e respectivos regionais formam uma estrutura única, com abrangência nacional. Ou seja, os conselhos regionais se constituem em representações do conselho federal nos estados.

112. Em outros casos em que há previsão legal de que cada um dos conselhos (federal e seus regionais) constitui uma autarquia autônoma, o legislador fez constar na lei expressamente a subordinação dos conselhos regionais ao respectivo federal.

113. Fato é que as leis de criação não guardam uniformidade no que diz respeito a pelo menos três aspectos pertinentes à estrutura e funcionamento dos conselhos. No quadro abaixo, estão evidenciadas as disparidades acerca da previsão legal da sua concepção como autarquia única, da vinculação/supervisão ao Ministério do Trabalho e da natureza jurídica.

Quadro 8 – Panorama sobre a estrutura, supervisão ministerial e natureza jurídica dos conselhos.

Conselhos	Lei de criação	Uma única Autarquia (CF + CRs)	Vinculação/ supervisão Ministério do Trabalho	Natureza jurídica autárquica
Administração	Lei 4.769/1965	art. 6º	art. 6º	art. 6º
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010	não menciona	não menciona	art. 24(1)
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962	não menciona	não menciona	não menciona(2)
Biologia	Lei 6.684/1979	art. 6º	art. 6º	art. 6º
Biomedicina	Lei 6.684/1979 Lei 7.017/1982	art. 6º não menciona	art. 6º art. 3º	art. 6º não menciona
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946	não menciona	não menciona	não menciona(3)
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978	art. 5º	art. 5º	art. 5º
Economia	Lei 1.411/1951 Lei 6.537/1978	não menciona não menciona	não menciona não menciona	Não menciona art. 1º (1)
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990	art. 5º	não menciona	art. 5º
Educação Física	Lei 9.696/1998	não menciona	não menciona	não menciona(4)
Enfermagem	Lei 5.905/1973	art. 1º	art. 1º	art. 1º
Engenharia e Agronomia	Decreto 23.569/1933 Lei 5.194/1966	não menciona não menciona	não menciona não menciona	não menciona art. 80
Estatística	Lei 4.739/1965 Decreto 62.497/1968	não menciona art. 16	não menciona art. 16	não menciona art. 16
Farmácia	Lei 3.820/1960	Não menciona	não menciona	não menciona (2)
Fisioterapia e TO	Lei 6.316/1975	art. 1º	art. 1º	art. 1º
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981	art. 6º	art. 6º	art. 6º
Medicina	Lei 3.268/1957	art. 1º	não menciona	art. 1º

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968 Decreto 64.704/1969	art. 10 art. 12	não menciona art. 12	art. 10 art. 12
Museologia	Lei 7.287/1984 Decreto 91.775/1985	não menciona art. 6º	não menciona art. 6º	não menciona art. 6º
Músicos	Lei 3.857/1960	Não menciona	não menciona	não menciona(2)
Nutricionistas	Lei 6.583/1978	art. 2º	art. 2º	art. 2º
Odontologia	Lei 4.324/1964 Decreto 68.704/1971	art. 2º art. 2º	não menciona art. 2º	art. 2º art. 2º
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969	art. 1º	art. 1º	art. 1º
Psicologia	Lei 5.766/1971 Decreto 79.822/1979	art. 1º art. 2º	não menciona art. 2º	art. 1º art. 2º
Química	Lei 2.800/1956	não menciona	não menciona	não menciona(2)
Representantes Comerciais	Lei 4.886/1965	não menciona	não menciona	não menciona(4)
Serviço Social	Lei 8.662/1993	art. 7º	não menciona	art. 7º
Técnicos em Radiologia	Lei 7.394/1985 Decreto 92.790/1986	não menciona art. 12	não menciona não menciona	não menciona art. 12

(1) conselho federal e regional como autarquias com autonomia administrativa e financeira e estrutura federativa;

(2) conselho federal e regionais são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial;

(3) Art. 1º Ficam criados o Conselho Federal de Contabilidade e os Conselhos Regionais de Contabilidade, de acordo com o que preceitua o presente Decreto-Lei; Art. 3º - Terá sua sede no Distrito Federal o Conselho Federal de Contabilidade, ao qual ficam subordinado os Conselhos Regionais. Nada menciona sobre natureza jurídica e autonomia;

(4) Lei de criação estabelece de forma singela que são criados o conselho federal e os conselhos regionais, sem detalhes sobre natureza jurídica, vinculação e autonomia.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

114. No caso do Confea, o art. 19 do Decreto 23.569/1933 estabelece que os conselhos regionais ficam subordinados ao conselho federal. Não há menção no Decreto e na Lei acerca de autonomia administrativa e financeira.

115. Quanto ao CFF, o art. 2º da Lei 3820/1960 define que conselho federal 'é o órgão supremo dos conselhos regionais, com jurisdição em todo o território nacional e sede no Distrito Federal'.

116. No caso do CFM (Lei 3.268/1957, art. 1º), do CFMV (Lei 5.517/1968, art. 10), do CFO (Lei 4.324/1964, art. 2º) e do Conter (Decreto 92.790/1986, art. 12), embora suas leis de criação estabeleçam que o conselho federal e regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia, elas também estabelecem que cada um deles é dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. No caso do Conter, a lei apenas menciona que se trata de personalidade jurídica de direito público.

117. Já no CFO, o art. 2º do Decreto 68.704/1971 estabelece que o conselho federal e os conselhos regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia, com personalidade jurídica de direito público, sendo os conselhos regionais dotados de autonomia administrativa e financeira, sem prejuízo da subordinação ao conselho federal, na forma da Lei 4.324/1964 e respectivo Regulamento.

118. Nos casos específicos do CFM, do CFMV e do CFO, ainda há previsão de que cada um dos conselhos (federal e regionais) é dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e no caso do Conter apenas personalidade jurídica de direito público sem mencionar autonomia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

119. Nos casos do CFC, do Confea, do CFF e do CFO há menção expressa à subordinação dos conselhos regionais ao conselho federal.

120. Apenas com relação ao CAU-BR, ao Cofecon, ao CFB, ao CFF, à OMB-CF e ao CFQ há previsão legal de que o conselho federal e regionais são constituídos como autarquias e/ou possuem autonomia administrativa e financeira. No caso específico do CFB, do CFF, da OMB-CF e do CFQ, é conferida personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial, sem indicação na natureza jurídica autárquica.

121. Temos ainda os casos específicos do CFC, cujo Decreto-Lei 9.295/1946 nada dispõe sobre natureza jurídica e autonomia; e do Confef e do Confere, cujas Leis 9.696/1998 e 4.886/1965, respectivamente, nada mencionam sobre natureza jurídica e autonomia administrativa e financeira.

122. Pelas informações extraídas das leis de criação dos conselhos, verifica-se que na grande maioria foi autorizada a criação de apenas uma autarquia para todo o sistema de fiscalização da profissão, uma vez que consta expressamente que o conselho federal e regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia. Para melhor ilustrar essa questão, será apresentado no quadro abaixo as redações das leis de criação que constam tal previsão acerca da autarquia única e a correspondente situação atual em cada sistema.

Quadro 9 – Autarquia única: fundamento legal e situação atual em cada sistema

Sistema	Autarquia única – fundamento legal (grifos acrescidos)	Situação atual junto à Receita Federal
Administração	Lei 4.769/1965: Art. 6º São criados o Conselho Federal de Técnicos de Administração (C.F.T.A.) e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (C. R. T. A.), **constituindo em seu conjunto uma autarquia** dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.	CF e CRs com CNPJs independentes
Biologia	Lei 6.684/1979: Art. 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biologia e Biomedicina - CFBB/CRBB com a incumbência de fiscalizar o exercício das profissões definidas nesta Lei. § 1º Os Conselhos Federais e Regionais a que se refere este artigo **constituem, em conjunto, uma autarquia federal** vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e alguns CRs independentes, CRBio-3 com dois CNPJs, um vinculado ao CF. Outros CRs criados inicialmente como filial do CF, mas que posteriormente se constituíram como matriz.
Biomedicina	Lei 7.017/1982 (Lei 6.684/1979): Art. 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biologia e Biomedicina - CFBB/CRBB com a incumbência de fiscalizar o exercício das profissões definidas nesta Lei. § 1º Os Conselhos Federais e Regionais a que se refere este artigo **constituem, em conjunto, uma autarquia federal** vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e CRs com CNPJs independentes. Alguns CRs criados inicialmente como filial do CF, mas que posteriormente se constituíram como matriz.
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978: Art. 5º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos de disciplina e fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, **constituídos em autarquia**, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho, com autonomia administrativa, operacional e financeira.	CF e CRs com CNPJs independentes
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990: Art. 5° O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Economistas Domésticos **constituem, no seu conjunto, uma autarquia federal**, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira.	CF e CRs com CNPJs independentes
Enfermagem	Lei 5.905/1973: Art. 1º São criados o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN), **constituindo em seu conjunto uma autarquia**, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.	CF e CRs com CNPJs independentes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Estatística	Decreto 62.497/1968: Art. 16. O Conselho Federal de Estatística (CONFE) e os Conselhos Regionais de Estatística (CONRE) criados pela Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965, **constituem, em seu conjunto, uma autarquia** dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.	CF e CRs com CNPJs independentes.
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975: Art. 1º São criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, com a incumbência de fiscalizar o exercício das profissões de Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional definidas no Decreto-lei nº 938, de 13 de outubro de 1969. § 1º Os Conselhos Federal e Regionais a que se refere este artigo **constituem, em conjunto, uma autarquia federal** vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e CRs com CNPJs independentes
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981: Art. 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fonoaudiologia - CFF e CRF - com a incumbência de fiscalizar o exercício da profissão definida nesta Lei. § 1º O Conselho Federal e os Regionais a que se refere este artigo **constituem, em conjunto, uma autarquia federal** vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e CRs com CNPJs independentes. Crefito-1 possui dois CNPJs, um deles vinculado ao CF.
Medicina	Lei 3.268/1957: Art. 1º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina, instituídos pelo Decreto-lei nº 7.955, de 13 de setembro de 1945, passam a **constituir em seu conjunto uma autarquia**, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.	CF e CRs com CNPJs independentes
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968: Art. 10. O CFMV e os CRMV **constituem em seu conjunto, uma autarquia**, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.	CF e CRs com CNPJs independentes
Museologia	Decreto 91.775/1985: Art. 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselho Regionais de Museologia, como órgãos de registro profissional e de fiscalização do exercício da profissão, dentre outras competências cabíveis. § 1º Os Conselhos Federal e Regionais de Museologia a que se refere este artigo **constituem, em seu conjunto, uma autarquia federal**, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e CRs com CNPJs independentes
Nutricionistas	Lei 6.583/1978: Art. 2º - O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Nutricionistas **constituem, no seu conjunto, uma autarquia federal**, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.	CF e CRs com CNPJs independentes
Odontologia	Lei 4.324/1964: Art. 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia ora instituídos **constituem em seu conjunto uma autarquia**, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e têm por finalidade a supervisão da ética profissional em toda a República, cabendo-lhes zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da odontologia e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente.	CF e CRs com CNPJs independentes.
Psicologia	Lei 5.766/1971: Art. 1º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia, dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, **constituindo, em seu conjunto, uma autarquia**, destinados a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo e zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da	CF e CRs com CNPJs independentes. Alguns CRs criados inicialmente como filial do CF, mas que posteriormente se constituíram como matriz.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

	classe.	
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969: Art. 1º São criados o Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas - CFPRP e os Conselhos Regionais de Profissionais de Relações Públicas - CRPRP **constituindo em seu conjunto uma autarquia** dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.	CF e CRs com CNPJs independentes
Serviço Social	Lei 8.662/1993: Art. 7º O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) e os Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS) **constituem, em seu conjunto, uma entidade** com personalidade jurídica e forma federativa, com o objetivo básico de disciplinar e defender o exercício da profissão de Assistente Social em todo o território nacional.	CF e CRs com CNPJs independentes, mas há diversos CRs com dois CNPJs, sendo um vinculado ao CF.
Técnicos em Radiologia	Decreto 92.790/1986: Art . 12. Os Conselhos Nacional e Regionais de Técnicos em Radiologia, criados pelo art. 12 da Lei nº 7.394, de 29 de outubro de 1985, **constituem, em seu conjunto, uma autarquia**, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de Direito Público.	CF e CRs com CNPJs independentes

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

123. Destaca-se, no entanto, que, nas mesmas leis que preveem a criação da autarquia única para cada sistema de fiscalização profissional, foram inseridos dispositivos que são claramente incompatíveis com este conceito, pois a sua aplicação prática somente seria possível num cenário de independência e autonomia dos conselhos regionais em relação aos respectivos federais, a exemplo dos dispositivos que mencionam a distinção entre as receitas dos conselhos federal e dos regionais; regimentos internos, eleições e orçamentos independentes; competências e atribuições específicas e individualizadas; competência do regional para adquirir, onerar ou alienar bens imóveis; casos de prestação de contas do conselho regional ao conselho federal; e, de intervenção do conselho federal em seus regionais.

124. No que tange à natureza autárquica dos conselhos, conforme já exposto, diversas leis de criação estabeleceram expressamente o regime jurídico autárquico para estas entidades. Independentemente disto, em função de diversas controvérsias no entendimento da doutrina, estas dúvidas foram definitivamente sanadas com base no julgamento pelo STF da ADIN 1.717-6 (DF), na qual, pela interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da CF/1988, chegou-se à conclusão da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, com poder de polícia, de tributar e de punir, no âmbito do exercício de atividades profissionais regulamentadas. Este entendimento é pacífico também no TCU, conforme externado nos Acórdãos 341/2004-TCU- Plenário e 3.036/2006-TCU-1ª Câmara.

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

126. A questão da supervisão ministerial, que também é tratada de maneira desuniforme das leis de criação dos conselhos, será abordada de forma detalhada do tema Controle da Gestão.

127. Ainda sobre os aspectos legislativos, cabe o alerta de que é comum a edição de leis, decorrentes de conversão de Medidas Provisórias, concebidas para abordar temas específicos, mas que no seu bojo tratam de temas gerais ou até mesmo alheios ao objeto principal. No caso dos conselhos, por exemplo, podemos mencionar as seguintes leis que tratam de temas de interesse de todos os conselhos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

'Lei 9.649/1998 - Conversão da MPv 1.651-43/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, mas trouxe, em seu art. 58, profundas inovações no que diz respeito à natureza jurídica dos conselhos (artigo quase que integralmente revogado pela ADI 1717);

Lei 11.000/2004 - Conversão da MPv 203/2004, que altera dispositivos da Lei no 3.268/1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, mas que traz em seu bojo, regras gerais aplicáveis aos conselhos no que diz respeito a anuidades, diárias, jeton e auxilio representação;

Lei 12.514/2011 - Conversão da Medida Provisória 536/2011, que dá nova redação ao art. 4º da Lei 6.932/1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente, mas que trata, também, no art. 3º e seguintes, das anuidades, cobranças, dívidas, entre outros, dos conselhos em geral;'

128. Considera-se inexistir empecilho para que seja promovida, seja por inciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, a concepção de legislação visando a uniformização de regras aplicáveis aos conselhos de fiscalização do exercício profissional no que diz respeito à vinculação ministerial, a sua natureza jurídica autárquica, seja sob a forma de sistema ou sob a forma de autarquia única por categoria profissional, de âmbito nacional, com estruturas regionais subordinadas, dentre outros pontos que ainda serão debatidos neste trabalho. Para tanto, propõe-se que a situação ora exposta seja informada ao Congresso Nacional e também ao Poder Executivo Federal para que sejam adotadas as providencias que julgarem cabíveis.

4 - CONTROLE DA GESTÃO

129. O controle da gestão no âmbito das entidades públicas federais abrange as unidades de auditoria interna ou órgãos correlatos; o controle interno, exercido principalmente pela Controladoria Geral da União no âmbito do Poder Executivo; a supervisão ministerial; e, o controle externo, exercido pelo TCU.

130. No caso dos conselhos de fiscalização profissional existem algumas questões que merecem ser tratadas. Não há controvérsias quanto à sujeição dos conselhos à jurisdição do TCU. Assim, com vistas a contextualizar as demais formas de controle da gestão, abordaremos, inicialmente, a supervisão ministerial e o controle interno, haja vista que a matéria está cercada de posições divergentes no que diz respeito aos conselhos.

4.1 - Supervisão Ministerial e Controle Interno (CGU)

131. Existe uma linha de entendimento, inclusive no âmbito da Advocacia Geral da união – AGU e Controladoria Geral da União – CGU, conforme veremos adiante, de que os conselhos não estão submetidos à supervisão ministerial e, por consequência, ao controle interno do poder executivo, sob o argumento de que não integram a Administração Pública Federal Indireta.

132. Por outro lado, é pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que os conselhos integram a Administração Pública Federal Indireta, conforme observado nas seguintes deliberações desta Corte: Decisão 701/1998-TCU-Plenário e Acórdãos TCU ns. 570/2007-Plenário, 551/2008-2ª Câmara, 378/2004-Plenário e 835/2009-Plenário.

133. A posição do TCU acerca da vinculação dos conselhos ao controle interno do Poder Executivo ficou materializada no Acórdão 161/2015-TCU-Plenário, onde foi consignado, nos seus subitens 9.1.1 e 9.1.2, que o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC seria responsável por elaborar as peças previstas no inciso III do artigo 9º da LOTCU (relatório e certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno) e que a autoridade responsável pelo pronunciamento requerido no inciso IV do artigo 9º da LOTCU seria o colegiado federal do respectivo conselho de fiscalização profissional:

'(...)

9.1.1. cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) elaborar as peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

9.1.2. compete ao colegiado de cada conselho federal de fiscalização profissional elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;'

134. No âmbito do TC 024.941/2016-6, por meio do qual foi apreciado o Projeto de Decisão Normativa que visava disciplinar a recepção eletrônica do rol de responsáveis e das peças a cargo dos órgãos de controle interno e autoridades supervisoras, para fins de formação de processo de contas anuais das unidades prestadoras de contas relativos ao exercício de 2016, o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle – MTFC insurgiu-se contra os termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário. Naquela ocasião, o MTFC alegou que não teria competência legal para atuar junto aos conselhos de fiscalização profissional, pelos fundamentos apresentados no Aviso nº 456/2016/GM/CGU-PR de 09/09/2016 e Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU (peças 12 e 13 daqueles autos).

135. A mesma fundamentação adotada pelo MTFC serviu de base para posicionamentos da Ouvidoria Geral da União, Advocacia Geral da União, Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Consultoria Jurídica da Casa Civil da Presidência da República, conforme se observa nos seguintes pareceres:

http://www.acessoainformacao.gov.br/precedentes/Outros/CRMV/00217000306201434.pdf

http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/257597

http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/259179

http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/precedentes-da-comissao-de-etica-publica/copy2_of_conflito-de-interesses/dirigentes-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional

http://www.conjur.com.br/2015-jun-09/casa-civil-conselhos-profissionais-nao-submetem-cgu

136. Em síntese, os pareceres mencionados apresentam a seguinte conclusão:

'Os conselhos profissionais são entidades autárquicas sui generis de regime jurídico de direito público, contudo não integram a Administração Pública e tampouco o Poder Executivo Federal. Por não pertencer ao Poder Executivo e não possuir vínculo algum com o Estado, essas entidades não se sujeitam à supervisão ministerial, e por essa razão o MTFC não possui competência para atuar junto a esses conselhos nas áreas de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses e atividades de ouvidoria. – Apesar desse Ministério não atuar junto aos Conselhos Profissionais, estes devem ser controlados e fiscalizados pelo TCU, visto que os Conselhos exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais.' (Trecho do Parecer 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, peças 12 e 13 do TC 024.941/2016-6)

137. No mesmo processo TC 024.941/2016-6, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo (Crea-SP), questionou a atribuição conferida ao colegiado federal de cada conselho de fiscalização profissional de emitir pronunciamento, em conformidade com o disposto no inciso IV do artigo 9º e do artigo 52 da LOTCU. O Crea-SP aduziu que o Decreto-Lei 2.299/1986 retirou os conselhos de fiscalização de profissões da supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego, restando incerteza quanto a quem exerce o papel de supervisão para fins de pronunciamento em processos de contas a serem enviados ao TCU. Aduziu, ainda, que a prerrogativa incialmente estabelecida na Lei 5.194/1966 para que o Confea agisse como autoridade supervisora e efetuasse ações de auditorias no Creas, foi retirada do normativo pelo Decreto-Lei 711, de 1969.

138. Com relação à controvérsia jurídica trazida pelo MTFC e Crea-SP, acerca da posição dos conselhos de fiscalização profissional como integrantes da Administração Pública Federal, bem como sua pertença ao Poder Executivo Federal, ficou consignado nos autos que esses questionamentos estavam sendo tratados no TC 027.232/2016-6, que na ocasião havia sido encaminhado à Consultoria Jurídica do TCU com solicitação de emissão de parecer para resposta a dois quesitos básicos:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

'a) A natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional permite a interpretação jurídica de que os mesmos integram a Administração Pública Indireta? e

b) Caso o quesito anterior tenha resposta positiva, pode-se inferir que os conselhos de fiscalização profissional integram o Poder Executivo Federal e, portanto, sujeitam-se à atuação do Ministério da Transparência Fiscalização e Controle?'

139. No Voto condutor do Acórdão 3.062/2016-TCU-Plenário, o Ministro-Relator Benjamin Zymler ponderou que deixava de fazer considerações a respeito do tema, em razão da autuação de processo específico (TC 027.232/2016-6) para tratar das questões postas por aquele conselho e pelo Ministério da Transparência Fiscalização e Controle, sendo aprovado o anteprojeto de decisão normativa sem as alterações requeridas pelo MTFC e Crea-SP.

140. Observamos, por oportuno, que o TC 027.232/2016-6 ainda não foi apreciado por esta Corte. Embora ainda não haja deliberação sobre a matéria, é importante ressaltar que tanto o parecer da Consultoria Jurídica como da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), emitidos naqueles autos são no sentido de que:

'- A natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional permite sim a interpretação jurídica de que os mesmos integram a Administração Pública Indireta;

- Pode-se inferir que os conselhos de fiscalização profissional integram o Poder Executivo Federal e sujeitam-se à atuação do Ministério da Transparência Fiscalização e Controle.'

141. Os pareceres mencionados não deixam dúvida quanto à consistência dos fundamentos para o posicionamento adotado com relação aos conselhos no que diz respeito ao pertencimento à Administração Pública Indireta e à sua natureza autárquica e sujeição à atuação do MTFC. No entanto, entendemos oportuno trazer algumas considerações acerca da supervisão ministerial, tratada de forma apenas incidental nos pareceres.

142. Ao abordar a matéria, a Semec ponderou o seguinte:

'95. Também o cumprimento dos artigos 19 e 26 do Decreto-Lei 200/1967, com relação aos conselhos profissionais, deve ser visto de forma atenuada, pois que se está diante de um quadro normativo anterior à constituição vigente, senão vejamos:

Art. . 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

(...)

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

i) intervenção, por motivo de interesse público.

96. Estes comandos devem ser a toda vista mitigados no que diz respeito aos conselhos profissionais, visto que a ingerência governamental em tais entidades é reconhecidamente mínima. Mas não se deve perder de vista o aspecto de que tal mitigação não serve para retirar a natureza autárquica dos conselhos profissionais e seu pertencimento ao Poder Executivo Federal.'

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.

145. Desde a edição do Decreto-Lei 200/1967, a matéria foi tratada em diferentes normativos, de diferentes hierarquias, os quais sofreram alterações e revogações ao longo do tempo. Para melhor elucidar os fatos, apresentamos um breve histórico pertinente ao tema.

146. A supervisão ministerial pertinente aos conselhos, em razão de integrarem a Administração Pública Federal Indireta, inicialmente prevista no art. 26 do Decreto-Lei 200/1967, foi tratada de forma específica no Decreto-Lei 968/1969:

'Art. 1º - As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público.'

147. O parágrafo único do Decreto-Lei 968/1969, de caráter específico, foi revogado pelo Decreto-Lei 2.299/1986, publicado em 24/11/1986, fazendo retornar à situação anterior prevista no Decreto-Lei 200/1967, de caráter geral.

148. Ainda na vigência integral do Decreto-Lei 968/1969, foi editado o Decreto 74.000/1974, vinculando os conselhos ao Ministério do Trabalho, para os fins dos artigos 19 e 26 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e 3º do Decreto-Lei 900, de 29 de dezembro de 1969. No mesmo sentido dispôs o Decreto 74.296/1974, que definiu a estrutura básica do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Ministério do Trabalho (art. 4º). Importante mencionar, ainda, o Decreto 79.137/1977, que incluiu na classificação de órgãos de deliberação coletiva da área do Ministério do Trabalho, aprovada pelo Decreto 69.907, de 7 de janeiro de 1972, as entidades de fiscalização do exercício das profissões liberais. Este Decreto somente foi revogado por Decreto (sem número) de 10/5/1991.

149. A confusão se acentuou com a edição do Decreto 93.617/1986, publicado no mesmo diário oficial do Decreto-Lei 2.299/1986 (24/11/1986). Esse Decreto estabeleceu que não seria mais exercida supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, a que se refere o Decreto-Lei 968/1969, cujo parágrafo único estava sendo revogado na mesma data. Posteriormente, o Decreto 93.617/1986 foi revogado por Decreto de 10/5/1991. Isto significa que, mesmo com a revogação do parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 968/1969, o próprio Poder Executivo reconhecia que persistia a supervisão ministerial, tanto que editou decreto suspendendo esta supervisão. Ocorre, no entanto, que o Decreto 93.617/1986 não poderia se sobrepor ao Decreto-Lei 200/1967, que ainda abarcava os conselhos, na condição de entidades integrantes da administração indireta.

150. Há que se observar, ainda, que nas leis de criação (ou no regulamento correspondente) de ao menos quatorze conselhos restou expressamente estabelecida a vinculação dessas autarquias ao Ministério do Trabalho. É o caso do conselho de administração (Lei 4.769/1965, art. 6º), de biologia (Lei 6.684/1979, art. 6º), de biomedicina (Lei 7.017/1982, art. 1º, c/c a Lei 6.684/1979, art. 6º), de corretores de imóveis (Lei 6.530/1978, art. 5º), de enfermagem (Lei 5.905/1973, art. 1º), de estatística (Decreto 62.497/1968, art. 16), de fisioterapia (Lei 6.316/1975, art. 1º), de fonoaudiologia (Lei 6.965/1981, art. 6º), de medicina veterinária (Decreto 64.704/1969, art. 12), de museologia (Decreto 91.775/1985, art. 6º), de nutricionistas (Lei 6.583/1978, art. 2º), de odontologia (Decreto 6.8704/1971, art. 2º), de profissionais de relações públicas (Decreto-Lei 860/1969, art. 1º) e de psicologia (Decreto 79.822/1979, art. 2º).

151. O que se verifica, na prática, é que o Governo Federal, sem uma fundamentação jurídica sólida, abdicou espontaneamente da atribuição legal de supervisão dos conselhos, deixando de inseri-los nos sucessivos Decretos que definiram a vinculação das autarquias e demais entidades integrantes da administração indireta aos ministérios integrantes da estrutura do Poder Executivo, desde, pelo menos, a edição do Decreto 801/1993 até o Decreto 8.872/2016, vigente atualmente.

152. A STF já abordou a tema da supervisão ministerial sobre os conselhos de fiscalização do exercício profissional em diversas oportunidades, mas apenas de forma tangencial, não tratando de forma direta sobre a aplicabilidade do Decreto-Lei 200/1967, vigente atualmente em razão da revogação do parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 968/1969.

153. Em vários julgados, como por exemplo o MS 26.150 (Relator(a): Min. Eros Grau, julgado em 19/09/2006, publicado em DJ 29/09/2006 PP-00074), o STF faz referência ao RMS n. 20.976 (Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16/2/1990), como deliberação referencial para o afastamento da possibilidade do exercício da supervisão ministerial sobre as entidades fiscalizadoras de profissões. Assim ficou consignado o MS 26.150:

‘10. Note-se que o Tribunal já afastou a possibilidade de exercício da supervisão ministerial sobre as entidades fiscalizadoras de profissões liberais s [RMS n. 20.976, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 16.02.1990], evidenciando o não recebimento do parágrafo único do art. 1º do decreto-lei n. 968/69 [‘As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público’].

11. O art. 1º do decreto-lei n. 968/69 determina que ‘as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais, que sejam mantidas com recurso, próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da união regular-se-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais'. Esse preceito foi recebido pela Constituição do Brasil.'

154. Dois aspectos devem ser levados em consideração no que diz respeito à deliberação utilizada como paradigma. Em primeiro lugar, a deliberação no MS 20.976 (publicada em 16/2/1990) faz referência à supervisão ministerial prevista no parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 968/1969, que já na época se encontrava revogado pelo Decreto-Lei 2.299/1986, publicado em 24/11/1986. Assim, a manifestação não abordou a supervisão ministerial de caráter geral, definida no Decreto-Lei 200/1967, então vigente em razão da sua repristinação decorrente da revogação do parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 968/1969 de caráter específico em relação aos conselhos.

155. No Voto condutor da deliberação, o Ministro-Relator ponderou o seguinte, quando tratou da supervisão ministerial mais restrita prevista no Decreto-Lei 968/1969:

'Essa finalidade restrita - 'verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público' demarca rigidamente o âmbito da tutela da administração central sobre essas autarquias especiais e não se pode identificar, data vênia, com o amplo controle que o Dec.-lei 200 comete ao Ministro de Estado sobre 'todo e qualquer órgão da Administração Federal direta, ou indireta da área de seu Ministério (art. 19), com vistas a 'assegurar a observância da legislação federal' (art. 25, I).

156. Vê-se, portanto, que o Ministro afirma que a supervisão ministerial do Decreto-Lei 200/1967 se aplica a todo e qualquer órgão da Administração Federal Direta ou Indireta, e considerou que ele somente não se aplicaria aos conselhos em razão da existência de norma específica, a qual, frisamos, já se encontrava revogada.

157. Outro aspecto que deve ser levado em consideração, é que o MS 20.976 não afastou a supervisão ministerial dos conselhos, mas apenas considerou que, no caso concreto em análise, não havia espaço para que a supervisão ministerial prevista no Decreto-Lei 968/1969 deliberasse em grau de recurso sobre decisões concretas da autarquia ou emitisse instruções sobre como decidir em questões jurídicas.

158. Além disso, existem decisões posteriores no âmbito do STF fazendo referência à existência da supervisão ministerial, onde foi consignado que 'os conselhos de fiscalização profissional não são entidades autônomas, mas sim autarquias inseridas na estrutura do Poder Executivo Federal, dotadas de competências administrativas específicas e submetidas ao controle ou supervisão de altos órgãos da Administração Pública direta, quais sejam, dos Ministérios de Estado' (MI 1059 AgR / DF - Relator: Min. Celso de Mello, DJe 29/4/2014, MI 1952 / DF - Relator: Min. Joaquim Barbosa DJe 21/10/2009).

159. Apenas a título ilustrativo, registra-se que para a aprovação do Projeto de Lei 5.179/2016 na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (que deu origem à recém-promulgada Lei 13.639 de 26/3/2018 que criou os conselhos de fiscalização profissional dos técnicos industriais e dos técnicos agrícolas), foi retirada do texto a não vinculação a ministério, com o fundamento de que todas as entidades são sujeitas à tutela ou supervisão ministerial, de acordo com o Decreto-Lei 200/1967.

160. A questão que nos parece fundamental é de que de acordo com a Carta Magna, a competência privativa para legislar sobre 'a organização do sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões' continua vinculada à União (art. 22, XVI), ao passo que aos denominados conselhos de fiscalização profissional foi delegada a competência para a aplicação da legislação relacionada ao exercício da profissão. Nos parece evidente que a União somente delegou o exercício, não transferiu competência, portanto tem o poder-dever de supervisiona-lo.

161. Diante do que foi exposto, não resta dúvida acerca da natureza jurídica autárquica dos conselhos, da sua vinculação à administração pública federal indireta e da execução de atividades exclusivas do poder público, conforme definido pelo STF na ADI 1.717/DF. Essas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

entidades exercem o poder de polícia na fiscalização do exercício profissional mediante delegação da União. Além disso, foram criadas por iniciativa do Poder Executivo com o objetivo especifico de execução das atividades delegadas. Assim, não se justifica que o poder público confira autonomia praticamente absoluta para essas entidades, cuja atuação restaria adstrita à observância dos princípios que regem a administração pública, cabendo eles próprios a regulamentação da gestão dos recursos públicos arrecadados.

162. Esse cenário de incertezas e controvérsias acerca da gestão dos conselhos tem resultado numa indesejável diversidade e disparidade de normativos nos diferentes conselhos sobre temas de mesma natureza, conforme será abordado neste relatório em itens específicos. Exemplificativamente, verifica-se valores de diárias para conselheiros que variam de R$ 468,00 a R$ 1.311,90 (1,4 salário mínimo) e de funcionários de R$ 300,00 a R$ 1.124,40 (1,2 salário mínimo), conselhos que não pagam jetons e outros em que os valores variam de R$ 100,00 a R$ 950,00, verba de representação nas mais variadas situações e valores, além de regulamentação desuniforme sobre esses temas. Igualmente não há coerência entre os valores das anuidades e percentuais da receita a serem repassados aos conselhos federais, e não há qualquer uniformidade acerca da forma como são normatizados os repasses de recursos a terceiros, mediante convênios e patrocínios, assim como, sobre as formas de renúncias de receitas e cobrança de inadimplentes. Todas estas questões decorrem em maior ou menor grau da atual ausência da supervisão ministerial.

163. Importante destacar que até mesmo a submissão dos conselhos à CGU foi deliberadamente relegada pelo Executivo Federal, conforme já consignado anteriormente. Neste contexto, o controle da gestão no âmbito dos conselhos ficaria adstrita às respectivas unidades de auditoria interna e ao controle externo a cargo desta Corte de Contas.

4.2 - Auditoria Interna

164. Uma vez caracterizada a inserção dos conselhos na Administração Pública Federal Indireta, sua submissão à supervisão ministerial e ao controle interno da CGU, passamos a abordar o controle da gestão exercido sob o enfoque da auditoria interna.

165. Por ocasião da avaliação da proposta elaborada pela Secex-RS para formatação da presente fiscalização (TC 030.312/2016-7), o Ministro-Relator ponderou que, na condição de autarquias, integrantes da administração indireta federal, os conselhos deveriam possuir unidades de auditoria interna, conforme preconizado na Lei 10.180/2001 e Decreto 3.591/2000, cujas partes pertinentes estão reproduzidas abaixo:

'Lei 10.180/2001:

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

(...)

IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;

Decreto 3.591/2000:

Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002).'

166. As avaliações pertinentes deveriam considerar a existência deste tipo de controle de gestão, confirmando as informações prestadas nos relatórios de gestão.

167. Para se obter um panorama sobre o controle da gestão dos conselhos de fiscalização profissional, foram solicitados de todos os 28 conselhos federais, via ofícios de requisição (peças 2 a 29 e 48), informações sobre a existência de auditor ou unidade de auditoria interna, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

detalhamento de sua estrutura e dos trabalhos realizados no exercício de 2016 e os normativos correlatos. O quadro apresenta o resumo dos dados obtidos.

Quadro 10 – Panorama sobre o controle da gestão

Conselho	Possui auditor ou unidade de audit. interna?	Detalhamento
CFA	Sim	"Assessoria Especial de Auditoria". A unidade possui 2 auditores e é vinculada à Presidência. A auditoria nos conselhos regionais é realizada por empresa de auditoria independente contratada.
CAU-BR	Sim	A unidade conta com 2 membros, sendo um Auditor Chefe (cargo de livre provimento) e um Analista (cargo efetivo) e é vinculada à Presidência. Por força do art. 62 da Lei 12.378/2010 o conselho federal e também os regionais são auditados anualmente por empresa de auditoria independente contratada.
CFB	Sim	Na verdade, trata-se de "Comissão de Tomada de Contas", composta por 3 membros, auxiliada por uma "Assessoria Contábil" (empresa contratada), com atribuições voltadas à gestão financeira, orçamentária e contábil.
CFBio	Não	Estuda a possibilidade de sua implantação. Realiza auditoria contábil nos conselhos regionais a cada dois anos.
CFBM	Não	O Conselho Fiscal do CFBM (composto por conselheiros, profissionais de biomedicina) é quem realiza a fiscalização das contas do conselho federal e também dos conselhos regionais.
CFC	Sim	A unidade possui seis membros (sendo um Coordenador, quatro Contadores e um Assistente Administrativo) e é vinculada à Câmara de Controle Interno, com decisões submetidas ao Plenário.
Cofeci	Não	Possui somente uma "Corregedoria" que atua em atos de correição em processos administrativos disciplinares e também inspeciona o funcionamento geral dos conselhos.
Cofecon	Sim	Trata-se de "Comissão de Tomada de Contas", composta por 6 conselheiros (sendo três titulares e três suplentes), com atribuição de avaliar os controles orçamentários, financeiros e a gestão interna do conselho federal e também dos regionais, emitindo pareceres ao Plenário do Cofecon.
CFED	Não	Não há orçamento para a instituição de uma auditoria interna. O CFED opera somente com seu presidente, vice-presidente, tesoureiro, secretário e mais três conselheiros, todos "profissionais voluntários".
Confef	Não	Há uma "Comissão de Controle e Finanças", constituída por, no mínimo, dois conselheiros, com atribuições relativas ao exame da prestação de contas, gestão contábil e financeira, tendo seus pareceres submetidos ao Plenário do Confef.
Cofen	Sim	Trata-se da "Controladoria Geral do Cofen", composta por onze membros (sendo nove contadores e dois técnicos em contabilidade) vinculada à Diretoria do Plenário do Cofen. É dividida nas divisões de auditoria interna, de controle interno e de ouvidoria, tendo como atribuições o controle da gestão administrativa, financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, tanto do conselho federal como dos conselhos regionais.
Confea	Sim	A unidade possui nove membros, sendo sete auditores (contadores) e dois assistentes (nível médio). Possui atribuição voltada ao controle das áreas financeiras, contábeis, orçamentárias, patrimoniais, de recursos humanos, de fiscalização do exercício da profissão, composição do plenário e operacional, tanto do conselho federal quanto dos conselhos regionais. A unidade é vinculada à Presidência.
Confe	Não	Há somente uma "Comissão de Tomada de Contas".
CFF	Sim	A unidade possui cinco membros, sendo 4 auditores e 1 auxiliar administrativo. Atua na fiscalização dos atos de gestão financeira, orçamentária, administrativa, na análise da prestação de contas, tanto do conselho federal quanto dos regionais, funcionando como órgão de assessoramento ao Presidente do CFF e à Comissão de Tomada de Contas.
Coffito	Não	Possui controladoria interna, de caráter fiscal e consultivo, composto por 3 membros designados pelo Presidente, nos termos do art. 8° do seu Regimento Interno.
CFFa	Não	Atualmente, contrata empresa para a realização de auditoria externa.
CFM	Sim	A unidade possui três auditores, sendo dois contadores e uma administradora, todos do quadro do conselho. É subordinada ao Diretor Tesoureiro e atua no controle da gestão administrativa, contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, tanto do conselho federal como dos regionais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

CFMV	Não	Possui previsão para a implantação de unidade de Controle Interno.
Cofem	Não	Possui somente "Comissão de Tomada de Contas", composta por três conselheiros, com a finalidade de analisar a prestação de contas dos conselhos regionais, com apoio de uma assessoria contábil.
OBM-CF	Não respondeu	
CFN	Não	Informou que o questionamento não se aplica, pois não possui "grande estrutura".
CFO	Não	Informou que a "Unidade de Controle e Auditoria" já está aprovada e em fase de criação. Previsão para 3 membros e com vínculo ao Plenário.
CFP	Não	Unidade em fase de estruturação e formação. Previsão de 2 membros (contadores), sendo um supervisor e um auxiliar. A unidade deverá ser vinculada à Diretoria Colegiada (Presidência). Informou que há empresa contratada para realização de auditorias no conselho federal e nos conselhos regionais.
CFQ	Não	O setor de contabilidade do CFQ somente analisa a prestação de contas dos conselhos regionais que enviam a documentação ao CFQ, e somente quanto aos aspectos contábeis, financeiros e orçamentários.
Conferp	Não	Informou não existir capacidade financeira disponível para a estruturação da unidade.
Confere	Sim	Trata-se da "Comissão Permanente de Auditagem", responsável pelo controle interno de todas as unidades do sistema Confere/Cores. A unidade possui 5 auditores.
CFSS	Não	A análise da documentação contábil é realizada por conselheiros do Conselho Fiscal do CFESS, assessorados pelo coordenador financeiro da entidade, bem como da assessoria contábil e são levados à apreciação do plenário do CFESS.
Conter	Não	Existe "Setor de Controle Interno", vinculada à Diretoria Executiva do Conter, composto por quatro membros (sendo três assessores e um assistente), com o objetivo de acompanhar a gestão contábil, orçamentária, financeira, administrativa, operacional e patrimonial do sistema Conter/CRTRs.

Fonte: equipe de auditoria, com base nas respostas aos ofícios de requisição encaminhados aos conselhos federais.

168. Conforme se observa, apenas dez dos 28 conselhos federais (administração, arquitetura e urbanismo, biblioteconomia, contabilidade, economia, enfermagem, engenharia e agronomia, farmácia, medicina e representantes comerciais) informaram possuir auditor ou unidade de auditoria interna. Outros dois conselhos federais (de odontologia e de psicologia) informaram que a unidade está em fase de criação/estruturação.

169. O aspecto de controle da gestão também pautou as onze fiscalizações realizadas no âmbito desta FOC. Apenas duas fiscalizações constataram a existência de auditoria interna, ambas em conselhos federais: de engenharia e agronomia, e de psicologia.

170. No caso do Confea, apesar da situação exposta no quadro 7 acima, a auditoria realizada pela equipe da SeinfraUrbana constatou atuação insuficiente da unidade de auditoria interna, visto que além de não produzir relatórios de auditoria sobre os trabalhos executados, não realiza procedimentos de controle capazes de evitar diversas falhas e irregularidades, como, por exemplo, realizar o monitoramento adequado acerca do recolhimento das cotas-parte pelos Creas, descumprindo sua atribuição constante do inciso VI do art. 17 da Portaria AD 364/2015 (p. 34, peça 119 - Relatório de Fiscalização – 023.357/2017-7). A equipe concluiu que:

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

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

171. Quanto ao CFP, o relatório (TC 023.468/2017-3, peça 69, p. 18) registrou que a unidade de auditoria interna foi criada durante o curso da própria fiscalização.

172. Cabe citar que alguns conselhos até possuem unidades como 'controladoria', 'comissão de controle interno' ou 'comissão de tomada de contas', entretanto, em geral, possuem como foco de atuação somente os aspectos contábeis e financeiros da autarquia – com elevada ênfase na verificação da sua arrecadação – e não no controle da gestão como um todo.

173. Além disso, verificou-se que boa parte dessas comissões são compostas pelos próprios conselheiros da entidade e não por profissionais especificamente designados e capacitados para as atividades de controle. O relatório da auditoria realizada no Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Norte (Secex-RN, TC 023.523/2017-4, peça 49) exemplifica bem esse panorama:

'52. Em que pese a notória composição de doutores na aludida Comissão, proeminentes do saber pela natureza de sua formação superior na área médica, resta evidente se tratar de uma comissão cujos conhecimentos técnicos nos ramos contábeis, de controle e de auditoria podem ser questionados, levando a crer a assunção potencial de riscos quanto a limitações e/ou deficiências nas funções rotineiras que um órgão técnico de controle interno deve possuir.

53. O singelo parecer lançado mês a mês pela Comissão (peça 30, p. 1-12), com texto praticamente padronizado, tanto quanto seu parecer geral do exercício de 2016 (peça 30, p. 13), sem um aprofundamento maior e nível de detalhes em relatório consubstanciado desejável (cuja previsão até consta no art. 24, inciso V, do RI/Cremern), em que pese a assunção de responsabilidade dos signatários nos documentos produzidos, em conjunto com o julgamento do Plenário de Conselheiros, conduz a uma conclusão de que o caráter pró-forma do exame é o imperativo maior.

54. E é exatamente essa a função esperada, mas para um 'Conselho Fiscal' – nomenclatura que aparenta ser a mais apropriada para designar a Comissão de Tomada de Contas – até porque a expressão 'tomada de contas' aponta para a disciplina de um controle interno ou externo, que possui expectativa de maior robustez de exame, com técnica, métodos e metodologia próprios que não se encontram presentes no ferramental utilizado pela tríade de Conselheiros da CTC.

(...)

58. Desse modo, resta evidente que a aludida Comissão de Tomada de Contas não executa planejamento de auditoria ou trabalhos relativos à atividade de auditoria ou controle interno; em vez disso, funciona como uma instância de chancela perfunctória documental. Em outras palavras, a pretensa 'análise de balancetes contábeis' tem razão apenas na confiança da palavra dos três conselheiros, traduzida na expressão 'perfeita ordem de exatidão' e em suas assinaturas no parecer (o parecer é o único documento produzido pela Comissão, vide peça 39, p. 1, alínea 'b').'

174. Ao tratar deste caso em específico (Acórdão 320/2018-TCU-Plenário), o Ministro Relator Weder de Oliveira advertiu que tal situação não coaduna com as boas práticas de combate à fraude e corrupção, conforme trecho do seu Voto:

'24. Nesse ponto é importante deixar claro alguns aspectos conceituais de controle interno e auditoria interna.

25. O modelo das três linhas de defesa, explicitado no Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU, contribui para a definição de responsabilidades dos profissionais envolvidos no gerenciamento de riscos e controles. Segundo esse modelo, o sistema de controle interno de uma organização é formado por três linhas de defesa, e cada uma delas desempenha um papel distinto no sistema:

a) a primeira linha de defesa é composta pelos controles operacionais e internos dos gestores. Os gestores definem os riscos do negócio e os gerenciam. Eles são responsáveis por implementar medidas corretivas nos processos e nos controles deficientes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

b) na segunda linha de defesa, está incluída a unidade de gestão de riscos, ou o exercício dessa função. A essa unidade ou função cabe monitorar e contribuir para a implementação de práticas adequadas de gestão de risco pelos gestores;

c) a terceira linha de defesa é composta pela auditoria interna da organização. Cabe à auditoria interna fornecer à alta administração e aos órgãos de governança avaliação objetiva e independente quanto à eficácia dos controles internos, da gestão de risco e da governança.

26. Fica evidenciado, assim, que nenhuma das linhas de defesa está sendo desempenhada na entidade, visto que o parecer dos conselheiros sobre os balancetes não pode ser considerado controle, principalmente por se tratar de aprovação de caráter contábil desempenhada por pessoas sem a devida formação em contabilidade.'

175. Além da consulta realizada junto aos 28 conselhos federais e das onze auditorias promovidas no âmbito desta FOC, a equipe de auditoria solicitou informações acerca da existência e estruturação da auditoria interna de outros dez conselhos regionais (de engenharia e agronomia, de medicina, de arquitetura e urbanismo, de farmácia, de odontologia, de administração, de psicologia, de química, de fisioterapia e terapia ocupacional e de nutricionistas – peças 34 a 42), todos eles do Estado do Rio Grande do Sul. Nenhum dos dez conselhos consultados informou possuir unidade de auditoria interna.

176. A realidade identificada no presente trabalho de auditoria, revelou que a maioria dos conselhos não possui unidade de auditoria interna em sua estrutura, seja por ausência de iniciativa própria neste sentido, seja por absoluta inviabilidade de criação em razão da reduzida estrutura. Note-se que o cumprimento do Decreto 3.591/2000, mencionado no início deste tópico, na concepção atual dos conselhos, representaria a criação de 28 unidades no âmbito dos conselhos federais e mais de 500 unidades no âmbito dos conselhos regionais localizados nos estados da federação, visto que cada conselho representa uma autarquia independente.

177. Essa realidade evidencia a fragilidade existente na gestão dos conselhos, tanto no que diz respeito ao baixo nível de definição legal dos limites e critérios a serem observados na gestão dos recursos financeiros, como no que diz respeito ao controle da atuação.

178. Neste contexto torna-se ainda mais evidente a necessidade de atuação do poder público tanto na regulamentação e definição mais clara dos limites de atuação, como na supervisão e controle interno em relação aos conselhos de fiscalização profissional. Aliado a isso, é possível reforçar junto aos conselhos a necessidade de implantação, nos casos em que se revele viável, das respectivas unidades de auditoria interna.

179. Conforme já comentado anteriormente, existem conselhos cuja estrutura não comporta a criação de uma unidade específica de auditoria interna, sendo pertinente, até mesmo questionar a sua própria existência ante a evidente incapacidade de articulação e engajamento da categoria, de forma a garantir o pleno funcionamento e atuação do conselho, associada ao reduzido e/ou inexistente impacto social do mau exercício profissional de determinadas categorias, como a profissão de músico, por exemplo.

180. No entanto, não cabe a este Tribunal imiscuir-se nesta seara de natureza eminentemente legislativa, cuja iniciativa de alteração pode se dar no âmbito do Poder Executivo ou Legislativo. Cabe, isto sim, a esta Corte estabelecer parâmetros mínimos de atuação das entidades públicas no que diz respeito à preservação e respeito ao patrimônio e à regular aplicação e controle dos recursos públicos, dando notícia aos poderes executivo e legislativo da situação detectada.

181. Neste sentido, na normatização das respectivas unidades de auditoria interna os conselhos devem atentar, no mínimo, para os seguintes aspectos, destacados por este Tribunal no Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário:

'9.4.1. posicionamento do órgão/unidade de controle interno na organização;

9.4.2. autoridade do órgão/unidade de controle interno na organização, incluindo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

9.4.2.1. autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias;

9.4.2.2. obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pelo órgão/unidade de controle interno, de forma tempestiva e completa;

9.4.2.3. possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;

9.4.3. âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;

9.4.4. natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna que o órgão/unidade de controle interno preste à organização;

9.4.5. participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar co-gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;

9.4.6. estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;'

182. A medida mais racional, nos parece evidente, ao invés da criação de mais de 500 unidades de auditoria interna autônomas, seria a criação de um sistema de auditoria no âmbito de cada profissão regulamentada, sob o comando, normatização e coordenação dos respectivos conselhos federais.

183. Embora esteja presente o conceito de autonomia de cada um dos conselhos, sejam federais ou regionais, não resta dúvida de que existe uma ascendência dos conselhos federais sobre os regionais, a exemplo do que foi previsto pelo pela própria Lei 11.000/2004 (art. 2º, § 3º), ao estabelecer a competência dos conselhos (federais) para a normatização das verbas indenizatórias e para a definição dos valores máximos para os respectivos regionais.

184. Além disso, o próprio TCU por ocasião da prolação do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário, deliberou que compete ao colegiado de cada conselho federal elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei 8.443/1992, ou seja, o pronunciamento emitido pela autoridade de nível hierárquico equivalente ao Ministro de Estado. Aliado a isso, torna-se importante acrescentar que a instância superior em matéria de apreciação de recursos, tanto na esfera administrativa quanto em processos decorrentes de fiscalização do exercício profissional, compete os conselhos federais. Assim, fica demonstrado o nível hierárquico superior dos conselhos federais.

185. Ademais, considerando o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei 10.180/2001, já transcrito anteriormente, no sentido de que compete ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal, e considerando o entendimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional estão submetidos ao controle da CGU, entendemos que, além de orientações a serem expedidas aos conselhos, no que diz respeito à estruturação das respectivas unidades de auditoria interna, deve ser expedida determinação à CGU para que promova o acompanhamento da atuação e estruturação dessas unidades.

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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

b) que a CGU promova o acompanhamento da atuação das unidades de auditoria interna e a estruturação das unidades de auditoria interna que vierem a ser constituídas pelos conselhos de fiscalização profissional. Esta determinação será encaminhada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;

c) que sejam promovidos estudos com vistas a avaliar o modelo mais viável de estruturação da auditoria interna no âmbito de cada sistema de fiscalização do exercício profissional, conforme determinam a Lei 10.180/2001, art. 24 e o Decreto 3.591/2000, art. 14, atentando, no mínimo, para os seguintes aspectos: autonomia; independência; livre acesso às informações; apoio na atuação; liberdade de atuação; forma de atuação; vedações e limites; transparência. Esta determinação será encaminhada aos conselhos federais.

187. As propostas elencadas acima também serão encaminhadas ao Congresso Nacional, com vistas a subsidiar possíveis debates sobre as lacunas legislativas e a elaboração de eventual lei geral dos conselhos de fiscalização profissional.

5 - ATIVIDADE FINALÍSTICA

5.1 - Introdução

188. A carta magna de 1988 estabelece, dentre os direitos e garantias fundamentais, o 'livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer' (CF/1988, art. 5º, XIII). Assim, a todos é licito exercer qualquer atividade profissional, com a exceção daquelas que, em defesa do interesse público, devem ser reservadas aos profissionais legalmente habilitados.

189. Ou seja, a restrição à liberdade de trabalho decorre da prevalência do interesse público sobre o individual, uma vez estarem envolvidos interesses da coletividade. E essa restrição deve estar relacionada com a comprovação de qualificações profissionais mínimas, definidas em lei, das atividades nas quais o seu exercício pode acarretar algum dano social.

190. Nesse ponto é oportuno observar que a regulamentação de determinadas profissões emerge do anseio em assegurar direitos a determinadas classes profissionais, confundindo-se, assim, como uma espécie de reconhecimento da profissão e como uma garantia de direitos a esses profissionais, ao passo que, em verdade, regulamentar significa impor limites e restringir o livre exercício de profissão já valorizada e reconhecida.

191. Conforme bem definido em estudo elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (COSTA, Beatriz R. M., VALENTE, Manoel A. L. Responsabilidade Social dos Conselhos Profissionais, Brasília: Conle, 2008):

(...) por certo que a exigência do interesse público não é pela especificação ou reserva de direitos para um determinado segmento econômico-profissional e sim pela imposição de deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar.

192. De acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO (peça 229 – Consulta em 16/6/2018), do Ministério do Trabalho, existem atualmente 68 profissões regulamentadas no país. Nem todas, no entanto, possuem entidades com a finalidade específica de fiscalizá-las. Observa-se que a criação dos conselhos de fiscalização profissional decorre, por vezes, do lobby das entidades de classe junto ao parlamento, na busca pelo reconhecimento da profissão e, de certa forma, pela garantia da reserva de mercado, mediante o uso do poder de polícia conferido aos conselhos contra o exercício dessas atividades por profissionais não registrados.

193. Ou seja, o interesse ou a finalidade pública de um conselho de fiscalização profissional, como fundamento de buscar defender a sociedade da prática irregular de determinadas profissões, considerando o dano social relevante que o seu mau exercício poderia causar nem sempre é o principal critério observado na criação destas entidades. Caso o fosse,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

certamente antes da criação dos conselhos dos músicos, dos economistas domésticos e de museologia, haveriam de ser criados os conselhos dos aeronautas, dos agentes comunitários de saúde e combate a endemias, dos bombeiros civis, dos técnicos de segurança do trabalho, dos motoristas profissionais de transporte de cargas, dentre outras tantas profissões igualmente regulamentadas que oferecem à sociedade risco de dano social bem mais relevante.

194. Não se trata aqui de considerar esta ou aquela profissão mais importante, reconhecida ou valorizada, mesmo porque tais fatores não são materializados pela mera edição de uma lei ou pela criação de um conselho, mas sim pela sua utilidade perante a própria sociedade, a exemplo do que ocorre com as profissões relacionadas às atividades de tecnologia da informação, que sequer estão regulamentadas e a cada dia que passa se tornam mais úteis. Trata-se, portanto, apenas de observar quanto o exercício de determinada atividade profissional por pessoa não capacitada pode trazer impactos negativos diretos na vida do cidadão ou ao bem estar social. Entende-se que é disso que cuida a restrição ao livre exercício profissional esculpido no inciso XIII, art. 5º, da CF-1988.

195. Outra confusão bastante comum – não só da população em geral, mas também entre os próprios profissionais – reside na dificuldade de distinção entre os conselhos de fiscalização profissional e os sindicatos e associações de classe.

196. Os conselhos de fiscalização profissional exercem atividade típica de Estado a eles delegados por lei federal. São entidades prestadoras de serviços públicos, com poder de polícia, com a finalidade de fiscalizar o exercício da profissão, em defesa da sociedade. Para tanto, possuem competência para habilitar os profissionais para o exercício da profissão, por meio da concessão do registro profissional; habilitar legalmente as empresas para a exploração das atividades profissionais; normatizar os limites de atuação profissional; fiscalizar o seu adequado exercício, dentro dos padrões éticos e técnicos definidos; cobrar anuidades e aplicar e cobrar multas; executar débitos; aplicar o código de ética profissional; suspender e cassar registros; dentre outras atividades típicas de Estado, uma vez que atua em seu nome.

197. De modo diverso, os sindicatos e associações de classe são entidades criadas para defender os direitos e interesses coletivos ou individuais apenas da categoria profissional, inclusive em questões judiciais e administrativas. Possuem como prerrogativa a definição de pautas de negociação trabalhista; participam de acordos coletivos de trabalho junto às entidades patronais; homologam rescisões de contratos de trabalho; podendo, inclusive, prestar assistência jurídica ao sindicalizado ou associado. Ou seja, não é o interesse da sociedade que determina a sua conduta, mas o da própria categoria profissional organizada coletivamente.

198. Como se vê, a atuação do conselho é (ou, deveria estar) voltada para a defesa da sociedade, uma vez que busca garantir o adequado exercício da profissão, ao passo que a defesa da classe e a luta por conquistas trabalhistas dos profissionais cabem aos sindicatos e associações de classe.

199. Essa confusão pode levar muitos conselhos de fiscalização profissional a atuarem de modo corporativo, em defesa apenas da categoria profissional, em prejuízo dos interesses da sociedade que deveria defender.

200. Repisa-se que os conselhos de fiscalização profissional foram criados como prolongamento do Estado para atendimento do interesse público, devendo ser afastada a compreensão de que existem para atender aos interesses de seus integrantes, uma vez que não foi este o papel institucional que lhes foi delegado pelo Estado.

201. Conforme anteriormente exposto, cabe exclusivamente à União 'organizar, manter e executar a inspeção do trabalho' (CF/1988, art. 21, XXIV), assim como, é sua competência privativa a proposição de leis que tratem das 'condições para o exercício de profissões' (CF/1988, art. 22, XVI).

202. Da leitura da extensa legislação, que instituiu os atuais 28 sistemas de fiscalização profissional ao longo de várias décadas, é possível destacar reiterados comandos acerca das suas principais funções ou atribuições. Parte delas se refere às competências que dizem respeito a sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

organização interna e ao seu funcionamento administrativo, como elaboração e aprovação de regimentos, orçamentos, prestações de contas, entre outras atribuições correlatas.

203. Outras competências, contudo, estão relacionadas com as citadas funções 'típicas de Estado', delegadas pela União para cada conselho, as quais podem ser agrupadas em cinco funções principais, quais sejam: registro, normatização, fiscalização, julgamento e orientação.

a) função de registro

204. A função de registro dos conselhos de fiscalização profissional decorre diretamente da restrição instituída ao final da redação do inciso XIII, art. 5º, da CF/1988, que prevê a possibilidade de que certas atividades profissionais são restritas àqueles que atenderem a determinadas qualificações, definidas por lei. Estas são as chamadas 'profissões regulamentadas'.

205. O registro profissional perante os conselhos de fiscalização é obrigatório, devendo estes, portanto, 'organizar e manter' o registro profissional, além de serem responsáveis pela emissão da carteira profissional.

206. Assim, a função de registro dos conselhos possui caráter essencial, uma vez que se trata de certa garantia que pode ser oferecida à sociedade de que os profissionais registrados estão de fato capacitados, uma vez que no ato da inscrição do conselho é aferida a documentação probatória de conclusão do(s) curso(s) exigido(s), nos termos da lei e da regulamentação pertinente.

207. Nesse sentido importa registrar que o conselho impõe, inclusive, alguns requisitos mínimos para a obtenção de registro, a exemplo do que foi implementado pela Resolução 300/2012 do CFBio, que estabeleceu que para biólogos graduados após dezembro de 2015, a atuação nas áreas de pesquisa, projetos, análises, perícias, fiscalização, emissão de laudos e pareceres, relacionadas às áreas de meio ambiente, biodiversidade, saúde, biotecnologia e produção (atividades regulamentadas pela Resolução CFBio 227/2010), passarão a ter que demonstrar o cumprimento de 3.200 horas de formação em componentes curriculares de ciências biológicas. Até então, a exigência mínima era de 2.400 horas.

208. Diretamente vinculada a essa função de registro encontra-se a atividade arrecadatória (recolhimento de tributos) dos conselhos de fiscalização profissional. De acordo com o artigo 5º da Lei 12.514/2011, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, 'o fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício'.

209. A receita advinda da arrecadação das anuidades é, de longe, a principal fonte de receita dessas entidades, uma vez que não recebem recursos do Orçamento Geral da União. Entretanto, justamente por ser a principal forma de sua subsistência financeira, muitas vezes a função de registro e as suas atividades correlatas (cobrança de anuidades), acabam se tornando a principal – se não única – atividade do conselho, renegando a um segundo plano outras atividades igualmente ou até mais importantes, como a da fiscalização do exercício profissional.

210. A função de registro é, em geral, realizada pelos conselhos regionais. O quadro a seguir apresenta a relação não exaustiva da fundamentação legal acerca da função de registro de cada um dos sistemas de fiscalização profissional.

Quadro 11 – Fundamento legal para a função de registro de cada sistema

Sistema	Fundamento legal - função de registro
Administração	Lei 4.769/1965, art. 8º, "c" e art. 14
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010, art. 15 e art. 34, V
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962, art. 20, "a" e art. 22
Biologia (e Biomedicina)	Lei 6.684/1979 (Lei 7017/1982), art. 12, IX
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946, art. 10, "a" e art. 12

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978, art. 17, VI
Educação Física	Lei 9.696/1998, art. 2º
Economia	Lei 1.411/1951, art. 10, "a" e art. 14
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990, art. 12, II
Enfermagem	Lei 5.905/1973, art. 15, IV
Engenharia e Agronomia	Lei 5.194/1966, art. 2º, § único e art. 34, "o"
Estatística	Lei 4.739/1965, art. 10, "a"
Farmácia	Lei 3.820/1960, art. 10, "a"
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975, art. 7º, II
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981, art. 12, VII
Medicina	Lei 3.268/1957, art. 15, "b" e art. 17
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968, art. 3º e art. 18, "b"
Museologia	Lei 7.287/1984, art. 6º e Art. 8º, "a"
Músicos	Lei 3.857/1960, art. 14, "b" e art. 16
Nutricionistas	Lei 6.583/1978, art. 10, II
Odontologia	Lei 4.324/1964, art. 11, "a" e art. 13
Psicologia	Lei 5.766/1971, art. 10
Química	Lei 2.800/1956, art. 13, "a" e art. 25
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969, art. 3º, "c"
Representantes Comerciais	Lei 4.886/1965, art. 2º, § único e art. 17, "c"
Serviço Social	Lei 8.662/1993, art. 8º, VII e art. 10, I
Técnicos em Radiologia	Decreto 92.790/1986 (que regulamenta a Lei 7394/1985), art. 23, II

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

211. O quadro a seguir relaciona a totalidade de registros, na data de 31/12/2016, para cada sistema, conforme dados informados pelos próprios conselhos no questionário aplicado.

Quadro 12 – Quantitativo de profissionais e empresas registradas em cada sistema, no ano de 2016

Sistema	Número de profissionais registrados	Número de empresas registradas
Enfermagem	1.874.001	28.551
Engenharia e agronomia	1.341.118	254.561
Contabilidade	545.285	61.255
Medicina	458.882	123.355
Odontologia	440.038	39.826
Administração	376.712	40.859
Corretores de imóveis	343.133	39.569
Educação física	311.628	34.393
Representantes comerciais	257.814	295.389
Fisioterapia e terapia ocupacional	227.133	38.992
Química	211.737	53.595
Farmácia	187.749	109.196
Psicologia	180.124	12.140

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Serviço social	155.034	183
Arquitetura e urbanismo	147.616	24.207
Nutricionistas	132.266	22.066
Técnicos em radiologia	112.973	3.951
Medicina veterinária	108.715	82.331
Música	69.477	25
Economia	68.460	6.406
Biologia	60.215	3.846
Biomedicina	47.302	8.544
Fonoaudiologia	28.168	5.314
Biblioteconomia	15.176	165
Estatística	7.184	582
Relações públicas	2.130	180
Economistas domésticos	1.196	38
Museologia	1.008	23
TOTAL	**7.712.274**	**1.289.542**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

212. Ainda sobre o tema, registra-se que o exercício ilegal da profissão só é crime nos casos da medicina, odontologia e farmácia, sendo punível com detenção de seis meses a dois anos, podendo também incidir multa caso a atividade ilegal tenha sido remunerada, nos termos do art. 282 do Código Penal (Decreto-Lei 2.848/1940). Para as demais profissões regulamentadas o exercício ilegal é apenas considerado contravenção penal (Decreto-Lei 3.688/1941, art. 47), punível com prisão simples, de quinze a três meses, ou multa.

213. Por fim, cabe citar que algumas profissões regulamentadas para as quais não foram criados conselhos de fiscalização profissional, o registro profissional é realizado pelo próprio Ministério do Trabalho, mediante o Sistema Informatizado de Registro Profissional (Sirpweb), disponibilizado no portal eletrônico: sirpweb.mte.gov.br/sirpweb.

214. A solicitação do registro é feita e acompanhada pela internet, cabendo ao interessado apenas entregar a documentação probatória nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego ou nas Gerências e Agências Regionais do Trabalho e Emprego.

215. O novo sistema é regulado pela Portaria MTPS 89/2016, e substitui a anotação do registro profissional nas Carteiras de Trabalho e Previdência Social pela emissão de cartão de registro profissional. O serviço é totalmente gratuito e a situação do registro pode também ser consultada pela internet.

216. O registro abrange as seguintes categorias profissionais: arquivista e técnico de arquivo; artista e técnico em espetáculos de diversão; atuário; guardador e lavador de veículos autônomo; jornalista; publicitário e agenciador de propaganda; radialista; secretário e técnico em secretariado; sociólogo; e técnico de segurança do trabalho.

b) função de normatização

217. A função de normatização de um conselho de fiscalização profissional compreende o estudo, elaboração, aprovação e divulgação das diversas normas que regulam a atividade profissional nos seus aspectos técnicos e éticos, de forma a buscar garantir o adequado exercício profissional, em defesa da sociedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

218. Sobre o ponto de vista técnico, cabe à entidade decidir sobre eventuais conflitos de abrangência de atribuições, estabelecendo limites de atuação, nos termos da lei. Além disso, pode estabelecer normas, diretrizes e padrões exigíveis dos profissionais ou da profissão em si, de maneira a buscar garantir o adequado exercício da profissão. Atua, portanto, na própria regulação do mercado, uma vez que define limites e critérios de atuação não apenas dos profissionais, mas também de empresas.

219. Como exemplo dessa atuação regulatória pode ser citada a Decisão Normativa 111/2017, do Confea, que dispõe sobre diretrizes para a constatação da prática de acobertamento profissional, definida como o empréstimo do nome, por parte do profissional, 'a pessoas, firmas, organizações ou empresas executoras de obras e serviços sem a sua real participação nos trabalhos delas', geralmente constatada quando o mesmo profissional se responsabiliza tecnicamente (mediante Anotação de Responsabilidade Técnica - ART) por diversos trabalhos de maneira simultânea, de forma não condizente com sua real capacidade de acompanhamento desses trabalhos.

220. Sobre o ponto de vista ético, é responsável por elaborar, aprovar e divulgar o código de ética profissional ou instrumento semelhante, o qual servirá de parâmetro para punir condutas profissionais indevidas.

221. A Resolução CFM 1.934/2009, que instituiu o Código de Ética Médica, é um exemplo da relevância do disciplinamento de padrões éticos exigíveis dos profissionais, uma vez que, dentre diversas outras, estabelece as seguintes vedações ao médico:

'Art. 7º Deixar de atender em setores de urgência e emergência, quando for de sua obrigação fazê-lo, expondo a risco a vida de pacientes, mesmo respaldado por decisão majoritária da categoria.

(...)

Art. 15. Descumprir legislação específica nos casos de transplantes de órgãos ou de tecidos, esterilização, fecundação artificial, abortamento, manipulação ou terapia genética.

§ 1º No caso de procriação medicamente assistida, a fertilização não deve conduzir sistematicamente à ocorrência de embriões supranumerários.

§ 2º O médico não deve realizar a procriação medicamente assistida com nenhum dos seguintes objetivos:

I – criar seres humanos geneticamente modificados;

II – criar embriões para investigação;

III – criar embriões com finalidades de escolha de sexo, eugenia ou para originar híbridos ou quimeras.

§ 3º Praticar procedimento de procriação medicamente assistida sem que os participantes estejam de inteiro acordo e devidamente esclarecidos sobre o mesmo.'

222. De uma maneira geral, a função de normatização é realizada pelo conselho federal de cada profissão, podendo, eventualmente, o conselho regional complementar as diretrizes normativas estabelecidas pelo conselho federal.

223. O quadro a seguir apresenta a relação não exaustiva da fundamentação legal acerca da função de normatização de cada um dos sistemas de fiscalização profissional.

Quadro 13 – Fundamento legal para a função de normatização de cada sistema

Sistema	Fundamento legal – função de normatização
Administração	Lei 4.769/1965, art. 7º, "b" e "g"
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010, art. 3º, *caput* e seus §§, art. 24, §1º e art. 28, II
Biblioteconomia	Lei 40.84/1962, art. 15, "c", "f", "g" e "h"

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Biologia (e Biomedicina)	Lei 6.684/1979 (Lei 7017/1982), art. 10, II e XI
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946, art. 6º, "f"
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978, art. 16, V, VI e XVII
Economia	Lei 1.411/1951, art. 7º, "e"
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990, art. 1º e art. 11, II, III e XII
Educação Física	A Lei 9.696/1998 não menciona
Enfermagem	Lei 5.905/1973, arts. 2º, art. 8º, III e IV, art. 15, II
Engenharia e Agronomia	Lei 5.194/1966, art. 27, "f"
Estatística	Decreto 62.497/1968 (que regulamenta a Lei 4.739/1965), art. 31, IV e XIII
Farmácia	Lei 3.820/1960, art. 6º, "g" a "m"
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975, art. 5º, II e XI
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981, art. 10, II e XI
Medicina	Lei 3.268/1957, art. 2º e 5º, "d"
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968, arts. 8º e 16, "f", "h" e "j"
Museologia	Lei 7.287/1984, Art. 7º, "f", "h" e "j"
Músicos	Lei 3.857/1960, art. 1º
Nutricionistas	Lei 6.583/1978, art. 1º, art. 9º, II e XI
Odontologia	Lei 4.324/1964, art. 4º, "d"
Psicologia	Lei 5.766/1971, art. 1º, art. 6º, "b" a "e", art. 9º, "b"
Química	Lei 2.800/1956, art. 8º, "f", "h", "i" e "j"
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969, art. 2º, "c" e "i", art. 3º, "b"
Representantes Comerciais	Lei 4886/1965, art. 10, V e VI
Serviço Social	Lei 8.662/1993, art. 7º e art. 8º, I e IV
Técnicos em Radiologia	Lei 7.394/1985, Art. 12 e Decreto 92.790/86, art. 16, IV

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

c) função de fiscalização

224. A função de fiscalização é, em essência, a principal função dessas entidades. Trata-se do dever legal – competência delegada pelo Estado – de buscar garantir à sociedade, nos termos da lei, o adequado exercício da profissão regulamentada, especialmente em relação aos aspectos de habilitação e ao respeito aos padrões técnicos e éticos.

225. A fiscalização pode ser dividida em ativa e reativa. A primeira diz respeito às ações realizadas por iniciativa própria, baseadas nas diretrizes de seu próprio planejamento. Já a segunda decorre de iniciativa externa (de sociedade, de outros órgãos ou instituições públicas ou, até mesmo, dos próprios profissionais), como no caso de denúncias e representações.

226. Para a consecução dessa atividade, o conselho faz uso do seu poder de polícia, que é o atributo que essas entidades possuem de fiscalizar os profissionais inscritos e o exercício da atividade profissional. Esse poder é manifestado mediante a verificação do exercício da atividade, nos termos da regulamentação vigente e em prol do interesse público.

227. Essa 'polícia das profissões' deve buscar garantir à sociedade confiança e tranquilidade na sua relação com os profissionais, o que só é alcançado mediante o controle ético e técnico-profissional, desempenhado pelos conselhos, contra as faltas éticas e contra o exercício da profissão por parte de pessoas não habilitadas.

228. Além do poder de polícia, o pleno exercício da função de fiscalização faz valer de outros atributos inerentes a essas instituições, como o da discricionariedade – observância da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

conveniência e da oportunidade de suas ações –, o da auto-executoriedade – uma vez que seus atos independem de autorização do poder judiciário – e o da coercibilidade – uma vez que pode implicar restrições de direitos individuais em favor do interesse da coletividade, nos termos da lei.

229. O quadro a seguir relaciona, de maneira não exaustiva, a fundamentação legal da função de fiscalização de cada um dos sistemas.

Quadro 14 – Fundamento legal para a função de fiscalização de cada sistema

Sistema	Fundamento legal – função de fiscalização
Administração	Lei 4.769/1965, art. 8º, "b"
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010, art. 3º, §3º, art. 24, §1º e art. 34, VIII
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962, art. 8º, art. 20, "c" e art. 22
Biologia (e Biomedicina)	Lei 6.684/1979 (Lei 7017/1982), art. 6º, art. 10, II e art. 12, XII
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946, art. 2º, art. 10, "c"
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978, art. 5º
Economia	Lei 1.411/1951, art. 10, "b",
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990, art. 1º, art. 12, III,
Educação Física	A Lei 9.696/1998 não menciona
Enfermagem	Lei 5.905/1973, art. 15, II
Engenharia e Agronomia	Lei 5.194/1966, arts. 24, 26 e 33.
Estatística	Lei 4.739/1965, arts. 9º e 10.
Farmácia	Lei 3.820/1960, art. 1º e art. 10, "c"
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975, art. 1º e art. 7º, III
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981, art. 6º, art. 12, X
Medicina	Lei 3.268/1957, art. 2º e art. 15, "c"
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968, arts. 7º, 8º e art. 18, "e"
Museologia	Lei 7.287/1984, art. 6º e art. 8º, "c"
Músicos	Lei 3.857/1960, art. 1º, art. 14, "c"
Nutricionistas	Lei 6.583/1978, art. 1º, art. 10, III
Odontologia	Lei 4.324/1964, art. 2º, e art. 11, "b"
Psicologia	Lei 5.766/1971, art. 1º, art. 6º, "b", art. 9º, "b"
Química	Lei 2.800/1956, art. 1º e art. 13, "c"
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969, art. 2º, "c", art. 3º, "b"
Representantes Comerciais	Lei 4.886/1965, art. 6º
Serviço Social	Lei 8.662/1993, art. 8º, I, art. 9º, II,
Técnicos em Radiologia	Lei 7.394/1985, Art. 12 e Decreto 92.790/86, art. 23, III

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

d) função de julgamento

230. A função de julgamento – com poder sancionador – é decorrência natural da função de fiscalização, uma vez que não haveria sentido a imposição de normas e padrões técnicos e éticos a serem seguidos, por parte dos profissionais, caso não houvesse punição para eventuais descumprimentos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

231. Assim, no curso dos processos de fiscalização (seja ativa ou reativa), sendo constatadas qualquer infringência ética ou técnica (de acordo com as normas definidas no âmbito da sua função de normatização) ou, ainda, o exercício da profissão por pessoa não registrada ou inadimplente (de acordo com a sus função de registro), o conselho detém competência para avaliar tais desvios – conferindo à parte o contraditório e a ampla defesa – e aplicar, se for o caso, as sanções que entender cabíveis, utilizando-se do poder sancionador que a lei lhe confere.

232. Verifica-se que este poder sancionatório abrange tanto os profissionais quanto as próprias empresas registradas, a exemplo do que prevê a Lei 6.530/1978, que criou os conselhos federal e regional de corretores de imóveis:

'Art 21. Compete ao Conselho Regional aplicar aos Corretores de Imóveis e pessoas jurídicas as seguintes sanções disciplinares;

I - advertência verbal;

II - censura;

III - multa;

IV - suspensão da inscrição, até noventa dias;

V - cancelamento da inscrição, com apreensão da carteira profissional.

§ 1º Na determinação da sanção aplicável, orientar-se-á o Conselho pelas circunstâncias de cada caso, de modo a considerar leve ou grave a falta.

§ 2º A reincidência na mesma falta determinará a agravação da penalidade.

§ 3º A multa poderá ser acumulada com outra penalidade e, na hipótese de reincidência na mesma falta, aplicar-se-á em dobro.

§ 4º A pena de suspensão será anotada na carteira profissional do Corretor de Imóveis ou responsável pela pessoa jurídica e se este não a apresentar para que seja consignada a penalidade, o Conselho Nacional poderá convertê-la em cancelamento da inscrição.'

233. De uma maneira geral, os julgamentos ocorrem nos conselhos regionais, em primeira instância, e nos conselhos federais, em grau de recurso.

234. Independentemente de eventual previsão anteriormente definida em suas próprias leis de criação, a Lei 12.514/ 2011 que, além de outras providências, trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, instituiu em seu artigo 4º que os conselhos poderão cobrar: I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação; II - anuidades; e III - outras obrigações definidas em lei especial.

235. O quadro a seguir relaciona, de maneira não exaustiva, a fundamentação legal da função de julgamento de cada um dos sistemas de fiscalização profissional.

Quadro 15 – Fundamento legal para a função de julgamento de cada sistema

Sistema	Fundamento legal – função de julgamento
Administração	Lei 4.769/1965, art. 7º, "f" e art. 8º, "d"
Arquitetura e Urbanismo	Lei 12.378/2010, art. 28, XIII e art. 34, IX
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962, art. 15, "d" e art. 20, "b" e "c"
Biologia (e Biomedicina)	Lei 6.684/1979 (Lei 7017/1982), art. 10, III e art. 12, IV, VII, XIV e XV
Contabilidade	Decreto-Lei 9.295/1946, art. 6º, "d" e art. 10, "b" e "c"
Corretores de Imóveis	Lei 6.530/1978, art. 16, IX, e art. 17, VIII
Economia	Lei 1.411/1951, art. 7º, "f" e art. 10, "e",
Economistas Domésticos	Lei 8.042/1990, art. 11, XX e art. 12, V e XIII,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Educação Física	A Lei 9.696/1998 não menciona
Enfermagem	Lei 5.905/1973, art. 2º, VI e art. 15, V
Engenharia e Agronomia	Lei 5.194/1966, arts. 27, "e" e "n" e art. 34, "d", "e" e "n"
Estatística	Decreto 62.497/1968 (que regulamentou a Lei 4.739/1965), art. 31, XI e XIV e art. 39, XI e XIII.
Farmácia	Lei 3.820/1960, art. 6º, "e", art. 10, "c" e "g"
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975, art. 5º, VIII e art. 7º, V e XIII
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981, art. 10, VIII , art. 12, III e XII
Medicina	Lei 3.268/1957, art. 5º, "i" e art. 15, "d"
Medicina Veterinária	Lei 5.517/1968, art. 16, "d" e art. 18, "c", "e", "f" e "g"
Museologia	Lei 7.287/1984, art. 7º, "d" e art. 8º, "b" e "c"
Músicos	Lei 3.857/1960, art. 5º, "i" e art. 14, "d"
Nutricionistas	Lei 6.583/1978, art. 9º, VIII e art. 10, V e XIII
Odontologia	Lei 4.324/1964, art. 4º, "i", art. 11, "c" e art. 17
Psicologia	Lei 5.766/1971, art. 6º, "f" e "h" e art. 9º, "c" e "d"
Química	Lei 2.800/1956, art. 8º, "d" e art. 13, "b" e "c"
Relações Públicas	Decreto-Lei 860/1969, art. 2º, "g", art. 3º, "d"
Representantes Comerciais	Lei 4.886/1965, art. 10, IV e art. 17, "e"
Serviço Social	Lei 8.662/1993, art. 8º, VI e art. 9º, IV e V,
Técnicos em Radiologia	Lei 7.394/1985, Art. 12 e Decreto 92.790/86, art. 23, IV

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

e) função de orientação

236. Entende-se reunidas nessa função diversas competências de caráter pedagógico ou preventivo, direcionadas aos profissionais, à sociedade e até mesmo a outros órgãos e instituições públicas.

237. A orientação aos profissionais diz respeito ao adequado exercício da profissão, as formas e limites de atuação, buscando prevenir conflitos éticos, conforme se observa nos casos dos conselhos de administração (Lei 4.769/1965, art. 7º, 'b') de economia (Lei 1.411/1951, art. 7º, 'b'), de economistas domésticos (Lei 8.042/1990, art. 11, III) de estatística (Decreto-Lei 62.497/1968, art. 31, IV), de psicologia (Lei 5.766/1971, art. 6º, 'b') e de serviço social (Lei 8.662/1993, Art. 8º, I).

238. Pode ser citada também a competência de 'estimular a exação no exercício da profissão', conforme competências atribuídas aos conselhos de arquitetura (Lei 12.378/2010, art. 28, I), de biologia (Lei 6.684/1979, art. 10, XII), de fisioterapia (Lei 6.316/1975, art. 5º, XII), de fonoaudiologia (Lei 6.965/1981, art. 10, XII), de medicina (Lei 3.268/1957, art. 15, 'h'), de nutrição (Lei 6.583/1978, art. 9º, XII) e de odontologia (Lei 4.324/1964, art. 11, 'i').

239. Já a função de orientação à sociedade atribui-se a sua incumbência de propugnar por uma adequada compreensão – e também solução – dos problemas relacionados à atividade profissional correlata, mediante o diálogo e interação com os diversos setores da sociedade, nos termos do que prevê as leis de criação dos conselhos de administração (Lei 4.769/1965, art. 7º, 'a'), de economia (Lei 1.411/1951, art. 7º, 'a'), de relações públicas (Decreto-Lei 860/1969, art. 2°, 'b') e de museologia (Lei 7.287/1984, art. 7º, 'l').

240. Por fim, há também o aspecto de orientação aos demais órgãos e entidades públicas, mediante competências consultivas em relação às matérias afetas à profissão, conforme se verifica nos casos dos conselhos de arquitetura e urbanismo (Lei 12378/2010, art. 28, XIII) de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

economia (Lei 1411/1951, art. 7º, 'j') de psicologia (Lei 5766/1971, art. 6º, 'g') e de serviço social (Lei 8662/1993, art. 8º, VIII).

5.2 - Achados

5.2.1 - Insuficiência das atividades de fiscalização do exercício profissional

241. Um dos objetivos desta FOC era traçar um panorama, inédito no âmbito do TCU, acerca da atuação dos conselhos de fiscalização profissional no seu aspecto essencial, qual seja: a fiscalização do exercício profissional.

242. Para tanto, foi utilizado questionário incluído no processo de monitoramento complementar do Acórdão 96/2016-Plenário (TC 017.583/2016-0), no qual foi solicitado de cada conselho uma série de informações, conforme pode ser observado na peça 270 do mesmo TC.

243. A pesquisa abrangeu todos os 559 conselhos de fiscalização profissional existentes no país, ou seja, os 28 são federais e os 531 regionais.

244. Dentre os diversos questionamentos realizados, destaca-se o item 115 do questionário – que também constou do 2º ofício de requisição encaminhado a todos os conselhos federais – que continha a seguinte pergunta:

'115 – Qual o valor total despendido com a função de fiscalização do exercício profissional no exercício de 2016?

Para este cálculo, considerar exclusivamente as seguintes rubricas:

I. Salário, encargos e benefícios dos fiscais;

II. Transporte dos fiscais;

III. Manutenção, seguro, estacionamento e pedágio dos veículos utilizados oficialmente em nome do Conselho;

IV. Equipamentos utilizados na fiscalização, bem como seguro, calibração e manutenção destes;

V. Diárias para cobrir despesas de estadia e alimentação dos fiscais, quando em ato de orientação e fiscalização;

VI. Capacitação profissional dos fiscais;

VII. Telefonia móvel institucional utilizada pelos fiscais.

Observação: não considerar o valor de aquisição e aluguel de imóveis e o valor de aquisição de automóveis.'

245. As rubricas acima foram definidas tomando-se por base a Resolução CFFa 481/2015 do Conselho Federal de Fonoaudiologia (peça 186), a qual estabelece percentual mínimo da receita arrecadada pelo conselho que deve ser aplicada exclusivamente na orientação e fiscalização do exercício profissional – o que foi considerado uma boa prática daquele conselho. Importante mencionar que tais rubricas não levam em consideração os custos indiretos relacionados à fiscalização.

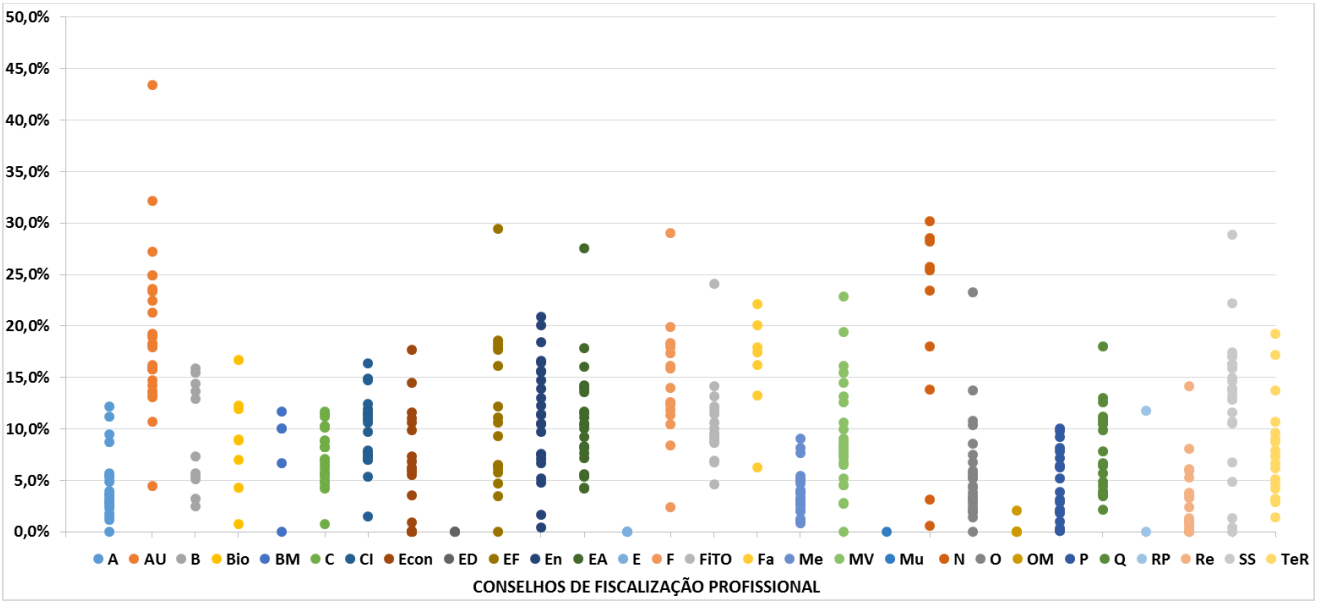
246. Dos 531 conselhos regionais, 458 (cerca de 86%) apresentaram os dados sobre a atividade de fiscalização, como o número de fiscais e valor total gasto com a atividade de fiscalização.

247. A partir do valor gasto com a atividade de fiscalização informada pelos próprios conselhos regionais, e da receita orçamentária de cada uma destas entidades, foi possível obter, para cada conselho, o percentual médio desembolsado para consecução das atividades de fiscalização do exercício profissional no ano de 2016.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

248. O gráfico seguinte representa a massa de dados obtidos, com a distribuição dos valores percentuais da receita orçamentária aplicada na fiscalização profissional de cada conselho.

Figura 1 – Percentual da receita orçamentária aplicada na atividade de fiscalização (2016)



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

249. O resultado da análise desses dados é apresentado no quadro que segue, que correlaciona os percentuais mínimo, médio, mediano e máximo para cada conselho profissional.

Quadro 16 – Percentual da receita orçamentária aplicada na atividade de fiscalização em cada sistema (2016)

Sistema	Percentual da receita orçamentária aplicada diretamente nas atividades de fiscalização do exercício profissional			
	Mínimo	Mediano	Máximo	Médio
Administração	0,00%	3,66%	12,23%	4,53%
Arquitetura e Urbanismo	4,50%	18,27%	43,44%	19,23%
Biblioteconomia	2,46%	7,30%	15,88%	9,23%
Biologia	0,79%	8,95%	16,70%	8,87%
Biomedicina	0,00%	10,01%	11,70%	7,69%
Contabilidade	0,78%	6,95%	11,65%	7,21%
Corretores de Imóveis	1,54%	9,75%	16,35%	9,60%
Economia	0,00%	3,54%	17,66%	4,75%
Economistas Domésticos	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Educação Física	0,00%	10,66%	29,46%	11,44%
Enfermagem	0,41%	11,40%	20,91%	11,34%
Engenharia e Agronomia	4,18%	10,36%	27,59%	10,78%
Estatística	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Farmácia	2,38%	13,29%	29,05%	14,51%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Fisioterapia e T.O.	4,62%	9,78%	24,13%	10,72%
Fonoaudiologia	6,27%	17,46%	22,14%	16,19%
Medicina	0,84%	3,51%	9,05%	3,76%
Medicina Veterinária	0,00%	8,27%	22,85%	9,32%
Museologia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Músicos	0,00%	0,00%	2,07%	0,30%
Nutricionistas	0,57%	24,41%	30,20%	19,71%
Odontologia	0,00%	4,47%	23,30%	5,75%
Psicologia	0,10%	3,90%	10,03%	4,61%
Química	2,13%	7,29%	18,02%	8,11%
Relações Públicas	0,00%	5,90%	11,80%	5,90%
Representantes Comerciais	0,00%	1,28%	14,19%	2,74%
Serviço Social	0,00%	13,88%	28,85%	12,81%
Técnicos em Radiologia	1,42%	7,38%	19,24%	7,82%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

250. Considerando os 458 conselhos regionais que apresentaram resposta, o percentual médio de aplicação da receita orçamentária nas atividades de fiscalização é de apenas 8,84%.

251. Esse baixo percentual foi confirmado nas auditorias realizadas no âmbito desta FOC. De acordo com os dados levantados pelas equipes de auditoria, o percentual médio de desembolso com a fiscalização da atividade profissional em relação à receita orçamentária dos conselhos fiscalizados foi de 8,95%, conforme dados apresentados a seguir:

Quadro 17 – Percentual da receita orçamentária dos conselhos fiscalizados aplicada na atividade de fiscalização (2016)

Conselho fiscalizado	Receita orçamentária, exercício de 2016	Valor total despendido com a função de fiscalização do exercício profissional em 2016	%
CRECI-RS	15.453.407	1.122.324	7,26%
COREN-RS	22.506.167	3.750.286	16,66%
CREA-AM	9.621.566	1.066.412	11,08%
CRECI-ES	2.791.990	123.749	4,43%
CRO-GO	5.424.224	565.046	10,42%
CREA-GO	33.011.711	6.996.530	21,19%
CREMEGO	12.842.604	1.129.778	8,80%
CRM-RN	5.265.548	144.915	2,75%
CREMESP	139.781.667	3.817.068	2,73%
CRM-MG	44.676.839	1.724.471	3,86%
CREA-MS	13.593.055	1.143.142	8,41%
COREN-MS	5.066.203	495.196	9,77%
		Média	**8,95%**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados constantes dos relatórios de auditoria desta FOC.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

252. Outro aspecto que demonstra a baixa execução das atividades fiscalizatórias nos conselhos pode ser observado na comparação entre o volume de recursos gastos nessa atividade e o volume de recursos gastos com rubricas como indenizações a conselheiros (jetons, diárias, auxílios representação e outras verbas indenizatórias) e com publicidade. O quadro apresentado a seguir correlaciona tais gastos no âmbito de cada um dos 28 sistemas de fiscalização profissional.

Quadro 18 – Comparativo entre receita orçamentária e despesas com fiscalização, indenizações a conselheiros e publicidade, em cada sistema (2016).

Sistema	Receita Orçament. do Sistema(1) (2016)	Total de gastos com (2016)					
		Fiscalização	%	**Indenizações a conselheiros(2)**	%	**Publicidade**	%
Administração	130.376.536	5.630.398	4,3%	4.512.189	3,5%	1.968.926	1,5%
Arquitetura e Urb.	130.692.279	20.309.887	15,5%	10.052.283	7,7%	4.668.869	3,6%
Biblioteconomia	6.274.170	731.144	11,7%	582.933	9,3%	71.642	1,1%
Biologia	35.182.079	2.224.427	6,3%	1.441.240	4,1%	942.857	2,7%
Biomedicina	17.551.539	1.516.418	8,6%	1.908.750	10,9%	220.987	1,3%
Contabilidade	287.565.128	21.581.459	7,5%	7.628.298	2,7%	2.082.174	0,7%
Corret. de Imóveis	215.519.966	22.102.263	10,3%	5.254.719	2,4%	8.506.265	3,9%
Economia	30.406.152	1.518.033	5,0%	719.075	2,4%	560.523	1,8%
Econ. Doméstica	148.999	0	0,0%	7.792	5,2%	0	0,0%
Educação Física	110.411.905	10.454.348	9,5%	5.296.317	4,8%	9.753.955	8,8%
Enfermagem	380.540.902	54.587.852	14,3%	17.486.626	4,6%	8.710.013	2,3%
Engenharia e Agron.	940.331.699	126.327.535	13,4%	22.730.032	2,4%	7.084.860	0,8%
Estatística	1.562.277	0	0,0%	18.379	1,2%	15.557	1,0%
Farmácia	228.077.673	34.306.735	15,0%	9.960.666	4,4%	4.658.633	2,0%
Fisioterapia e T.O.	105.672.394	11.894.909	11,3%	6.735.482	6,4%	991.899	0,9%
Fonoaudiologia	16.220.242	1.990.789	12,3%	1.963.790	12,1%	1.420.294	8,8%
Medicina	467.492.350	13.914.325	3,0%	41.316.966	8,8%	9.166.850	2,0%
Med. Veterinária	90.511.178	10.277.601	11,4%	4.069.015	4,5%	1.786.359	2,0%
Museologia	91.916	0	0,0%	25.365	27,6%	1.880	2,0%
Músicos (3)							
Nutricionistas	41.582.407	9.025.930	21,7%	2.268.473	5,5%	1.652.158	4,0%
Odontologia	170.179.941	11.880.848	7,0%	4.314.755,77	2,5%	4.720.163	2,8%
Psicologia	78.534.796	3.184.727	4,1%	3.451.906	4,4%	541.711	0,7%
Química	155.708.422	10.862.525	7,0%	5.822.898	3,7%	106.063	0,1%
Relações Públicas	1.482.694	51.132	3,4%	49.515	3,3%	8.044	0,5%
Repres. Comerciais	85.419.102	1.490.976	1,7%	4.453.375	5,2%	172.401	0,2%
Serviço Social	42.795.249	5.703.073	13,3%	1.697.732	4,0%	418.262	1,0%
Técn. em Radiologia	28.049.119	1.898.680	6,8%	2.840.470	10,1%	87.886	0,3%
	Total 3.871.544.211	Total 383.466.014	Média: 8,2%	Total 166.609.042	Média: 6,0%	Total 70.319.231	Média: 2,1%

(1) Receita orçamentária total do sistema: somatório das receitas orçamentárias dos conselhos regionais e do conselho federal, exceto a cota parte deste último, para evitar a dupla contagem.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

(2) Indenizações a conselheiros: somatório das despesas com jetons, diárias, auxílio de representação e demais verbas indenizatórias pagas à conselheiros regionais e federais.
(3) Ordem dos Músicos do Brasil: Dados insuficientes para realização do comparativo.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

253. A análise dos dados evidencia que 9 dos 28 sistemas gastam com indenizações à conselheiros um valor igual ou superior ao valor desembolsado com atividades de fiscalização. É o caso dos sistemas de biomedicina, economistas domésticos, estatística, medicina, medicina veterinária, museologia, psicologia, representantes comerciais e técnicos em radiologia.

254. Para outros 5 sistemas (administração, biologia, educação física, fonoaudiologia e relações públicas) a soma dos gastos com indenização a conselheiros e com publicidade também superam as despesas com as atividades de fiscalização. Destaque para o caso do sistema de educação física, no qual somente os dispêndios com publicidade (R$ 9,7 milhões) praticamente se equivalem aos gastos com a atividade de fiscalização (R$ 10,4 milhões).

255. Relacionando-se diretamente a esse assunto, importa apresentar outra comparação que corrobora, a nosso ver, com o panorama ora exposto acerca da insuficiência das atividades fiscalizatórias realizadas pelos conselhos, de uma maneira geral.

256. O quadro apresentado a seguir contabiliza o número total de fiscais e o número total de conselheiros titulares (federais e regionais) de cada sistema.

Quadro 19 – Comparativo entre quantitativos de fiscais e de conselheiros titulares em cada sistema (2016)

Sistema	Nº de Fiscais	Nº de Conselheiros Titulares (CF+CRs)
Administração	66	274
Arquitetura e Urbanismo	79	347
Biblioteconomia	16	158
Biologia	29	90
Biomedicina	15	53
Contabilidade	188	477
Corretores de Imóveis	256	698
Economia	21	261
Economistas Domésticos	0	39
Educação Física	103	390
Enfermagem	**371**	236
Engenharia e Agronomia	854	1.408
Estatística	6	41
Farmácia	180	263
Fisioterapia e T.O.	99	148
Fonoaudiologia	23	89
Medicina	79	580
Medicina Veterinária	102	184
Museologia	3	28
Músicos	17	142

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Nutricionistas	87	99
Odontologia	**143**	135
Psicologia	64	234
Química	75	202
Relações Públicas	5	48
Representantes Comerciais	25	162
Serviço Social	75	257
Técnicos em Radiologia	28	172
Total	**3.009**	**7.215**

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

257. Conforme se observa dos dados obtidos, mesmo considerando apenas os conselheiros titulares (ou seja, desprezando-se os suplentes), o quantitativo de conselheiros é 240% maior do que o de fiscais. Com destaque para os sistemas de economia, de biblioteconomia, de museologia e de relações públicas – nos quais o número de conselheiros é praticamente 10 vezes maior que o de fiscais – e para o sistema de economistas domésticos – que informou não possuir fiscais.

258. Dos 28 sistemas de fiscalização profissional, somente 2 (de enfermagem e de odontologia) possuem mais fiscais que conselheiros titulares.

259. Esse panorama foi confirmado no âmbito das fiscalizações realizadas nesta FOC, conforme pode ser observado do quadro abaixo – que resume os dados obtidos nos conselhos regionais auditados. Observa-se que somente 4 dos 12 conselhos auditados possuem mais fiscais que conselheiros titulares.

Quadro 20 – Comparativo entre quantitativos de fiscais e de conselheiros titulares de cada conselho regional fiscalizado (2016)

Conselho regional	Número de fiscais	Número de conselheiros titulares
Creci-RS	16	27
Coreon-RS	27	7
Crea-AM	15	30
Creci-ES	2	27
CRO-GO	9	5
Crea-GO	52	41
Cremego	3	21
CRM-RN	0	20
Cremesp	20	21
CRM-MG	10	21
Crea-MS	18	36
Coren-MS	6	5

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados constantes dos relatórios de auditoria desta FOC.

260. Ainda sobre a temática do baixo número de fiscais, com as respostas obtidas de 525 conselhos foi possível traçar o seguinte panorama, apresentado no quadro seguinte:

Quadro 21 – Quantitativo de conselhos relacionados ao número de fiscais (2016)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Número de fiscais	Número de conselhos regionais	%
0	78	15%
1	124	24%
2	76	14%
3	51	10%
4	44	8%
5	23	4%
6	20	4%
7	19	4%
8	14	3%
9	7	1%
10 ou +	69	13%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

261. Surpreende constatar que quase 1/4 dos conselhos regionais possui somente uma pessoa responsável pela fiscalização do exercício profissional em todo o seu estado (ou até mesmo em mais de um estado). E, pior ainda, outros 15% dos conselhos regional do país não possui um fiscal sequer.

262. Encontram-se nessa lista dos conselhos que informaram não possuir fiscais os conselhos regionais de medicina dos estados de AC, AP, CE, PA, RN, RO, RR e TO.

263. Avaliando a questão sobre o aspecto do 'porte' dos conselhos – que se relaciona com o número de profissionais registrados e, consequentemente, com a magnitude da sua receita –, observa-se que não são somente os conselhos estados do norte ou do nordeste que, em tese, por serem de menor porte, possuem um reduzido número de fiscais. A análise dos dados obtidos pela pesquisa não conduz a esse entendimento.

264. Considerando somente o Estado de São Paulo – que possui mais de 44 milhões de habitantes; que reúne mais de 2 milhões de inscritos (pessoas físicas), representando quase 30% de todos os profissionais registrados do país; e que, portanto, é onde estão os conselhos de maior porte de cada profissão –, é possível, ainda assim, observar a insuficiência nos quantitativos de fiscais.

265. O Conselho Regional de Biologia da 1ª Região, que abrange os Estados de SP, MT e MS, por exemplo, possui somente um fiscal. O mesmo ocorre para o Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas da 2ª Região, que abrange os Estados de SP e PR (um único fiscal). Nessa mesma linha, existem apenas 2 funcionários responsáveis pela fiscalização do exercício da profissão de economista no estado mais rico do país (Corecon-SP). E os conselhos regionais de estatística (Conre-3ª Região), de músicos (OMB-SP) e de representantes comerciais (Core-SP) informaram não possuir fiscais no estado de São Paulo.

266. Importa registrar também o que foi relatado nas auditorias realizadas pela Secex-MS (Coren-MS e Crea-MS – TC 023.577/2017-7) e pela Secex-GO (Crea-GO, CRO-GO e Cremego – TC 023.515/2017-1), ambas realizadas no âmbito desta FOC.

267. No caso do Coren-MS, restou constatada 'insuficiência de atuação do Coren-MS em sua atividade fim'. De acordo com a equipe de auditoria, restou caracterizada insuficiência de ações de fiscalização do exercício profissional (apenas 20 estabelecimentos fiscalizados em 2016, ante a um universo de 19.387 inscritos naquele estado) e o descumprimento de prazos legais de tratamento de denúncias estabelecidas em normativo daquela entidade, eventos que teriam impactando negativamente nos objetivos institucionais. Relatou a ausência de rotinas de planejamento de ações, fiscalizatórias, inexistência de definição de metas e de metodologia

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

compatível, o reduzido número de fiscais (6) e o consequente baixo percentual de sua receita aplicada nas atividades de fiscalização (6,74%).

268. Já na fiscalização realizada no Crea-GO, CRO-GO e Cremego, o relatório apontou diversas 'impropriedades no desenvolvimento da atividade finalística que conduzem a um desvirtuamento da função que legitima a existência dos conselhos de fiscalização profissional: a fiscalização da atividade profissional'. De acordo com a equipe de auditoria, os gestores destas entidades demonstraram não discernir adequadamente as atribuições de arrecadação (meramente financeira) com as de fiscalização (preventivas/proativas ou repressivas/reativas), uma vez que 'entendem que a atividade de fiscalização profissional se esgota com a comprovação da inscrição do profissional no conselho e com a demonstração da regularidade dos inscritos'. Além disso, outras impropriedades destacadas naquele trabalho dizem respeito: à escassez de recursos humanos e materiais destinados à atividade finalística (em razão do reduzido número de fiscais e do baixo percentual de receita destinada às atividades de fiscalização); à deficiência no planejamento das ações fiscalizatórias, as quais não privilegiam ações proativas (preventivas); e, à existência de lacunas normativas na legislação que suporta as ações de fiscalização dos conselhos.

269. O panorama geral, exposto até aqui, acerca do percentual relativamente baixo dos gastos com atividades de fiscalização deve ser analisado de maneira conjunta com o que será demonstrado no capítulo 7 deste trabalho, acerca dos vultuosos e indevidos pagamentos com verbas indenizatórias. Com a aplicação das determinações e recomendações que serão propostas sobre o tema – baseadas no entendimento de que parte daqueles pagamentos são indevidos – espera-se que passe a existir uma margem maior nos orçamentos de cada conselho de fiscalização profissional e, consequentemente, que mais recursos financeiros possam ser investidos nas atividades fiscalizatórias.

270. Contudo, independentemente disso, a análise dos relatórios de gestão do exercício de 2016 e dos demais demonstrativos contábeis obtidos junto aos conselhos, conduz ao entendimento de que, na grande maioria dos casos, o baixo desembolso com as atividades de fiscalização não é decorrência direta da insuficiência de recursos financeiros destas entidades.

271. Ao contrário, verifica-se que, de maneira geral, os conselhos de fiscalização profissional são superavitários, uma vez que gastam menos do que arrecadam. O quadro a seguir relaciona as receitas e despesas orçamentárias em cada sistema.

Quadro 22 – Comparativo entre receitas e despesas orçamentárias (2016)

Sistema	Receita orçamentária do sistema (2016) [1]	Despesa orçamentária do sistema (2016) [2]	Diferença (receitas e despesas) - 2016	%
Administração	130.376.536	132.191.414	-1.814.877	-1,4%
Arquitetura e urbanismo	130.692.279	121.058.352	9.633.927	7,4%
Biblioteconomia	6.274.170	6.394.554	-120.384	-1,9%
Biologia	35.182.079	24.119.932	11.062.146	31,4%
Biomedicina	17.551.539	16.482.646	1.068.893	6,1%
Contabilidade	287.565.128	253.762.525	33.802.603	11,8%
Corretores de imóveis	215.519.966	197.548.986	17.970.980	8,3%
Economia	30.406.152	29.679.655	726.497	2,4%
Economistas domésticos	148.999	100.195	48.804	32,8%
Educação física	110.411.905	92.022.854	18.389.051	16,7%
Enfermagem	380.540.902	366.411.766	14.129.135	3,7%
Engenharia e agronomia	940.331.699	757.076.831	183.254.868	19,5%
Estatística	1.562.277	1.214.627	347.650	22,3%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Farmácia	228.077.673	208.784.334	19.293.339	8,5%
Fisioterapia e T.O.	105.672.394	87.774.434	17.897.961	16,9%
Fonoaudiologia	16.220.242	13.354.583	2.865.659	17,7%
Medicina	467.492.350	413.719.877	53.772.473	11,5%
Medicina veterinária	90.511.178	72.256.617	18.254.561	20,2%
Museologia	91.916	64.907	27.009	29,4%
Músicos (3)				
Nutricionistas	41.582.407	37.750.156	3.832.251	9,2%
Odontologia	170.179.941	146.330.571	23.849.370	14,0%
Psicologia	78.534.796	77.917.308	617.488	0,8%
Química	155.708.422	88.549.597	67.158.825	43,1%
Relações públicas	1.482.694	1.202.510	280.183	18,9%
Representantes comerciais	85.419.102	58.812.628	26.606.474	31,1%
Serviço social	42.795.249	43.158.974	-363.724	-0,8%
Técnicos em radiologia	28.049.119	27.001.031	1.048.087	3,7%
	Total: **3.798.381.116**	**Total:** **3.274.741.865**	**Total:** **523.639.251**	**Média: 14,2%**

(1) Receita orçamentária total do sistema: somatório das receitas orçamentárias dos conselhos regionais e do conselho federal, exceto a cota parte deste último, para evitar a dupla contagem.

(2) Despesa orçamentária total do sistema: somatório das despesas orçamentárias dos conselhos regionais e do conselho federal, exceto a cota parte dos primeiros, para evitar a dupla contagem.

(3) Ordem dos Músicos do Brasil: Dados insuficientes para realização do comparativo.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

272. A partir desses dados é possível verificar que somente 3 dos 28 sistemas de fiscalização profissional gastaram mais do que arrecadaram, como no caso dos sistemas de administração, biblioteconomia e serviço social, que registraram um gasto médio de 1,4% a maior do que o valor arrecadado. Nos demais 24 sistemas foi registrado superávit (receitas maiores que as despesas) médio de 16,1%.

273. Reforça esse argumento – de que eventual insuficiência financeira não pode ser utilizada como argumento para o baixo dispêndio com a fiscalização –, a constatação de que o resultado financeiro do exercício de 2016 foi bastante positivo, ainda que em ano de recessão econômica (PIB nacional de -3,6%). O quadro a seguir correlaciona o total gasto com as atividades de fiscalização e o resultado financeiro (receitas orçamentárias menos despesas orçamentárias) de cada sistema, ambos do exercício de 2016.

Quadro 23 – Comparativo entre o total gasto com fiscalização e o saldo financeiro do exercício de 2016

Sistema	Total gasto com fiscalização (exercício de 2016)	Saldo financeiro (exercício de 2016)
Administração	5.630.398	-1.814.877
Arquitetura e urbanismo	20.309.887	9.633.927
Biblioteconomia	731.144	-120.384
Biologia	2.224.427	11.062.146
Biomedicina	1.516.418	1.068.893

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Contabilidade	21.581.459	33.802.603
Corretores de imóveis	22.102.263	17.970.980
Economia	1.518.033	81.172.695
Economistas domésticos	0	48.804
Educação física	10.454.348	18.389.051
Enfermagem	54.587.852	14.129.135
Engenharia e agronomia	126.327.535	183.254.868
Estatística	0	347.650
Farmácia	34.306.735	19.293.339
Fisioterapia e T.O.	11.894.909	17.897.961
Fonoaudiologia	1.990.789	2.865.659
Medicina	13.914.325	53.772.473
Medicina veterinária	10.277.601	18.254.561
Museologia	0	27.009
Músicos		
Nutricionistas	9.025.930	3.832.251
Odontologia	11.880.848	23.849.370
Psicologia	3.184.727	617.488
Química	10.862.525	67.158.825
Relações públicas	51.132	280.183
Representantes comerciais	1.490.976	26.606.474
Serviço social	5.703.073	-363.724
Técnicos em radiologia	1.898.680	1.048.087
	383.466.014	604.085.449

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

274. É interessante notar que, no caso de 16 dos 28 sistemas, o montante de recursos 'economizados' supera o total gasto com as atividades de fiscalização. A grosso modo, significa dizer que, mesmo que esses sistemas tivessem gasto o dobro com a fiscalização do exercício profissional em 2016, ainda assim o resultado financeiro do exercício teria sido positivo. E, para os demais sistemas, com exceção dos de administração, serviço social e biblioteconomia, constata-se que havia boa margem financeira para um maior investimento nas atividades de fiscalização.

275. Sobre tais aspectos, considera-se bastante clara a ênfase dada pela legislação, no sentido de que a renda dos conselhos de fiscalização profissional deve ser aplicada na organização e funcionamento dos serviços úteis à fiscalização do exercício profissional, nos termos do que dispõe as leis de criação dos conselhos de biologia (Lei 6.684/1979, art. 19), de economistas domésticos (Lei 8.042/1990, art. 22), de fisioterapia e terapia ocupacional (Lei 6.316/1975, art. 11), de fonoaudiologia (Lei 6.965/1957, art. 16) e de nutricionistas (Lei 6.583/1978, art. 14).

276. Ademais, nos termos da Lei 9.784/1999 (art. 2º, § único, inc. XII), a qual estabelece que o critério de interpretação da norma administrativa deve ser aquele que melhor garante o atendimento do fim público a que a norma se dirige, considera-se apropriado o entendimento de que a principal atribuição dos conselhos de fiscalização profissional é a fiscalização do exercício das profissões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

277. O panorama ora apresentado apenas expõe o quadro de baixos dispêndios com atividades fiscalizatórias por parte dos sistemas de fiscalização profissional. Entretanto, essa constatação é apenas comparativa em relação aos demais gastos de cada sistema, e também um tanto quanto subjetiva, uma vez que não há critério legal que possa ser utilizado como parâmetro.

278. Por outro lado, vislumbra-se que o modelo adotado pelo Conselho Federal de Fonoaudiologia (Resolução CFFa nº 481/2015) pode ser tomado como exemplo a ser seguido pelos demais conselhos, no sentido de que haja um esforço para que um percentual mínimo da sua receita orçamentária (20%, no caso do CFFa) seja aplicada exclusivamente nas atividades de fiscalização do exercício profissional.

279. Sabe-se que o modelo fiscalizatório de cada um dos 28 sistemas – assim como sua estrutura e realidade financeira – são distintos entre si. Assim, o presente trabalho irá apenas propor recomendação aos demais conselhos federais, para que avaliem a hipótese de adotar modelo semelhante ao praticado pelo CFFa, mediante a adoção de percentual mínimo da receita orçamentária do conselho a ser aplicada nas atividades de fiscalização do exercício profissional. Espera-se que essa medida contribua para que os conselhos adotem os mecanismos necessários no sentido de garantir que a principal atribuição dessas entidades – função de fiscalização – possua o mínimo de recursos humanos e materiais para o cumprimento dos seus objetivos institucionais.

280. Contudo, independentemente da adoção desse percentual mínimo, considera-se oportuno, por ora, determinar aos conselhos de fiscalização profissional a adoção de algumas medidas.

281. A primeira refere-se à elaboração, em coordenação com seus respectivos conselhos regionais, de procedimentos uniformes acerca do planejamento anual das atividades de fiscalizatórias (plano de fiscalização), de modo que possa ser anualmente avaliado com base nos resultados alcançados.

282. A segunda diz respeito a coleta e divulgação, em seus relatórios de gestão, do valor efetivamente gasto com as atividades de fiscalização do exercício profissional, o qual contenha exclusivamente as despesas com: i) salário, encargos e benefícios dos fiscais; ii) transporte dos fiscais; iii) manutenção, seguro, estacionamento e pedágio dos veículos utilizados na fiscalização, em nome do conselho; iv) equipamentos utilizados na fiscalização, bem como seguro, calibração e manutenção destes; v) diárias para cobrir despesas de estadia e alimentação dos fiscais; vi) capacitação profissional dos fiscais; e, vii) telefonia móvel institucional utilizada pelos fiscais. Ressalta-se que nesse valor não devem ser incluídos o valor de aquisição e aluguel de imóveis e o valor de aquisição de automóveis.

283. Além disso, considera-se que outras informações deveriam obrigatoriamente compor campo específico do relatório de gestão, como por exemplo: a) o número total de fiscalizações realizadas, (ativas / reativas); b) o número total de profissionais fiscalizados (pessoas físicas / pessoas jurídicas); c) informações detalhadas sobre autos de infração, multas e demais notificações; d) o valor total gasto com indenizações a conselheiros (diárias, jetons, auxílios representação e demais verbas indenizatórias); e) o valor total gasto com publicidade. Determinação nesse sentido também constará da proposta de encaminhamento desse trabalho.

284. A ideia é buscar – com a divulgação desses dados nos Relatórios de Gestão – que o Tribunal, os profissionais e até mesmo a própria sociedade passe a conhecer melhor a estrutura, os gastos e as atividades realizadas por essas entidades, propiciando, inclusive, atuações futuras dos órgãos de controle.

285. Considera-se igualmente oportuno informar ao Congresso Nacional os fatos aqui relatados, de forma a subsidiar eventual debate legislativo acerca dessa matéria.

5.2.2 - Ausência ou insuficiência de supervisão do conselho federal sobre o conselho regional em relação às atividades finalísticas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

286. Da análise da legislação pertinente, observa-se que uma das atribuições dos conselhos federais é a supervisão das atividades de fiscalização do exercício profissional realizadas pelos conselhos regionais.

287. 'Supervisionar a fiscalização do exercício profissional em todo o território nacional' é competência expressa do conselho federal nas leis de criação dos conselhos de biologia (Lei 6.684/1979, art. 10, III), de biomedicina (Lei 7.017/1982 c/c o art. 10, III, da Lei 6.684/1979), de economistas domésticos (Lei 8.042/1990, art. 11, IV), de fisioterapia e terapia ocupacional (Lei 6313/1975, art. 5º, III), de fonoaudiologia (Lei 6.965/1981, art. 10, III) e de nutricionistas (Lei 6.583/1978, art. 9º, III).

288. Nesse mesmo sentido está a regulamentação da Lei 4.739/1965 (que criou os conselhos de estatística), que definiu que o exercício profissional seria fiscalizado pelos conselhos regionais, 'sob a supervisão do Conselho Federal de Estatística' (Decreto 62.497/1968, art. 14).

289. Para outros quatro conselhos, a fiscalização do exercício profissional é competência expressa do próprio conselho federal, conforme se observa na lei de criação dos conselhos de medicina veterinária (Lei 5.517/1968, art. 8º), de relações públicas (Decreto-Lei 860/1969, art. 2º, alínea 'c'), de psicologia (Lei 5.766/1971, art. 6º, alínea 'b') e de serviço social (Lei 8.662/1993, art. 8º, inciso I).

290. Essa supervisão também pode ser deduzida das diversas disposições constantes das leis de criação que tratam da intervenção do conselho federal nos regionais. É o caso do conselho federal de arquitetura (Lei 12.378/2010), que tem competência para 'adotar medidas para assegurar o funcionamento regular dos CAUs' (art. 28, III) e para 'intervir nos CAUs quando constatada violação desta Lei ou do Regimento Geral' (art. 28, IV). Entende-se que somente mediante a supervisão das atividades finalísticas dos conselhos regionais – por parte do conselho federal – é que esse poderia constatar violação legal ou regimental daqueles, ao menos em seus aspectos materiais mais relevantes.

291. Outro exemplo é o caso dos conselhos de corretores de imóveis (Lei 6.530/1978), no qual compete ao conselho federal 'intervir temporariamente nos Conselhos Regionais, nomeando diretoria provisória, até que seja regularizada a situação (...)' (art. 16, inc. XIV); e 'promover diligências, inquéritos ou verificações sobre o funcionamento dos Conselhos Regionais e adotar medidas para sua eficiência e regularidade' (art. 16, inc. XVI);

292. A Lei 4.886/1965 também definiu, em seu artigo 47, que compete ao conselho federal dos representantes comerciais fiscalizar a execução das disposições da sua lei de criação, ressalvando, em seu parágrafo único, que 'em caso de inobservância das prescrições legais, caberá intervenção do Conselho Federal nos Conselhos Regionais'.

293. Conforme detalhado no item 3 deste trabalho, em grande parte da legislação de criação e de organização dos conselhos de fiscalização profissional há previsão expressa no seu texto que o conselho federal e os conselhos regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia. É o que ocorre nos casos dos sistemas de administração (Lei 4.769/1965, art. 6º), de biologia (Lei 6.684/1979, art. 6º, § 1º), de biomedicina (Lei 7.017/1982 c/c Lei 6.684/1979, art. 6º, § 1º), de economistas domésticos (Lei 8.042/1990, art. 5º) de enfermagem (Lei 5.905/1973, art. 1º), de estatística (Decreto 62.497/1968, art. 16), de fisioterapia e terapia ocupacional (Lei 6.316/1975, art. 1º, § 1º), de medicina (Lei 3.268/1957, art. 1º), de medicina veterinária (Lei 5.517/1984, art. 10), de nutricionistas (Lei 6.583/1978, art. 2º), de odontologia (Lei 4.324/1964, art. 2º), de relações públicas (Decreto-Lei 860/1969, art. 1º), de psicologia (Lei 5.766/1971, art. 1º), de serviço social (Lei 8.662/1993, art. 7º) e de técnicos em radiologia (Decreto 92.790/1986, art. 12).

294. Infere-se que isso também denota o caráter unitário de funcionamento de cada sistema de fiscalização, no qual o conselho federal detém prerrogativas de supervisão hierárquica em relação aos conselhos regionais, inclusive no que diz respeito às atividades de fiscalização.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

295. Há de se observar, também, o aspecto da supervisão do conselho federal relacionado a sua atribuição de examinar e aprovar a prestação de contas dos conselhos regionais – competência esta que, presume-se, não é restrita apenas aos aspectos financeiros e contábeis, mas também aos aspectos finalísticos –, conforme previsto nas leis de criação dos conselhos de administração (Lei 4.769/1965, art. 7º, 'h'), de arquitetura (Lei 4.769/1965, art. 7º, V), de biologia (Lei 6.684/1979, art. 10, IV), de biomedicina (Lei 7.017/1982), de corretores de imóveis (Lei 6.530/1978, art. 16, XII), de enfermagem (Lei 5.905/1973, art. 15, XII), de economistas domésticos (Lei 8.042/1990, art. 11, V), de estatística (Lei 4.739/1965, art. 21 e art. 31, V e IX), de fisioterapia e terapia ocupacional (Lei 6.316/1975, art. 5º, IV), de fonoaudiologia (Lei 6.965/1981, art. 10, IV), de nutricionistas (Lei 6.583/1978, art. 9º, IV), de odontologia (Lei 4.324/1964, art. 4º, 'n'), de psicologia (Lei 5.776/1971, art. art. 9º, 'i', c/c art. 6, 'q') e de representantes comerciais (Lei 4.886/1965, art. 25).

296. Ainda sobre esse aspecto – avaliação da gestão dos conselhos regionais, por parte do conselho federal – o próprio TCU, por ocasião da prolação do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário, deliberou no sentido de que compete ao colegiado de cada conselho federal elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992.

297. Vale registrar que, de modo geral, um conselho federal fica, em regra, com 20 a 33% da receita do seu respectivo sistema, ou seja, um valor bastante significativo e mais do que suficiente para exercer adequadamente suas competências legais de acompanhamento e supervisão finalística dos seus respectivos conselhos regionais.

298. Ante todo o exposto, da análise sistemática da legislação apresentada – conjuntamente com deliberação do próprio TCU – entende-se possível firmar entendimento de que um conselho federal de determinada profissão regulamentada não pode furtar-se de realizar o acompanhamento e a supervisão das atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais que compõe o seu sistema.

299. Para se buscar um panorama de como tal competência estava sendo realizada, foram solicitados de todos os 28 conselhos federais, via ofício de requisição, diversas informações acerca das atividades finalísticas de cada sistema, principalmente às que diziam respeito as suas funções de fiscalização e julgamento.

300. O 1º Ofício de Requisição (peças 2 a 29) encaminhado às autarquias federais solicitou, dentre outras informações, os processos autuados de 2015 a 2017, e os processos julgados no mesmo período, indicando o número do processo, as datas de autuação e de apreciação, os recursos eventualmente impetrados e sanções aplicadas, incluindo informações individualizadas dos conselhos regionais, caso fossem consolidadas pelo conselho federal (item 'f').

301. A compilação das respostas revelou que a grande maioria dos conselhos federais (82%) não possuem dados referentes à autuação e julgamento de processos realizados no âmbito dos conselhos regionais. Dos 28 conselhos federais, apenas cinco apresentaram tais dados, ainda que, em alguns casos, não individualizados por conselho regional (CFC, Cofeci, Cofecon, Confe e CFP); treze conselhos somente apresentaram números relativos aos processos julgados pelo próprio conselho federal (CAU, CFB, CFBio, Cofen, CFF, Coffito, CFFa, CFM, CFMV, CFQ, Conferp, CFESS e Conter); quatro afirmaram não possuir dados consolidados sobre as informações solicitadas (CFA, Confef, Cofem, CFN e CFO); outros quatro conselhos não apresentaram resposta ao questionamento (CFBM, OBM-CF e Confere); um conselho apresentou dados de apenas parte do conselhos regionais (Confea); e outro informou não terem sido realizadas autuações ou julgamentos no período (CFED).

302. Complementarmente, o 2º Ofício de Requisição encaminhado aos Conselhos (peça 48) solicitou o preenchimento do 'Quadro de Informações dos Conselhos' (item 'g', itens 7.10 a 7.17), acerca dos dados do exercício de 2016 referente: ao número de fiscalizações da atividade profissional realizadas; ao número de sanções aplicadas, como advertências, multas, suspensões e cancelamentos de registro; ao valor total das sanções pecuniárias aplicadas; e, ao valor total efetivamente recolhido das sanções pecuniárias aplicadas. Dos 28 conselhos federais, apenas 2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

responderam a tais questões, ainda que de maneira incompleta (CFC e CFED), os demais não responderam ou tão somente informaram que os dados eram da competência dos conselhos regionais.

303. Ainda sobre o 'Quadro de Informações dos Conselhos' (2º ofício enviado aos conselhos, peça 48, 'g', itens 7.19), foi questionado a cada um dos conselhos federais, qual o valor total despendido com a função de fiscalização do exercício profissional no exercício de 2016, sendo discriminada quais seriam as rubricas que deveriam ser consideradas nesse cálculo. Apenas os conselhos de contabilidade, medicina e de técnicos em radiologia apresentaram dados, sendo que os dois últimos eram referentes apenas à parcela repassada pelo conselho federal aos regionais para custeio de fiscalizações, o que não era o intuito do questionamento.

304. Nesse ponto questiona-se, retoricamente, de que maneira os conselhos federais estariam de fato desempenhando o seu dever legal de acompanhar e supervisionar a atividade de fiscalização profissional dos conselhos regionais, se não tem conhecimento nem mesmo dos dados referentes a tais atividades?

305. O principal exemplo da inexistência ou insuficiência de supervisão e acompanhamento do conselho federal em relação aos seus regionais foi relatado na fiscalização realizada no Confea (p. 15 a 18 e p. 21 a 25 da peça 119 do TC 023.357/2017-7). Naquela fiscalização, a equipe de auditoria da SeinfraUrbana detectou, dentre outras irregularidades, a supervisão deficiente e falta de acompanhamento do Confea em relação aos Creas, assim como, a omissão normativa do Confea.

306. A deficiência da supervisão foi caracterizada pela ausência de dados, informada pelo próprio Confea, acerca dos recolhimentos das sanções pecuniárias aplicadas pelo conselho. Nesse sentido, a equipe pondera que:

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

307. A equipe da SeinfraUrbana também constatou, mediante circularização, discrepâncias entre os valores informados pelo Confea e pelos Creas acerca dos repasses (cota parte):

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

308. Tais discrepâncias de valores informados também evidenciam a deficiência na supervisão por parte do Confea em seus respectivos conselhos regionais.

309. Outra constatação refere-se à intempestividade, por parte do Confea, em deliberar sobre as contas dos conselhos regionais, nos termos da Lei 5.194/1966 (art. 27, 'h'), uma vez que mais de 60 prestações de contas não haviam sido julgadas até 2017 (majoritariamente contas de 2012 a 2015).

310. Sobre a omissão normativa do Confea, o relatório de auditoria ressalta o lapso temporal de 51 anos entre o início da vigência da sua lei de criação e a emissão da Resolução Confea 1.090/2017 que regulamentou o cancelamento do registro profissional 'por má conduta pública e escândalos praticados pelo profissional ou sua condenação definitiva por crime considerado infame' (Lei 5.194/1966, art. 75). O relatório menciona as diversas ocorrências de má conduta profissional detectadas operações como a 'Lava Jato' que poderiam ter sido exemplarmente punidas ou até mesmo coibidas pelo Confea, no exercício de sua atribuição legal, o que não ocorreu.

311. No que diz respeito à falta de acompanhamento da fiscalização dos Creas, o Relatório de Auditoria ressalta a participação passiva do Confea no âmbito do seu sistema, uma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

vez que não realiza nenhum acompanhamento sobre a instauração de processos nos Creas para apuração de irregularidades cometidas por engenheiros e empresas investigadas em operações policiais de amplo conhecimento público. E que não há informações sobre a instaurações de processos em desfavor de investigados na operação 'Lava Jato' ou operações correlatas.

312. Outros exemplos que entendemos ser consequência desse distanciamento do conselho federal em relação ao regional – no que diz respeito aos aspectos finalísticos – foram observados na auditoria realizada no Cremego, CRO-GO e Crea-GO (promovida pela Secex-GO, TC 023.515/2017-1, peça 37, item III.3). A fiscalização constatou 'omissão dos conselhos federais em razão de terem deixado de expedir instruções detalhadas acerca dos procedimentos de fiscalização que devem obrigatoriamente constar nos planos anuais de fiscalização e dos padrões mínimos da atividade de fiscalização exercida pelos conselhos regionais'.

313. A equipe daquela auditoria ressaltou que, dentre as autarquias fiscalizadas, 'apenas o Cremego destacou normas expedidas pelo correspondente conselho federal visando instruir os conselhos regionais quanto à atividade de fiscalização'. Já com relação ao Crea-GO, 'a análise efetuada indica que, apesar de haver um documento com parâmetros de fiscalização, o documento seria, segundo a equipe de fiscalização do Crea-GO, muito genérico'. Por fim, sobre o CRO-GO, o resultado da avaliação realizada pela equipe de auditoria na documentação utilizada pela fiscalização 'indica que a autarquia não tem procurado estabelecer padrões mínimos da atividade de fiscalização'.

314. Importante registrar também que a compilação dos dados obtidos nas diversas fiscalizações realizadas no âmbito desta FOC evidenciou disparidades graves entre conselhos regionais do mesmo sistema.

Quadro 24 – Dados de fiscalizações realizadas em 2016 pelos conselhos regionais auditados nesta FOC

	Crea-AM	Crea-GO	Crea-MS	Cremego	CRM-RN	Cremesp	Coren-MS	Coren-RS	Creci-ES	Creci-RS	CRO-GO
Nº total de fiscalizações	2.153	56.573	19.366	415	97	1.101	88	890	74	47.617	876
Nº total de fiscais	15	38	18	3	0	20	6	27	2	16	9
Fiscalizações/ Fiscais	144	1.489	1.076	138	*	55	15	33	37	2.976	97
* Obs.: Segundo o CRM-RN, as fiscalizações foram realizadas pelos próprios conselheiros.											

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados obtidos nas auditorias realizadas no âmbito desta FOC.

315. Conforme é possível observar do quadro acima, o Creci-RS informou ter realizado 47.617 fiscalizações (sendo que 35.046 resultaram em autos de constatação, 7.351 em notificações e outras 5.220 em autos de infração). O Creci-ES, por sua vez, informou ter realizado somente 74 fiscalizações. Ainda que o número de fiscais, o número de inscritos e área de abrangência do conselho gaúcho sejam consideravelmente maiores que os do capixaba, conclui-se que o próprio conceito de 'fiscalização' seja distinto entre estas entidades, pois não se pode conceber que a diferença de produtividade entre fiscais destes conselhos seja de quase 8.000%.

316. Se for esse o caso, entende-se necessária e imediata atuação por parte do conselho federal no sentido de corrigir esse tipo de distorção, mediante treinamento, capacitação, melhoria do planejamento, reforço na fiscalização ou medida semelhante. O conselho federal de corretores de imóveis, repisa-se, informou não possuir tais dados, o que evidencia ausência de acompanhamento da sua principal atividade finalística.

317. Da mesma forma, em relação às sanções aplicadas pelos mesmos conselhos regionais auditados, observa-se que o Crea-GO aplica 18 vezes mais multas que o Crea-AM,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

mesmo tendo pouco mais que o dobro de fiscais. Contudo, o número de advertências aplicadas por esse último é 10 vezes maior, conforme se observa do quadro abaixo.

Quadro 25 – Dados de sanções aplicadas em 2016 pelos conselhos regionais auditados nesta FOC

Quantitativos	Crea-AM	Crea-GO	Crea-MS	Creme go	CRM-RN	Creme sp	Coren-MS	Coren-RS	Creci-ES	Creci-RS	CRO-GO
Advertências	420	41	5	10	1	19	2	516	9	369	18
Multas	420	7.640	2.018	0	0	0	2	0	47	1.246	0
Suspenção de registro	0	0	0	1	1	30	66	0	0	80	4
Cancelamento de registro	0	1	0	0	0	7	0	0	8	1	0

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos dados obtidos nas auditorias realizadas no âmbito desta FOC.

318. Considera-se que esses dados mostram descompasso de atuação entre conselhos regionais do mesmo sistema, necessitando de atenção dos seus respectivos conselhos federais, especialmente em relação à normatização de procedimentos, capacitação de funcionários e também no que diz respeito ao acompanhamento dos planos de fiscalização, de forma a buscar a correção de desvios e uma maior uniformidade de atuação.

319. Ante todo o exposto, o panorama que pode ser traçado a partir das informações ora apresentadas permite concluir que há, por parte dos conselhos federais, o desconhecimento de informações acerca da competência dos conselhos regionais relacionadas: i) à autuação e ao julgamento dos processos de fiscalização; ii) às sanções aplicadas; e iii) aos dispêndios financeiros incorridos com a atividade de fiscalização.

320. Assim, considerando a inequívoca existência de competência legal, por parte dos conselhos federais, para supervisionar as atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais, entende-se oportuna atuação desta Corte de Contas no sentido de exigir o seu devido cumprimento. Propõe-se, para tanto, determinar aos conselhos de fiscalização profissional que:

i) realize o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais, mediante a coleta de dados e informações sobre as atividades de fiscalização da atividade profissional – planejadas e efetivamente executadas – de cada um dos conselhos que compõe o sistema, para que seja possível a formação de indicadores de desempenho;

ii) avalie a possibilidade de implantação de um sistema de indicadores de desempenho, com o estabelecimento de padrões mínimos e metodologia de avaliação e monitoramento para cada conselho regional, de forma a possibilitar a detecção de desvios e a respectiva intervenção, se for necessário; e,

iii) avalie a possibilidade de elaboração de planos estratégicos com metas anuais progressivas, no sentido de buscar uma melhoria contínua de cada uma das atividades, e que os resultados possam ser avaliados na prestação de contas de cada conselho regional;

6 - RECEITAS

321. Inicialmente, cabe ressaltar que a temática relacionada às receitas auferidas pelos sistemas de fiscalização profissional, foi inserida nesta fiscalização por solicitação do Ministro Relator, Weder de Oliveira, mediante Despacho de 01/12/2016 (TC 030.312/2016-7), em função do baixo nível de governança, da ampla liberdade administrativa, do insuficiente nível de transparência e considerável volume de recursos arrecadados. Dessa forma, o presente tópico fará uma abordagem sobre questões arrecadatórias dessas autarquias, tais como: as fontes de receita, os ingressos extraorçamentários, as renúncias de receita e a cobrança de inadimplentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

322. Por estarem intrinsicamente vinculados à questão da viabilidade financeira dessas entidades, também serão abordados neste tópico assuntos relacionados ao trânsito de recursos entre as unidades que compõe cada sistema de fiscalização profissional, quais sejam: as cotas-parte, os empréstimos e as doações e subvenções.

6.1 - Fontes de receitas

323. Dentre os focos deste trabalho está a correta delimitação das possíveis fontes de receitas dos conselhos, de maneira a evitar que sejam estabelecidas fontes de renda abusivas ou ilegais, onerando as empresas e profissionais registrados ou desvirtuando os reais objetivos para os quais estas autarquias foram criadas.

324. As autarquias federais, em geral, recebem recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e, em alguns casos possuem receitas próprias previstas em lei. Este é caso, por exemplo, das agências reguladoras (Aneel, Anatel etc).

325. Os conselhos de fiscalização profissional, contudo, não recebem recursos do OGU e, geralmente, possuem como fontes de receitas aquelas previstas em suas leis de criação, regimentos internos e/ou estatutos.

326. Os conselhos federais possuem, geralmente, uma receita relativa à cota parte transferida pelos conselhos regionais, além de outras receitas próprias com doações, legados, subvenções, rendimentos patrimoniais e rendas eventuais. Os conselhos regionais, por sua vez, arrecadam, em regra, anuidades, taxas e emolumentos, multas, doações e subvenções; renda patrimonial; e outras rendas e serviços.

327. Das fontes de receita citadas, cabe tecer alguns comentários em relação às anuidades, taxas/emolumentos e outras rendas/serviços:

a) anuidades (contribuições corporativas):

328. Contribuição anual cobrada por estas autarquias em decorrência da inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício, nos termos do disposto na Lei 12.514/2011.

329. De acordo com o entendimento externado pelo STF (STF - ADIN 1.717-6 /DF), as anuidades são contribuições especiais no interesse de categorias econômicas ou profissionais, que possuem natureza de tributo. Ou seja, estes recursos tratam-se de prestações pecuniárias compulsórias, que não constituem sanção de ato ilícito, são instituídos em lei e são cobrados mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Portanto, são recursos de natureza pública que devem ser geridos de forma eficiente, em benefício do interesse público, atendendo ao disposto no art. 37 da CF/1988. Além disso, conforme Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente.

330. Este tributo consta, na grande maioria dos conselhos, textualmente de sua lei ou decreto-lei de criação. Entretanto, algumas destas autarquias não possuem em suas leis de criação qualquer menção a esta anuidade e a correta delimitação desta fonte de receita, como é o caso do Confe (Lei 4.739/1965) e do Conter (Lei 7.394/1985). Além disso, os valores e reajustes de anuidades vêm sendo realizados por atos normativos dos respectivos conselhos federais, que estipulam o limite de valor máximo destes tributos.

331. Diante disso, a necessidade de observância do princípio da legalidade tributária para instituição e majoração das contribuições corporativas é assunto recorrente em discussões dos tribunais e da doutrina.

332. O princípio da legalidade consta do art. 9º, I, e 97 do Código Tributário Nacional (CTN). Para atender a estes dispositivos do CTN, quando da criação de um tributo, a lei deve estabelecer não somente suas linhas gerais, mas também definir claramente, dentre outras especificidades, seu sujeito ativo, seus sujeitos passivos, suas hipóteses de incidência e fatos geradores, suas bases de cálculo e alíquotas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

333. Portanto, uma vez que as anuidades cobradas por estas autarquias se constituem de tributos, elas devem respeitar os princípios constitucionais tributários, incluindo o da legalidade, conforme decisões do STF (AI-AgR 768.577, 1ª Turma, DJe 16/11/2010; RE 611.686, DJe 13/4/2011; RE 368.917, DJe 11/11/2009; RE 465.330, DJ 27/4/2006; e RE 523.163, DJe 17/2/2011).

334. Vale lembrar que foi editada, em 1982, a Lei 6.994, que tratava da fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional. Esta lei estabeleceu, em seu art. 1º, que o valor das anuidades seria fixado pelo respectivo órgão federal, acrescentando no § 1º do mencionado artigo os limites máximos para estes tributos.

335. O mencionado diploma foi revogado pela Lei 9.649/1998, que, dentre outras medidas, estabeleceu no art. 58, § 4º, o seguinte:

'§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.' (grifos não constam do original)

336. Entretanto, a supramencionada norma foi considerada inconstitucional em decorrência do julgamento pelo STF da ação direta de inconstitucionalidade, ADIN nº 1.717-6/DF.

337. Em 2004, foi publicada a Lei 11.000/2004 que estabeleceu em seu art. 2º o que segue:

'Art. 2º 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'. (grifos não constam do original)

338. Esta lei transferiu para estas autarquias a possibilidade de fixar as contribuições anuais. Contudo, esta norma foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.408/DF) impetrada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). A mencionada ADI, por sua, vez restou prejudicada com a publicação da Lei 12.514/2011, uma vez que o STF considerou, em sessão plenária realizada em 2/12/2016, que houve perda de objeto, visto que a Lei 11.000/2004 teria sido revogada de maneira tácita pelo referido diploma. Além disso, vale mencionar que, o STF, mediante o RE 704.292/PR, considerou, em acórdão proferido em 19/10/2016, o art. 2º da Lei 11.000/2004 e seu parágrafo 1º inconstitucionais.

339. Atualmente, está em vigor a Lei 12.514/2011 que, dentre outros assuntos, trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral. Esta norma estabelece que as disposições aplicáveis para valores devidos a conselhos profissionais serão as constantes desta norma, quando não existir disposição a respeito em lei específica. Além disso, em seu art. 4º, consta o que segue:

'Art. 4º Os Conselhos cobrarão:

I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação;

II - anuidades; e

III - outras obrigações definidas em lei especial.'

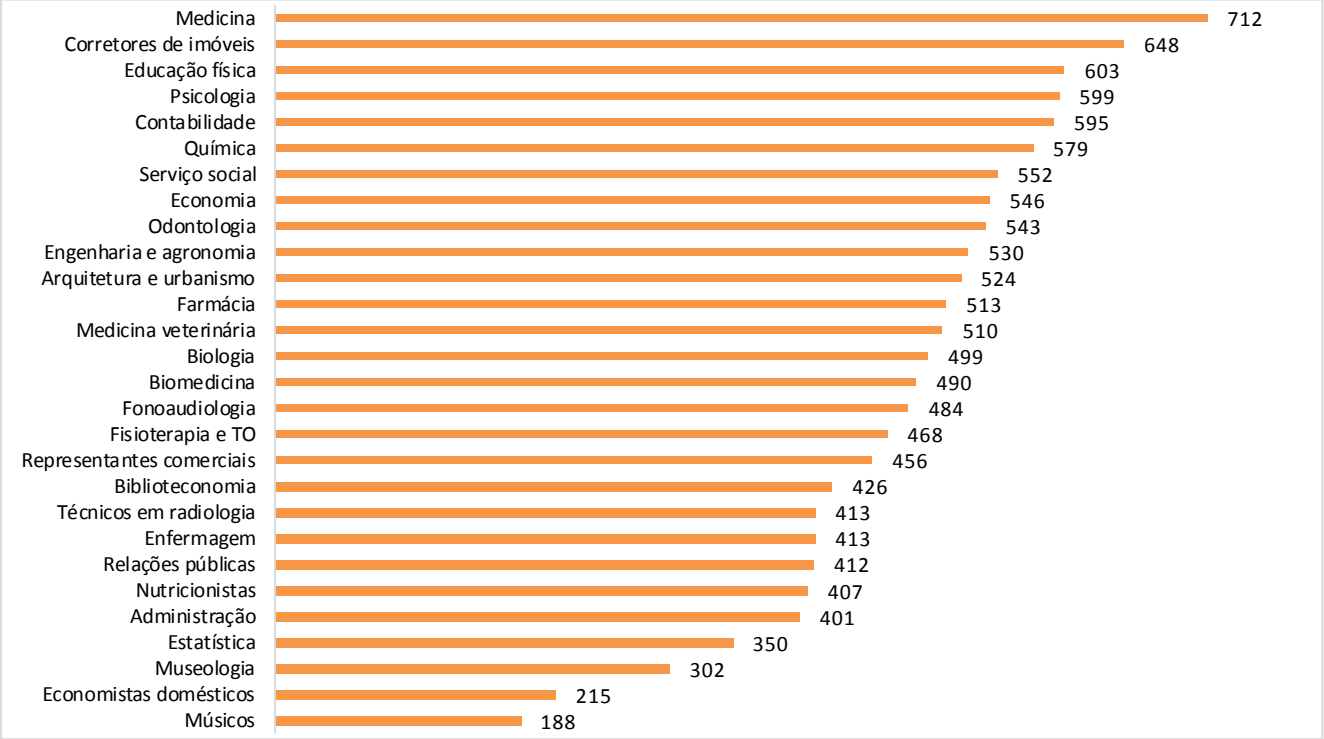
340. O §1º do art. 4º define, ainda, que os valores das anuidades serão reajustados de acordo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo IBGE. A mencionada lei estabelece em seu art. 5º o fato gerador da contribuição corporativa e em seu art. 6º e incisos, estabelece novos limites para as anuidades cobradas pelos conselhos. Vale destacar que o STF, mediante ADIs 4.697 e 4.762, considerou esta lei constitucional, incluindo esta cláusula de reajuste.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

341. Portanto, o legislador buscou suprir a ausência de disposição expressa da anuidade na lei de criação dos diversos conselhos. Entretanto, o fez numa legislação não específica, que além deste tema tratava sobre as atividades do médico-residente. Isto demonstra, mais uma vez, a necessidade de, caso venha a ser editada uma legislação geral de conselhos, que o tema seja tratado de forma específica, delimitando fatos geradores, isenções, limites, vedações, requisitos, critérios de reajuste etc. Assim, considera-se oportuno informar o Congresso Nacional acerca desta lacuna legislativa.

342. Segue no quadro abaixo o maior valor de anuidade dos profissionais de nível superior (pessoas físicas), para o exercício de 2017, de cada um dos sistemas de fiscalização profissional.

Figura 2 – Maior valor de anuidade cobrada de profissionais em cada sistema, em 2017 (em R$)

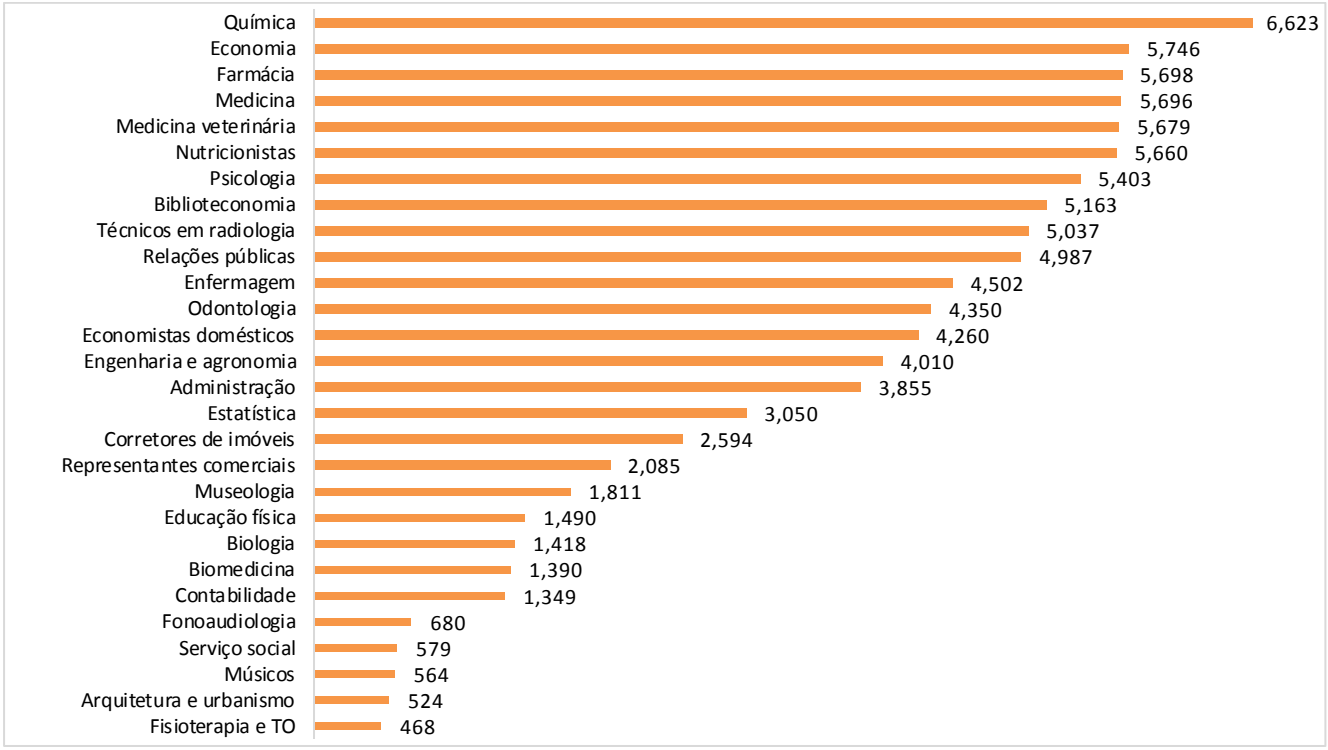


Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base no questionário aplicado.

343. Da mesma forma, no quadro seguinte, o maior valor de anuidade cobrada das empresas registradas em cada um dos sistemas de fiscalização profissional, também para o exercício de 2017.

Figura 3 – Maior valor de anuidade cobrada de pessoas jurídicas em cada sistema, em 2017 (em R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base no questionário aplicado.

b) taxas e emolumentos

344. As taxas e emolumentos são cobrados em função do registro, da emissão de carteira profissional, da expedição de certidões e outras demandas, por meio das quais o conselho é provocado pelo interessado.

345. Antes de mais nada, cumpre salientar que, assim como as anuidades, as taxas e emolumentos de serviços prestados por estas autarquias possuem natureza tributária. Esta conclusão é facilmente obtida a partir de analogia com a natureza das taxas e emolumentos cobrados pelos cartórios na expedição de certidões e efetivação de registros dos mais diversos, conforme consta da ADI 1.378 MC, de relatoria do Min. Celso de Mello:

'A jurisprudência do STF firmou orientação no sentido de que as custas judiciais e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade.'

346. Este entendimento resta evidente, uma vez que as taxas e emolumentos cobrados buscam suprir os custos de um serviço inerente às funções típicas do Estado, não se constituindo de meio de obtenção de recursos típica dos particulares, mediante de prestação de serviço comercial ou industrial.

347. O Código Tributário Nacional define taxa da seguinte forma:

'Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas. (Vide Ato Complementar nº 34, de 1967)'

348. Isto posto, por se tratar de tributo, as taxas cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional devem estar previstas em lei, nos termos do disposto no art. 3º do CTN.

349. Cabe mencionar que, assim como as anuidades, as taxas/emolumentos constam textualmente das leis ou decretos-lei de criação da grande maioria dos conselhos. Entretanto, algumas destas normas não possuem qualquer menção direta à cobrança das mencionadas taxas, como, por exemplo, a lei de criação do CFA (Lei 4.769/1965) e do Confere (Lei 4.886/1965). Além disso, alguns normativos se referem às taxas em sentido amplo, ou seja, de forma genérica.

350. O Conselho Regional de Administração do Distrito Federal (CRA-DF), por exemplo, apesar de não mencionar estes tributos em sua lei de criação, arrecadou as seguintes rubricas das pessoas físicas em 2017, conforme extraído do seu portal de internet (peça 30):

Quadro 26 – Taxas cobradas pelo CRA-DF (2017)

Taxa	Valor
Registro Profissional	**R$ 35,00**
Carteira de Identidade Profissional	R$ 35,00
Substituição de Carteira ou Expedição de 2ª via	R$ 35,00
Cancelamento de Registro Profissional	R$ 142,00
Licença de Registro Profissional	R$ 142,00
Transferência de Registro Profissional	R$ 35,00
RRT (Registro de Responsabilidade Técnica)	R$ 35,00
RCA (Registro de Comprovação de Aptidão)	R$ 35,00
Registro de Atestado de Capacidade Técnica	R$ 35,00
Certidões (de Regularidade, RCA, Acervo Técnico e outras)	R$ 35,00
Visto em documentos expedidos por outros CRAs	R$ 35,00
Remessa e Retorno (Processo em grau de recurso)	R$ 164,00
Cancelamento do Registro de Responsab. Técnica – RRT	R$ 35,00
Transferência de Acervo Técnico	R$ 35,00
Licença de Registro Profissional	R$ 142,00

Fonte: http://www.cradf.org.br/institucional/valores-da-anuidade-taxas/valores-anuidade-pessoa-fisica (consulta em 23/11/2017

351. A Lei 3.820/1960, que instituiu os conselhos de farmácia, por sua vez, previa em seu art. 27 o que segue:

'Art. 27. - A renda de cada Conselho Regional será constituída do seguinte:

a) 3/4 da taxa de expedição de carteira profissional;

b) 3/4 das anuidades;

c) 3/4 das multas aplicadas de acordo com a presente lei;

d) doações ou legados;

e) subvenções dos governos, ou dos órgãos autárquicos ou dos para-estatais;

f) 3/4 da renda das certidões;

g) qualquer renda eventual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

§ 1º - Cada Conselho Regional destinará 1/4 de sua renda líquida à formação de um fundo de assistência a seus membros necessitados, quando inválidos ou enfermos.'

352. Desta forma, estaria legalmente prevista a cobrança da taxa de expedição da carteira, das anuidades, das multas, das doações e legados das subvenções e das certidões. Entretanto, o Conselho Regional de Farmácia-MT, arrecadava em 2015 (peça 31), além das taxas legalmente previstas, outras taxas como por exemplo: listagem (R$ 500,00); inscrição pessoa física de nível superior (R$ 67,00), apesar de já cobrar cédula de identificação profissional (R$ 83,00) e carteira de identificação profissional (R$ 83,00); e inscrição de pessoa jurídica (R$ 381,00).

353. Vale citar também como exemplo os conselhos de biologia. A Lei 6.684/1979 combinada com a Lei 7.017/1982, estabeleceu em seu art. 18 as seguintes rendas dos conselhos regionais:

'Art. 18. Constitui renda dos Conselhos Regionais:

I - 80% (oitenta por cento) do produto da arrecadação de anuidades, taxas, emolumentos e multas;

II - legados, doações e subvenções;

III - rendas patrimoniais.'

354. Ou seja, há referência a taxas de forma genérica, sem a correta delimitação do que poderia ser arrecadado pelas autarquias. A título de exemplo, o Conselho Regional de Biologia da 4ª Região (CRBio-4ªR) estabeleceu para o exercício de 2017, baseado na Resolução CFBio 415/2016 (peça 162), as seguintes taxas:

Quadro 27 – Taxas instituídas pelo CFBio 4ª Região (Res. CFBio 415/2016)

a) Inscrição de Pessoa Física	64,20
b) Inscrição de Pessoa Jurídica	263,96
c) Cédula de Identidade	44,23
d) Carteira de Identidade Profissional	64,20
e) Segunda Via de Cédula	78,47
f) Segunda Via de Carteira	128,42
g) Certidões / Certificados / Atestados / Renovação de TRT	44,23
h) Certidão de Acervo Técnico	64,20
i) Registro Secundário	52,79
j) Título de Especialista	266,82
l) Termo de Responsabilidade Técnica – TRT	176,93
m) Multa Eleitoral (20% da anuidade)	99,87
n) Taxa de Solicitação de Cancelamento/Licença de Registro/Transferência	34,24
o) Anotação de Responsabilidade Técnica – ART	45,65

355. Conforme anteriormente exposto, a Lei 6.994/1982 foi publicada com o objetivo de fixação do valor das anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional. No que tange às taxas, seu art. 1º estabelece que seria vedada a cobrança de quaisquer taxas e emolumentos além dos previstos em seu art. 2º, que, por sua vez, definiu o que segue:

'Art 2º - Cabe às entidades referidas no art. 1º desta Lei a fixação dos valores das taxas correspondentes aos seus serviços relativos e atos indispensáveis ao exercício da profissão, restritas aos abaixo discriminados e observados os seguintes limites máximos:

a inscrição de pessoas jurídicas 1 MVR

b inscrição de pessoa física 0,5 MVR

c expedição de carteira profissional 0,3 MVR

d substituição de carteira ou expedição de 2ª.via 0,5 MVR

e certidões 0,3 MVR

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica às taxas referentes à Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, criada pela lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, as quais poderão ser fixadas observado o limite máximo de 5 MVR.'

356. Portanto, as taxas passíveis de serem cobradas pelos conselhos se restringiam a: inscrição de pessoas físicas e jurídicas; expedição, substituição ou 2ª via de carteira profissional; e certidões.

357. Entretanto, após a revogação da Lei 6.994/1982 pela Lei 9.649/1998, uma série de normas tiveram o objetivo de regular as fontes de receita dos conselhos, sem, contudo, conseguir abranger sua totalidade. A Lei 9.649/1998 fez menção aos 'preços de serviços', entretanto foi considerada inconstitucional pela ADIN nº 1.717-6/DF. A expressão 'preços de serviços' também constou da Lei 11.000/2004, todavia, nos termos da ADI 3.408/DF, o art. 2º, caput, e § 1º teriam sido revogados de forma tácita pela Lei 12.514/2011, além de terem sido considerados inconstitucionais pelo STF, nos termos do RE 704.292/PR. A Lei 12.514/2011, por sua vez, não faz qualquer menção a taxas ou preços de serviços prestados pelas autarquias.

358. Portanto, atualmente, com exceção dos conselhos que possuem este detalhamento em leis próprias, não há lei vigente que especifique quais seriam as taxas e emolumentos passíveis de serem cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional, tampouco estabeleça seus fatos geradores, valores limite e critérios de atualização monetária.

359. Importante registrar que esse tipo de apontamento não é inédito, uma vez que foi um dos temas que gerou controvérsias quando da discussão legislativa que deu origem à Lei 12.246/2010, que alterou a Lei 4.886/1965 (lei de criação dos conselhos de representantes comerciais), estabelecendo o valor teto das anuidades daquela categoria profissional. Na ocasião, o referido diploma foi vetado parcialmente pelo Presidente da República. No projeto original, ficou estabelecido o que segue:

'Art . 10. Compete privativamente, ao Conselho Federal:

[...]

VIII – fixar, mediante resolução, os valores das anuidades e emolumentos devidos pelos representantes comerciais, pessoas físicas e jurídicas, aos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais nos quais estejam registrados, observadas as peculiaridades regionais e demais situações inerentes à capacidade contributiva da categoria profissional nos respectivos Estados e necessidades de cada entidade, e respeitados os seguintes limites máximos: (Incluído pela Lei nº 12.246, de 2010).

[...]

d) taxas e emolumentos por serviços prestados pelos Conselhos Regionais, relativos à emissão de documentos e outros atos administrativos – até R$ 50,00 (cinquenta reais);

[...]'

360. Ocorre que a alínea 'd' foi vetada, constando das razões do veto o seguinte fundamento:

'A hipótese de incidência tributária é genérica. Não se sabe quais 'serviços' serão objeto de cobrança, a quais 'emissões de documento' se está referindo ou, o que seriam os 'outros atos administrativos'.

Assim, há violação da legalidade tributária (art. 150, inciso I, da Constituição) por se delegar para ato infralegal a definição exata da hipótese de incidência tributária.'

361. Verifica-se, diante disso, uma lacuna legislativa seja pela omissão da lei de criação em relação à definição e ao detalhamento das taxas e emolumentos aptos a serem cobrados pelo conselho, seja pela mera menção genérica da expressão 'taxas', permitindo que o conselho crie novos fatos geradores para a cobrança de taxas de forma arbitrária, onerando os profissionais e empresas inscritas da respectiva autarquia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

362. Nessa esteira, a equipe de auditoria da Secex-SP, de acordo com o disposto em seu Relatório de Auditoria, p. 31 a 34 da peça 68 do TC 024.851/2017-5, verificou a cobrança indevida de taxas. Segundo consta, a Lei 3.268/1957, em seu art. 16, estabeleceu como fontes de receita para os conselhos regionais de medicina (CRMs): a taxa de inscrição; a taxa de expedição de carteiras profissionais; a anuidade; as multas; as doações e legados; as subvenções oficiais; e os bens e valores adquiridos. Ou seja, a mencionada lei teria previsto apenas duas taxas: a de inscrição e a de expedição de carteiras profissionais.

363. Entretanto, a Resolução CFM 2.125/2015, art. 16, teria estabelecido a cobrança das seguintes taxas: taxa de certificado; taxa de alteração contratual; taxa de cancelamento ou suspensão de inscrição; Taxa de alteração de responsabilidade técnica; e taxa de renovação de certificado.

364. Segundo a equipe da Secex-SP, os valores cobrados conforme o disposto nos arts. 15 e 16 da Resolução CFM 2.125/2015 têm natureza de taxa de polícia.

365. Isto posto, aquela equipe verificou que o Cremesp cobra uma taxa pela simples requisição da inscrição e outra taxa quando emite o certificado que atesta a regularidade da inscrição.

366. Em síntese, a Secex-SP entendeu abusiva a cobrança da taxa somente pela requisição da inscrição, tendo em vista ser este ato de iniciativa exclusiva do requisitante, não configurando exercício do poder de polícia ou prestação de serviço público. Além disso, concluiu que a Lei 6.839/1980 não prevê a cobrança da taxa de inscrição; taxa de cancelamento ou suspensão de inscrição; taxa de alteração contratual; taxa de alteração de responsabilidade técnica; e taxa de renovação de certificado; razão pela qual elas deveriam ter suas cobranças suspensas.

367. Apenas para demonstrar a relevância destas receitas, conforme o quadro 7 do Relatório de Auditoria do TC 024.851/2017-5, o total de ingressos provenientes das taxas de cancelamento ou suspensão de inscrição; taxas de alteração contratual; taxas de alteração de responsabilidade técnica; e taxas de renovação de certificado, incorridas em 2016, pelo Cremesp, perfazem um total de R$ 5.887.510,95, o que corresponde a 4,2% do total de receitas orçamentárias do mencionado exercício.

368. Vale lembrar que, nos termos utilizados pela equipe da Secex-SP, o STF possui posicionamento no sentido de que a cobrança de taxa pelos conselhos de fiscalização profissional submete-se ao princípio da legalidade (STF – RE 832256/RS, Relator: Min. Marco Aurélio, 25/11/2014, Primeira Turma).

369. Outra situação que vale a pena ser mencionada, refere-se ao CRQ-RS. Conforme consta da resposta ao Ofício de Requisição 36-549/2016, apresentada por meio do Ofício 03417/2017-PRES-CRQ-V (peça 152, p. 1 e 2), o Conselho Federal de Química teria estabelecido a cobrança de uma 'taxa de renovação de Certificado de Anotação de Função Técnica – AFT', que não estaria prevista de forma inequívoca na Lei 2.800/1956. Segundo o CRQ-RS, esta taxa não estaria prevista de forma clara na mencionada norma. Desta forma, a receita desta taxa estaria sendo registrada no Balanço Financeiro como ingresso extraorçamentário, de forma a não infringir os ditames reguladores do Direito Financeiro.

370. Vale ressaltar que o art. 26 da Lei 2.800/1956 estabelece o seguinte:

'Art. 26. Os Conselhos Regionais de Química cobrarão taxas pela expedição ou substituição de carteira profissional e pela certidão referente à anotação de função técnica ou de registro de firma.' (grifo não consta do original)

371. Além disso, o art. 31 da mesma lei resume as fontes de renda do mencionado conselho regional:

'Art. 31. A renda de cada Conselho Regional de Química será constituída do seguinte:

[...]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

f) três quartos (3/4) da renda de certidões.'

372. Portanto, de fato, não há qualquer previsão da mencionada taxa de renovação, razão pela qual entende-se inexistir amparo legal para a instituição desta obrigação tributária.

373. De toda a forma, o que resta claro, mais uma vez, é ausência de padrões e de delimitação das taxas passíveis de serem cobradas por estas autarquias permitindo, assim, que sejam definidas fontes de receitas arbitrárias e sem fundamento legal, onerando, sem qualquer justificativa, ainda mais os profissionais e empresas inscritos nos diversos conselhos.

374. Assim, considera-se oportuno informar o Congresso Nacional acerca desta lacuna legislativa em relação à ausência de lei que delimite o fato gerador destes tributos e dar ciência aos conselhos federais sobre a cobrança de taxas não previstas em lei, contrariando o princípio da legalidade tributária.

375. Além disso, cabe determinação aos conselhos de fiscalização profissional no sentido de que se abstenham de cobrar taxas que não estejam expressamente previstas em lei ou previstas de forma genérica em suas leis de criação.

c) outras rendas e serviços

376. Além do exposto, vale ressaltar que algumas normas referentes a estas autarquias preveem a possibilidade de receita com outros serviços e rendas eventuais, deixando em aberto o estabelecimento de outras fontes de receita sem a devida delimitação de critérios razoáveis.

377. Esta flexibilização está textualmente inserida nos normativos relativos aos seguintes conselhos: CFA (Lei 4.769/1965, art. 10, 'e'; art. 12, 'f'), CAU (Lei 12.378/2010, art. 30, V; art. 37, V), Confef (Res. Confef 206/2010 – Estatuto, art. 101, VI), Cofen (Lei 5.905/1973, art. 10, VI; art. 16, VI), Confea (Lei 5.194/1966, art. 28, IV; art. 35, VIII), CFF (Lei 3.820/1960, art. 27, 'g'), Cofem (Lei 7.287/1984, art. 10, 'e'; art. 12, 'f'), Conferp (Dec-Lei 860/1969, art. 5º, 'e'; art. 7º, 'f') e CFESS (Lei 8.662/1993, art. 19, III; Res. CFESS 469/2005, art. 62, IV, art. 63, IV).

378. A Lei 11.000/2004 em seu art. 2º estabelece que:

'Art. 2º 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'. (Grifo não consta do original)

379. Portanto, enquanto estava vigente o caput e §1º do art. 2º da Lei 11.000/2004, as fontes de receitas eventuais provenientes de serviços prestados pelos conselhos deveriam estar relacionadas as suas atribuições legais, ou seja, a sua atividade finalística. Entretanto, segundo a ADI 3.408/DF, o art. 2º, caput, e § 1º teriam sido revogados de forma tácita pela Lei 12.514/2011. Além disso, tais dispositivos foram considerados inconstitucionais pelo STF, nos termos do RE 704.292/PR. Apesar disto, resta claro que os serviços prestados pelos conselhos devem manter relação com sua atividade fim.

380. Analisando-se as competências conferidas aos conselhos de fiscalização profissional, as atribuições legais destas entidades podem ser resumidas da seguinte forma:

a) função de registro: organizar, manter registro, comprovar habilitação/atribuições, expedir carteira profissional;

b) função de normatização: regulamentação da profissão nos aspectos éticos e técnicos;

c) função de fiscalização: ativa e passiva, tanto quanto ao aspecto de registro, quanto ao aspecto normativo;

d) funções de julgamento e sanção: nos casos de desvios (normas e registro).

e) função de orientação: aos profissionais e à sociedade.

381. Desta forma, não caberia, por exemplo, ao conselho federal ou regional de contabilidade, realizar, e cobrar, por um curso de contabilidade, pois o seu papel não é realizar a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

formação do profissional, mas sim orientar a sociedade ou o profissional sobre questões éticas da profissão, sobre o papel do profissional de contabilidade, sobre os meios e medidas que devem ser adotadas em caso de ter conhecimento sobre o inadequado exercício da profissão.

382. Portanto, mais uma vez resta evidente lacuna legislativa pela utilização de termos genéricos em relação aos serviços e rendas eventuais capazes de serem instituídos pelos diversos conselhos de fiscalização profissional.

6.2 - Ingressos extraorçamentários

383. Outra questão que foi incluída no escopo deste trabalho se refere aos ingressos extraorçamentários constantes dos balanços financeiros divulgados pelos diversos conselhos de fiscalização profissional. Inicialmente, na fase de planejamento, foram constatadas algumas discrepâncias de valores, quando analisados dados destas autarquias regionais, conforme quadro a seguir (valores retirados do Relatório de Gestão 2015):

Quadro 28 – Exemplos de ingressos extraorçamentários elevadas em relação à receita total

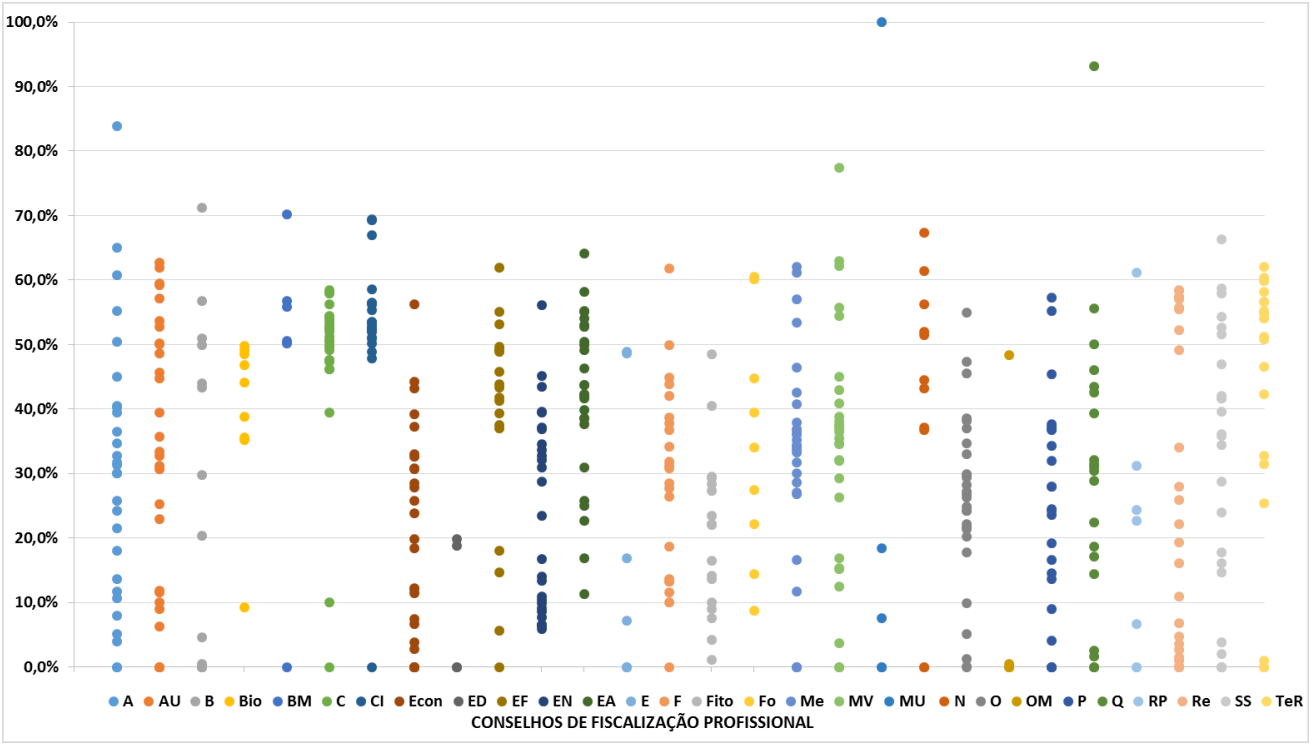
Conselho	Total de ingressos (A)	Receitas Orçamentárias (B)	Ingressos Extraorçamentárias (C)	% C/A
Crea-RS	279.621.577,70	67.046.208,19	197.177.414,04	71%
Cremers	45.419.688,68	25.047.682,97	15.387.533,22	34%
Coren-RS	43.335.583,35	20.360.837,98	21.206.797,05	49%
Creci-RS	41.103.009,58	15.596.130,99	24.874.037,15	61%
CAU-RS	38.503.033,41	12.709.231,41	13.719.586,34	36%
CRF-RS	32.884.616,02	13.807.736,25	16.407.366,85	50%
CRO-RS	24.317.687,66	8.386.526,73	14.995.337,10	62%

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nos balanços financeiros constantes dos relatórios de gestão.

384. Chamou a atenção a representatividade dos ingressos extra orçamentários em relação ao total de ingressos constantes dos demonstrativos contábeis. Em função disso, foi inserido questionamento acerca destas receitas no questionário enviado aos conselhos de fiscalização profissional no âmbito do monitoramento do processo de transparência dos conselhos (TC 017.583/2016-0). A partir dos dados obtidos, foi elaborado o gráfico a seguir, que demonstra o percentual de ingressos extraorçamentários em relação ao total de ingressos exceto o saldo de exercícios anteriores. Esta última rubrica foi retirada do total de ingressos, com o objetivo de refletir de forma fiel apenas a movimentação financeira ocorrida no exercício em questão:

Figura 4 – Percentual de ingressos extraorçamentários em relação ao total de ingressos (exceto saldo exercícios anteriores) de cada conselho (2016)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborada pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

385. O quadro acima foi elaborado com base nas respostas de 540 conselhos entre regionais e federais, gerando um índice médio de ingressos extraorçamentários de 32,4%. Todavia, em alguns sistemas este valor é bastante relevante, como nos casos do sistema de corretores de imóveis (52,8%), de contabilidade (48,2%) e de biomedicina (47,3%). Vale ressaltar que alguns conselhos específicos chegaram a informar valores bem acima destas médias.

386. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) estabelece que:

'O orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período.'

387. Além disso, o Manual define que:

'Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.'

388. As receitas orçamentárias são definidas pelo MCASP como disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. São receitas que pertenceriam ao Estado, transitando pelo seu patrimônio e aumentam-lhe o saldo financeiro. Estas receitas estariam previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA, o que não é o caso destas autarquias, conforme já externado.

389. No que tange aos ingressos extraorçamentários, o manual estabelece que são recursos de caráter temporário, ou seja, o Estado seria mero agente depositário destes recursos. Além disso, por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, em geral não possuem reflexos no Patrimônio Líquido da entidade. Como exemplos, podemos citar: depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, emissão de moeda. Este é o caso, por exemplo, das retenções e valores consignados nas folhas de pagamento dos empregados ou no pagamento a prestadores de serviço.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

390. A autarquia, nos casos em tela, seria meramente depositária dos valores correspondentes a obrigações do empregado/prestador de serviço.

391. Para elucidar a questão, foram incluídas perguntas e solicitadas informações durante as auditorias-piloto, realizadas no Creci-RS e no Coren-RS, mediante ofícios de requisição. Além disso, foram encaminhados ofícios de requisição no âmbito do processo consolidador da FOC.

392. Ao Coren-RS, foi encaminhado o Ofício de Requisição nº 01-155/2017, solicitando as seguintes informações:

'[...]

g) detalhamento das fontes de receita (orçamentárias e extra orçamentárias), incluindo valor mensal recebido, no período de 2015 a 2017.

h) justificativa para o fato de as receitas extra orçamentárias corresponderem a R$ 21.206.797,05, o que representa 49% do total de receitas constante do balanço financeiro do exercício de 2015.

[...]'

393. Em resposta a autarquia informou, por meio do OF. Nº PRES/COREN-RS 19/2017, o que segue:

'[...]

Este Conselho, para a realização do registro contábil, controle orçamentário e financeiro, utiliza o software desenvolvido pela Implanta Informática Ltda., inscrita sob o CNPJ nº 37.994.043/0001-40. No ano de 2015, houve a migração para a plataforma web (Siscont.net), anteriormente era utilizada a plataforma desktop (Siscontw). No ano de 2015, também, implementado o novo Plano de Contas a ser utilizado pelo Sistema Cofen/Coren´s e das novas Demonstrações Aplicadas ao Setor Público.

A área de Contabilidade deste Regional, ao analisar os demonstrativos contábeis, questionou a empresa Implanta com relação a equação/composição de contas 'Recebimentos Extraorçamentários' e 'Pagamentos Extraorçamentários' itens da Demonstração do Fluxo de Caixa e Balanço Financeiro, no dia 22 de maio de 2015. Em resposta, foi assim consignado; 'Segue a composição contábil da DFC com base na estruturação do sistema:

→ Ingressos Extraorçamentários: 2.1 (C); 1.1.3 (C); 1.1.9 (C); 6.3.1.1.3 (C); e 6.3.2.1.9 (C)

→ Desembolsos Extraorçamentários: 2.1 (D); 1.1.3 (D); 1.1.9 (D)

Obs. Tal composição é a mesma do Balanço Financeiro'.

Este Regional solicitou ainda a confirmação quanto à normatização utilizada para elaboração das Demonstrações Financeiras do Siscont, em 25 de maio de 2015, elencando algumas divergências (conforme e-mail em anexo). Recebendo contato telefônico, de que a elaboração das DCASP estavam em consonância com o MCASP, uma vez que a movimentação financeira (aplicação/resgate/transferência entre contas de mesma titularidade) não dependiam de autorização legislativa, sendo classificadas como extraorçamentárias.

Dessa forma, esta Autarquia continuou a utilizar o Sistema Siscont.net. Entretanto ao entregar a sua Prestação de Contas do Exercício de 2015 ao Conselho Federal de Enfermagem, o mesmo a questionou sobre a composição dos valores das contas Recebimentos Extraorçamentários e Pagamentos Extraorçamentários do Balanço Financeiro. Mais uma vez, no dia 14 de março de 2016, este Conselho solicitou à empresa Implanta Informática a composição das contas; recebendo um documento detalhando a composição (também anexado para comprovação).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Ressalta-se que os valores elevados registrados nessas contas referem-se, essencialmente, ao movimento bancário de aplicações, resgates e transferências entre contas, recursos esses já registrados anteriormente como receita/despesa orçamentária. Apesar dos valores elevados, estes, por sua natureza, não influenciaram o resultado do exercício. Decorreram de problemas de parametrização do sistema de contabilidade utilizado por este Regional.

Por fim, ressalta-se ainda que o Cofen – Conselho Federal de Enfermagem, notificou a empresa Implanta para que ajustasse o software. A empresa, por sua vez, retificou a parametrização, sendo que para o exercício de 2016 a problemática foi sanada.' (Original sem grifos)

394. Portanto, das informações acima, nota-se que a representatividade os ingressos extraorçamentários também foi questionado pelo Cofen. Além disso, chegou-se à conclusão de que os valores constantes do balanço financeiro seriam resultado de problemas de parametrização do sistema de contabilidade utilizado na regional, elaborado pela empresa Implanta Informática Ltda.

395. Ao Creci-RS, foi encaminhado o Ofício de Requisição nº 01-156/2017, solicitando as seguintes informações:

'[...]

g) detalhamento das fontes de receita (orçamentárias e extra orçamentárias), incluindo valor mensal recebido, no período de 2015 a 2017.

h) justificativa para o fato de as receitas extra orçamentárias corresponderem a R$ 24.874.037,15, o que representa 61% do total de receitas constante do balanço financeiro do exercício de 2015.

[...]'

396. A resposta, encaminhada pela mediante Ofício Creci/RS/GP nº 782, apresentou as seguintes justificativas para os questionamentos efetuados:

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

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

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

Anexamos o Balanço Patrimonial encerrado em 2015, assim como o Balance Mensal de 31/12/2015, a comprovar a inconsistência do relatório 'Balanço Financeiro', o qual solicitamos desconsideração, visto não compor as demonstrações contábeis. Obs: Anexo PARTE IV.' (Original sem grifos)

397. Mais uma vez, verifica-se o entendimento de que os valores constantes do balanço financeiro estão incorretamente conciliados, resultando em valor inverídico do total de ingressos do exercício financeiro analisado.

398. Esta situação se repetiu em diversas fiscalizações realizadas nesta FOC.

399. A Secex-MS consignou que em função da parametrização do sistema informatizado (Siscont), ocorre o registro inadequado de diversos fatos como receitas extraorçamentárias (pag. 40 do Relatório de Auditoria - TC 023.577/2017-7). Tanto o Crea-MS como o Coren-MS, por exemplo, na composição dos seus ingressos extraorçamentários lançam: Salários a Pagar, Arrecadação Bruta a Classificar, 13º Salário, Fornecedores Diversos, Rescisão de Contrato de Trabalho a Pagar, Adiantamento de Férias, dentre outros.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

400. Na mesma esteira, a Secex-SP verificou a inconsistência dos dados constantes do balanço financeiro Cremesp, devido ao reconhecimento indevido de créditos contábeis na apuração da receita extraorçamentária (páginas 30 e 31 do Relatório de Auditoria - TC 024.851/2017-5). Segundo a equipe, foram incorretamente consideradas como receita extraorçamentária itens como 'Cota Parte a enviar ao CFM', 'Salários a Pagar', 'INSS a Recolher'. A equipe ressalta a aparente falha do sistema Siscont.net da empresa Implanta.net, contratada pela autarquia.

401. A Secex-ES (item IV.4 do Relatório de Auditoria - TC n. 023.517/2017-4) ressaltou que o Creci-ES considera como componentes de seus ingressos extraorçamentários as seguintes rubricas: tributos a recuperar; adiantamentos salariais e a terceiros; pessoal, encargos sociais e contas a pagar; transferências legais, valores em trânsito e outras variações aumentativas.

402. No trabalho realizado no CRM-RN pela equipe da Secex-RN (p. 21 a 23, peça 49, TC 023.523/2017-4), na mesma linha, verificou-se que a autarquia lança as seguintes rubricas, dentre outras, em suas receitas extraorçamentárias: fornecedores a regularizar; vale transporte; plano de saúde; multa e juros; salários a pagar; férias a pagar; adiantamento de férias; adiantamento de 13º salário; etc. Segundo consta, diversas despesas são provisionadas, como por exemplo, 'salários a pagar' (provisão da folha de pagamento) e são lançadas como receitas extraorçamentárias, sendo que, após pagamento, há o lançamento da respectiva despesa extraorçamentária. O mesmo procedimento seria feito com valores de tributos retidos em folha, com adiantamento de férias e outras rubricas.

403. A equipe da Secex-GO, por seu turno, apenas consignou (pág. 52 - TC 023.515/2017-1) a existência de receitas extraorçamentárias, não detalhadas, no montante de R$ 45,5 milhões (Crea-GO/2016), R$ 7,4 milhões (Cremego/2016) e R$ 2,3 milhões (CRO-GO/2016), decorrentes de erros do software (Implanta) utilizado pelas referidas autarquias.

404. Vale ressaltar que, a partir das informações obtidas nas auditorias-piloto e colhidas pelas equipes participantes da FOC, restou evidente que muitos conselhos auditados utilizam o sistema Siscont, de propriedade da empresa Implanta Informática Ltda, para elaborações de suas demonstrações contábeis. Logo, por óbvio, muitos equívocos de parametrização dos dados são replicados nos balanços dos diversos conselhos, sendo esta a principal causa das discrepâncias encontradas.

405. Em consulta ao endereço eletrônico da empresa (www.implantainfo.com.br/Clientes - consulta em 15/2/2018 – peça 232), verificou-se a informação de que a empresa Implanta atende a mais de 400 conselhos.

406. A correta divulgação das demonstrações contábeis é de extrema importância para atender aos princípios da transparência e, principalmente, para a correta mensuração dos valores geridos por estas instituições.

407. Conforme item 5 (Alcance) da Parte Geral do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), suas normas são obrigatórias para todos os órgãos e entidades da administração direta e da administração indireta dos entes da Federação, incluindo seus fundos, autarquias, fundações, e empresas estatais dependentes.

408. Além disso, o item 1 (introdução) da Parte I do mesmo manual afirma que:

'O conhecimento dos aspectos relacionados à receita e à despesa no âmbito do setor público, principalmente diante da Lei de Responsabilidade Fiscal, é de suma importância, pois contribui para a transparência das contas públicas e para o fornecimento de informações de melhor qualidade aos diversos usuários, especialmente por intermédio do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Dessa forma, esta Parte subsidia a realização de análises acerca da carga tributária suportada pelos diversos segmentos da sociedade, além de permitir a avaliação da programação da despesa pública e do equilíbrio fiscal das contas públicas.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

409. Portanto, entende-se que cabe aos conselhos federais intervir junto à empresa fornecedora do sistema de forma a corrigir os erros de parametrização dos dados contábeis que integram os ingressos extraorçamentários de forma evitar a contagem em duplicidade de registros contábeis específicos e restringir o lançamento nesta rubrica aos dados relativos a recursos de caráter temporário, cujo Estado seja mero agente depositário, como os casos de depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, restos a pagar etc. Além disso, cabe determinação aos conselhos federais para que orientem os respectivos conselhos regionais no sentido de que procedam da mesma forma.

410. Vale registrar ainda que, conforme anteriormente mencionado, no caso do Conselho Regional de Química-RS, de acordo com o Ofício 03417/2017-PRES-CRQ-V (peça 152, p. 1 e 2), a entidade teria estabelecido a cobrança de uma 'taxa de renovação de Certificado de Anotação de Função Técnica – AFT', que não estaria prevista na Lei 2.800/1956 e vem sendo lançada por aquela autarquia no Balanço Financeiro como ingresso extraorçamentário, de forma a não infringir os ditames reguladores do Direito Financeiro. Nesta situação específica, a irregularidade está diretamente relacionada a questões de definição dos fatos geradores das receitas, tratadas no item relativo às taxas e emolumentos.

6.3 - Renúncias de receita

411. A renúncia de receita na Administração Pública se configura quando o ente público, por meio de atos de sua gestão, abdica de ingressos orçamentários, mediante a concessão de benefícios/incentivos de natureza financeira, tributária ou creditícia.

412. O art. 165, § 6º, da Constituição Federal 1988 estabelece que 'o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'.

413. A LC 101/2000 (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, ressalta em seu art. 1º, § 1º que são pressupostos desta responsabilidade a ação planejada e transparente, mediante prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

414. A LRF, nos termos do disposto em seu § 3º, se aplica à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, incluindo todos seus órgãos e, ainda, as entidades da Administração Indireta. Diante disso, as autarquias estão incluídas neste rol e, consequentemente, os conselhos de fiscalização profissional.

415. Nesse sentido, vale mencionar o Acórdão 341/2004-TU-Plenário, que definiu que os conselhos, embora não subordinados às limitações contidas na LRF (LC 101/2000), uma vez que não participam do OGU, 'devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas' (art. 1º, § 1º).

416. Além disso, no Voto condutor do Acórdão 506/2017-TCU-Plenário, restou consignado que:

'19. Do voto do ministro Walton Alencar, especial destaque deve ser dado à seguinte passagem (em referência ao Voto proferido no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário):

'Apesar de as entidades fiscalizadoras de profissões regulamentadas não estarem adstritas, pelas razões expostas, aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, não estão isentas da incidência de normas gerais e de princípios que a regem. Vale dizer, dado o interesse público prevalente no desempenho de suas atribuições, os gestores dos conselhos devem observar as diretrizes fixadas no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 de forma a contemplar a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas. A necessidade de equilíbrio econômico e financeiro desses entes valem mais como regra de boa conduta na gestão da res pública do que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

propriamente uma política que efetivamente contribua para a política de estabilização fiscal do Estado brasileiro.'

20. Portanto, embora, nos termos do voto, não estarem essas entidades 'adstritas aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal', não estão excluídos do dever jurídico de respeito às princípios referentes às boa gestão financeira e patrimonial, em particular o princípio da gestão fiscal responsável, que se extrai da primeira parte do § 1º do art. 1º da referida lei: 'A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas', no caso, as finanças da entidade, o equilíbrio entre receitas e despesas imediato e de médio prazo.'

417. Assim, segundo o § 1º do art. 14 da LRF, as renúncias de receita se constituem da anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

418. Além disso, o art. 14 da LC 101/2000 estabelece o que segue:

'Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.'

419. Sobre as isenções praticadas pelos conselhos, é importante registrar que a Lei 12.514/2011, que tratou das contribuições devidas aos conselhos de fiscalização profissional, inclusive sobre os valores limites das anuidades e as formas de reajuste, estabeleceu no § 2º do art. 6º que:

'§ 2º O valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais.'

420. Isto posto, foi realizada pesquisa nos normativos expedidos pelos conselhos federais que abarcariam descontos, isenções, remissões e outras ações que poderiam caracterizar renúncias de receitas. Além disso, cumpre salientar que estão nestes normativos as diretrizes e, consequentemente, os limites para a atuação dos respectivos conselhos regionais.

Quadro 29 – Normativos de Renúncias de Receitas

Conselho	Norma	Observação
CFA	Res. Norm. CFA 481, 490, 491 e 499/2016	Isenções, Remissão e Parcelamento de Débitos
CAU	Res. CAU-BR 121/2016, 134/2017 e 135/2017	Isenções e Parcelamento de débitos
CFB	Res. CFB 183/2017	Parcelamento de débitos
CFBio	Res. CFBio 448/2017	Isenções e Parcelamento de débitos
CFBM	Res. CFBM 257/2015 com alterações posteriores	Descontos e Remissão
CFC	Res. CFC 1368/2011	Isenção, Remissão, Parcelamento de Débitos
Cofeci	Res. Cofeci 675/2000	Isenção

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

CFED	Res. Norm. CFED 005/1998	Remissão e Isenção
Cofecon	Res. Cofecon 1853/2011	Remissão e Parcelamento de débitos
Confef	Res. Confef 316 e 319/2016	Isenção, Remissão e Parcelamento de Débitos
Cofen	Res. Cofen 492/2015 e 519, 542/2017	Refis, Remissão
Confea	Res. Confea 1066/2015	Desconto (Isenção)
Confe	Res. Confe 317 e 318/2016; e 319/2017	Desconto e Anistia
CFF	Res. CFF 533/2010	Conciliação
Coffito	Res. Coffito 82/1987; 224/2001; 435/2013; e 472/2016	Conciliação
CFFa	Res. CFFa 509/2017 e 510/2017	Conciliação e Descontos
CFM	Res. CFM 2.125/2015 e 2.150/2016	Isenções e Conciliação
CFMV	Res. CFMV 1.022/2013; 1.005/2012 e 1.120/2016	Isenções e Conciliação
Cofem	Res. Cofem 10/2017 e 13/2017	Conciliação, Descontos, isenção
OMB-CF	-	
CFN	Res. CFN 533/2013	Descontos e Isenções
CFO	Res. CFO 63/2005 e 180/2016	Isenções e Conciliação
CFP	Res. CFP 001/1990; 01/2015; 003 e 10/2007; 06/2017	Isenções, Descontos
CFQ	Res. CFQ 266/2016, 269/2017	Descontos
Conferp	Res. Norma Conferp 89/2017	Descontos e Conciliação
Confere	Res. Confere 142/2001, 832/2013 e 1083/2016 e Normas 02 e 08	Descontos, Parcelamentos de débitos e Isenções
CFESS	Res. CFESS 775/2016; 829/2017	Descontos, Isenção e Parcelamentos de débitos
Conter	Res. Conter 17/2016; 03/2015 e 15/2015	Descontos e Conciliações

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

421. Cabe, inicialmente, ressaltar que, da análise empreendida nas normas, não foram verificadas ocorrências de renúncias não razoáveis, com indícios de direcionamento e/ou capazes de onerar financeiramente a autarquia a ponto de afetar o equilíbrio de suas contas.

422. Em termos gerais, são adotados descontos progressivos em função do pagamento antecipado mediante o estabelecimento de datas limites. Além disso, os diversos conselhos possibilitam o pagamento das anuidades de forma parcelada sem qualquer desconto. Como exemplo transcreve-se trecho da Resolução CFBM 257/2015 (art. 5º - peça 58, p. 4):

'Art. 5º - O Pagamento da anuidade será efetuado ao Conselho Regional de Biomedicina - CRBM da respectiva região, nas seguintes datas:

Até 29/01/2016, em parcela única, com desconto de 10% (dez por cento), ou;

Até 29/02/2016, em parcela única, com desconto de 5% (cinco por cento), ou;

Até 31/03/2016, em parcela única, sem desconto.

Parágrafo Único. A anuidade também poderá ser quitada em até 5 (cinco) parcelas iguais e sucessivas, sem descontos, com vencimentos em 29/01, 29/02, 31/03, 29/04 e 31/05/2016.'

423. No que tange às isenções, normalmente são estabelecidas em situações específicas como, por exemplo, em função da idade, tempo de contribuição, primeiro ano de inscrição ou doença grave da pessoa física inscrita. Como exemplo destas situações podemos citar:

'Resolução Confef 319/2016 (art. 4º):

Art. 4º - É facultativo o pagamento da anuidade devida aos CREFs e ao CONFEF aos Profissionais de Educação Física que, até a data do vencimento da anuidade, tenham

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

completado 65 (sessenta e cinco) anos de idade e, concomitantemente, tenham, no mínimo, 05 (cinco) anos de registro no Sistema CONFEF/CREFs e que não tenham débitos com o Sistema, devendo os referidos Profissionais requererem, por escrito, tal direito ao CREF de sua área de abrangência.

Resolução CFM 2.150/2016 (art. 2º, § 2º):

§2º Quando da primeira inscrição do médico em qualquer Conselho Regional de Medicina, o pagamento da anuidade será efetuado com base no valor estabelecido no caput deste artigo, obedecendo à proporcionalidade dos meses do ano e com o desconto de 50% (cinquenta por cento).'

424. Apesar disso, algumas equipes participantes da FOC verificaram ocorrências que merecem ser mencionadas acerca de possíveis irregularidades ocorridas nas autarquias regionais fiscalizadas.

425. A Secex-AM, conforme consta das p. 11 a 13 da peça 35 do TC 023.421/2017-7, constatou a concessão de renúncias de receitas, por meio da Portaria 167/2016-GP/Crea-AM, em desacordo com os arts. 7 e 21 da Resolução Confea 1.066/2015, uma vez que estabelece em seu art. 1º, § 2º, inciso II, que os profissionais que estejam ou já tenham exercido cargo honorífico e gratuito no sistema Confea/Creas e Mútua, além de estarem inseridos em um dos casos previstos nos incisos do § 1º do mencionado artigo (desconto de 50%), teriam direito a um desconto adicional de 40%, totalizando 90%.

426. Além disso, aquela Secretaria verificou que a mencionada renúncia (art. 1º da Portaria 167/2016-GP/Crea-AM) foi realizada sem demonstração de seu impacto no planejamento orçamentário da entidade, contrariando o disposto na LRF e no item 9.2.2 do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário. Segundo a equipe os descontos não são considerados na elaboração de seu orçamento anual, superestimando a expectativa de receita.

427. A Secex-MS, de acordo com o exposto nas ps. 12 a 14 da peça 118 do TC 023.577/2017, verificou a ocorrência de irregularidade na concessão de renúncias de receita também relacionada ao art. 14 da LC 101/2000 e ao art. 21 da Resolução Confea 1.066/2015. Segundo aquela Secretaria, em função das Decisões Plenárias MS 03/2016 e MS 528/2016 teria ocorrido a concessão de descontos especiais no Crea-MS em desacordo com o princípio da legalidade, inscrito no art. 37 da CF/1988, e com as normas acima mencionadas, levando a uma renúncia R$ 19.515,43. Além disso, não teria sido realizada demonstração de impacto orçamentário- financeiro das medidas.

428. Situações como estas apenas demonstram o ambiente de desconhecimento e incerteza em que estão inseridas estas autarquias, uma vez que não há segurança jurídica sobre os procedimentos, ações e, principalmente, a legislação que estas instituições são obrigadas a seguir.

429. Conforme anteriormente mencionado, a LC 101/2000 se aplica às autarquias de forma geral, uma vez que não consta do seu texto qualquer exclusão de aplicabilidade às autarquias que não recebem recursos do orçamento geral da união. Portanto, sugere-se recomendação aos conselhos federais e que estes orientem os respectivos conselhos regionais, no sentido de que adotem medidas para dar cumprimento às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto nos incisos I e II do art. 14.

6.4 - Cobrança de inadimplentes

430. Inicialmente, cabe ressaltar que a Lei 12.514/2011, no § 2º do art. 1º, estabelece que:

'§ 2º O valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais.' (Original sem grifos)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

431. Desta forma, cabe aos conselhos federais definirem as regras de recuperação de créditos relativamente às anuidades não recolhidas pelos profissionais e empresas registradas.

432. No que tange à cobrança de inadimplentes, verifica-se que os conselhos federais possuem, em sua maioria, regramento definido para a efetivação de cobranças amigáveis e, em caso de insucesso, elaboração de processos administrativos com vistas à constituição de dívida ativa de forma a proceder às cobranças extrajudiciais e judiciais.

433. Em suma, os trâmites de cobrança envolvem notificações dos inadimplentes, contatos telefônicos, contados mediante correspondência e editais. Após as tentativas de cobrança, os respectivos processos administrativos são elaborados, para ao final, gerarem a Certidão de Dívida Ativa (CDA). A partir deste momento, percebe-se alguma variação nas ações adotadas pelas diversas autarquias. Algumas possuem permissivo em seus atos normativos para inserção do nome dos inadimplentes no Cadin. Outras possuem dispositivo para a realização de protesto dos títulos e das dívidas em tabelionatos de protesto de títulos. Além disso, algumas possuem em suas normas comandos que permitem a interpretação de que seria possível a efetivação da inscrição dos inadimplentes nos serviços privados de proteção ao crédito (ex: Serasa e SPC).

434. O quadro a seguir demonstra de forma geral a situação supramencionada em cada conselho federal:

Quadro 30 – Panorama sobre a normatização da cobrança de inadimplentes

Conselho	Norma/Manual Dívida Ativa	Cadin	Serv. Privados de Proteção ao Crédito	Protesto Cartório
CFA	Res. Norm. 377/2009 e Res. Norm. 522/2017	Sim	Não	Sim
CAU-BR	Resolução 133/2017	Não	Não	Não
CFBio	Res. 282/2002	Não	Não	Não
CFC	Res. 1.280/2010	Sim	Não	Não
CFED	Res. Normativa 005/1998	Não	Não	Não
Cofecon	Res. 1.853/2011	Não	Não	Não
Confef	Res. 316/2016	Sim	Não	Sim
Cofen	Res. 105/1988 e Res. 498/2015	Não	Não	Sim
Confea	Res. 1.066/2015 Res. 1.067/2015	Não	Não	Não
Confe	Res. 127/1982	Não	Não	Não
CFF	Res. 531/2010	Não	Não	Não
Coffito	Res. 487/2017 e Res. 185/1998	-	-	Sim
CFFa	Res. 421/2012	Sim	Sim	-
CFM	Res. 2166/2017	-	-	Sim
CFMV	Res. 587/1992	Não	Não	Não
Cofem	Res. 02/1998 e Res. 13/2017	-	-	
CFN	523/2013 e 138/1993	-	-	Sim
CFP	Res. 10/2007	Não	Não	Não
CFQ	Res. Norm. 186/2002 e Res. Norm. 266/2016	Não	Não	Não
Conferp	Res. Norm. 47/2002 e Res. Norm. 86/2016	Sim	Sim	Sim
Confere	Res. 832/2013 e Res. 1095/2017	Não	Não	Sim
CFESS	Res. 777/2016	Não	Não	Sim
Conter	Res.17/2016 e Instr. Norm. 01/2015	Sim	Sim	Sim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

435. Em relação aos conselhos federais que não constam da tabela (CFB, CFBM, OMB-CF, CFO e Cofeci), não foram encontrados os normativos que tratavam dos mencionados temas nas respostas aos Ofício de Requisição encaminhados por estas autarquias e, tampouco, em seus portais na internet.

436. Reforça-se que este levantamento foi realizado no âmbito dos conselhos federais e não se pode afirmar que os respectivos conselhos regionais sigam os mesmos procedimentos ou que respeitem as normas dos conselhos federais.

a) Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Serviço Público Federal (Cadin)

437. Em relação ao Cadin, cabe ressaltar que a matéria é regida pela Lei 10.522/2002. O art. 2º, I, da mencionada norma estabelece o que segue:

'Art. 2º O Cadin Conterá relação das pessoas físicas e jurídicas que:

I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta;

[...]'

438. Portanto, sendo os conselhos de fiscalização profissional autarquias, o texto da lei não contém óbice à inclusão dos inadimplentes destas entidades neste cadastro. Cumpre, ainda, lembrar que as anuidades e taxas possuem natureza tributária, razão pela qual os débitos referentes a estas rubricas não estariam incluídos nos casos de inaplicabilidade constantes do § 8º do art. 2º da mesma norma transcrito abaixo:

'§ 8º O disposto neste artigo não se aplica aos débitos referentes a preços de serviços públicos ou a operações financeiras que não envolvam recursos orçamentários.'

439. O próprio endereço eletrônico do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br), em sua seção de perguntas e respostas, define os órgão e entidades capazes de procederem aos registros no Cadin (peça 233 – consulta em 1/3/2018):

'3. Quem efetua registros no CADIN?

R: Qualquer órgão integrante da Administração Pública Federal Direta ou Indireta, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário e Conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas.'

440. Portanto, resta claro que a inscrição no Cadin é uma das ferramentas disponíveis para os conselhos buscarem reduzir a inadimplência, embora nem todos assim procedam.

b) protesto de títulos

441. No que tange ao protesto de títulos em cartório, a matéria é tratada na Lei 9.492/1997, que define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida.

442. O art. 1º da mencionada norma estabelece que 'protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida'.

443. Além disso, a referida norma inclui (§1º do art. 1º da Lei 9.492/1997) no rol de títulos capazes de serem protestados as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas. Este dispositivo foi inserido pela edição da Lei 12.767/2012 e desde então estariam incluídos os títulos de dívidas ativas com as autarquias e, consequentemente, com os conselhos de fiscalização profissional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

444. Portanto, conclui-se ser plenamente lícito aos conselhos de fiscalização profissional que, após a elaboração da Certidão de Dívida Ativa (CDA), promova o protesto extrajudicial de títulos, embora, nos moldes da inscrição no Cadin, nem todos os conselhos o façam.

445. Vale lembrar que esta ferramenta se torna ainda mais importante em face da restrição contida no art. 8º da Lei 12.514/2011, caput e § único, que limita a execução judicial das dívidas com anuidades a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente.

446. Portanto, assim como inscrição no Cadin, o protesto de títulos da dívida ativa destas autarquias se constitui de importante ferramenta de execução extrajudicial das dívidas para os conselhos buscarem reduzir a inadimplência.

c) inscrição dos inadimplentes nos serviços bancos de dados e cadastros de consumidores

447. Os bancos de dados e cadastros de consumidores, dentro dos quais estão incluídos os serviços de proteção ao crédito, foram regularizados pelo art. 43 da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

448. Existem bancos de dados instituídos e mantidos por pessoas jurídicas de direito público interno e outros instituídos e mantidos por instituições privadas. Entretanto, conforme o disposto no §4º do art. 43 na norma mencionada, 'os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público' (grifo não consta do original).

449. Esta talvez seja a questão mais polêmica relacionada às possíveis ações visando a redução da inadimplência. De forma resumida, podemos mencionar que existem duas correntes relacionadas a este tema: a primeira defende a inclusão de inadimplentes inscritos em dívida ativa em bancos de dados e/ou cadastros de consumidores geridos por pessoas jurídicas privadas; e a segunda, que entende não ser pertinente a referida inclusão.

450. A primeira corrente considera que o art. 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional, de forma expressa, prevê a possibilidade de divulgação de informações relativas às inscrições na dívida ativa da Fazenda Pública.

451. Nos termos do voto do Exmo. Sr. Ministro Relator Herman Benjamin, no Recurso em Mandado de Segurança STJ 31.859-GO (2010/0058610-5), in verbis:

'Em que pese ter a dívida natureza tributária, lícita a inclusão do nome da empresa devedora no rol de inadimplentes, posto restar caracterizado a existência do débito, fato, inclusive, incontroverso, objetivando o lançamento, tão somente, tornar disponíveis para a administração pública, setores comerciais privados e consumidores em geral, informações sobre créditos não quitados.

(...)

Afinal, tratando-se de débito tributário, a inscrição do nome da empresa devedora é precedida de procedimento administrativo fiscal, com vistas à inserção do débito como dívida ativa, segundo tramitação legalmente prevista, na qual é oportunizado ampla defesa e ciência inequívoca da dívida.

E mais, a dívida ativa já possui acesso franqueado ao público, quiçá a inscrição nos cadastros da SERASA, sendo descabida, portanto, a alegação de que além de lhe imputar a pecha de mau-pagadora, ameaça seu direito constitucional de desempenhar sua atividade comercial (fl. 12), tampouco possível prejuízo moral.'

452. Portanto, extrai-se do mencionado texto que após procedimento administrativo formal, mediante o qual foi assegurada a ampla defesa e o contraditório, e devidamente emitida a certidão de dívida ativa, não existiria qualquer impedimento para a inscrição da pessoa física ou jurídica inadimplente em cadastros de restrição ao crédito. Ainda mais, por serem estas entidades de caráter público, conforme anteriormente mencionado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

453. A segunda corrente, por seu turno, defende que o Código de Defesa do Consumidor se aplica a atores envolvidos em relações de consumo. Segundo o art. 2º do CDC, 'consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final'. Além disso, o art. 3º da mesma norma, define como fornecedor a pessoa física ou jurídica (pública ou privada) que desenvolve atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços. Portanto, os tributos e as dívidas ativas deles decorrentes não estariam incluídos nesta relação fornecedor-consumidor.

454. Além disso, outros argumentos são levantados de maneira a excluir este tipo de ação para débitos tributários como, por exemplo: a existência do Cadin, para inscrição deste tipo de dívida; a existência da ação de execução fiscal, no âmbito do judiciário; e pelo fato de a inscrição neste tipo de entidade tornar mais difícil a recuperação financeira do inadimplente, em função da restrição de crédito que ocorreria na prática.

455. No caso específico dos conselhos de fiscalização profissional, por possuírem suas anuidades e taxas natureza tributária, o entendimento desta equipe vai na esteira do entendimento externado pelo STJ e é no sentido de que não há óbice à inscrição dos inadimplentes bancos de dados e cadastros de consumidores, uma vez que, de fato, há permissivo legal, constante do 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional.

456. Entretanto, cabe a ressalva de que, para que não sejam adotadas medidas arbitrárias, o conselho deve realizar procedimento administrativo formal, com especial atenção à ampla defesa e ao contraditório, antes de realizar a inscrição dos referidos bancos de dados e cadastros. Tal procedimento deve constar de normativo detalhado sobre o processo de cobrança e a inscrição em dívida ativa.

d) considerações das equipes sobre cobrança de inadimplentes

457. Os trabalhos realizados por algumas das equipes participantes da FOC nos estados trouxeram algumas situações verificadas no âmbito dos seus respectivos trabalhos.

458. A Secex-AM, por exemplo, relatou que o Crea-AM informou que realiza a inscrição dos devedores em dívida ativa, protesto em cartório e, posteriormente, em caso de insucesso, realiza a inscrição no Serasa, conforme p.17, peça 35 do TC 023.421/2017-7. No entanto, aquela autarquia não procede à inscrição de inadimplentes no Cadin.

459. A equipe da Secex-MS (p. 41, peça 118 do TC 023.577/2017-7) relatou que os conselhos auditados (Crea-MS e Coren-MS) não realizam inscrições no Cadin e nas entidades de proteção ao crédito em função de ausência de previsão legal.

460. Por fim a Secex-ES (p. 11 da peça 42 do TC 023.517/2017-4) relatou que o Creci-ES não realiza inscrições em cadastros de devedores mantidos por entidades privadas e que as inscrições no Cadin atendem o comando legal pertinente.

e) conclusão sobre cobrança de inadimplentes

461. Portanto, conforme exposto, há uma grande variação na forma de tratamento dada pelos diversos conselhos quanto à cobrança dos inadimplentes. Podemos afirmar que tal panorama é resultado da ausência de uma norma geral que defina de forma clara os procedimentos que devem ser adotados por estas autarquias.

462. Entretanto, esta equipe considera que são válidas as ações mencionadas visando à redução da inadimplência. Sendo assim, em face da lacuna legislativa relacionada ao tema, e com vistas a homogeneizar as medidas adotadas por estas entidades, recomenda-se que sejam formalizados normas e manuais de procedimentos de cobrança de inadimplentes, detalhando os procedimentos administrativos para inscrição em dívida ativa, protesto de títulos, inscrição no Cadin e, também, nos bancos de dados e cadastros de consumidores (serviços de proteção ao crédito) mantidos por entidades privadas.

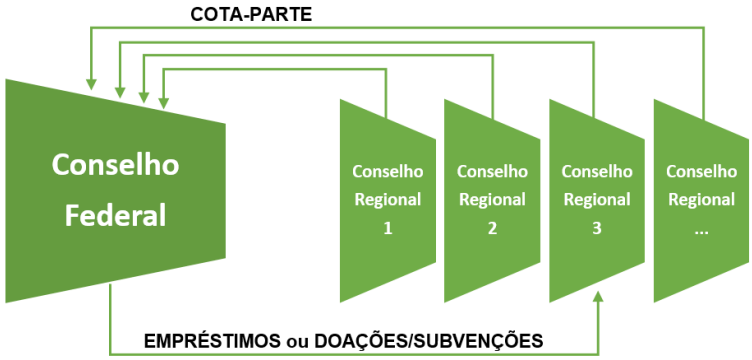
6.5 - Trânsito de recursos financeiros entre conselhos do mesmo sistema

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

463. Conforme exposto no tópico relativo à atividade finalística, ao analisar de forma conjunta as receitas auferidas e as despesas realizadas de cada sistema (conselho federal + conselhos regionais) relativas ao exercício de 2016, mesmo em ano de recessão econômica (PIB: -3,6 %), verifica-se que 24 dos 28 sistemas de fiscalização profissional se mostraram superavitários (superávit médio de 16,1%).

464. O presente trabalho verificou, no entanto, diversas situações que denotam desequilíbrios orçamentários entre conselhos do mesmo sistema, o que tem acarretado na necessidade de repasse de recursos financeiros entre conselhos.

Figura 5 – Fluxo de recursos financeiros nos sistemas de fiscalização profissional



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

465. Como parcela significativa dos recursos arrecadados pelos conselhos regionais é direcionada ao conselho federal, mediante a denominada 'cota parte', este último acaba gerindo elevadas quantias que por vezes retornam aos conselhos regionais pela forma de doações ou subvenções, ou até mesmo pela forma de empréstimos, conforme será tratado nos tópicos seguintes.

6.5.1 - Cota parte

466. Cota parte é o nome dado ao montante de recursos financeiros repassados pelos conselhos regionais ao conselho federal de cada profissão, uma vez que, em regra, a função de registro, a qual da origem à possibilidade de cobrança de tributos (anuidades, taxas, etc.), é de competência do conselho regional.

467. Trata-se de um percentual pré-fixado da receita arrecadada de cada conselho regional, que em alguns casos incide sobre a sua receita bruta e em outros somente em relação a algumas rubricas específicas (anuidades, taxas, multas etc.). O quadro seguinte detalha para cada sistema os percentuais transferidos e as rubricas de incidência:

Quadro 31 – Percentual da receita do conselho regional repassada ao conselho federal (Cota Parte)

Sistema	Fundamento legal	Cota Parte
Administração	art. 10, Lei 4.769/1965	20% da renda bruta (exceto legados, doações ou subvenções)
Arquitetura e urbanismo	art. 30, Lei 12.378/2010	20% da renda bruta
Biblioteconomia	art. 29, Lei 4.084/1962	25% da arrecadação com anuidades, multas, expedição de carteiras e certidões
Biologia	art. 17, Lei 6.684/1979	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e emolumentos
Biomedicina	art. 17, Lei 6.684/1979 (Lei 7.017/1982)	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e emolumentos
Contabilidade	art. 8º, Lei 9.295/1946	20% da renda bruta (exceto legados, doações ou subvenções)
Corretores de imóveis	art. 18, Lei 6.530/1978	20% da arrecadação com anuidades e emolumentos
Economia	art. 9º, Lei 1.411/1951	20% da renda bruta (exceto legados, doações ou subvenções)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Economistas domésticos	art. 19, Lei 8.042/1990	20% da arrecadação com anuidades, multas, expedição de carteiras e emolumentos
Educação física	art. 101, Estatuto Confef (Lei 9.696/1998 não menciona)	20% da arrecadação com contribuições, anuidades, taxas, emolumentos, serviços e multas
Enfermagem	art. 10, Lei 5.905/1973	25% da arrecadação com anuidades, multas e expedição de carteiras
Engenharia e agronomia	art. 28, Lei 5.194/1964	15% da renda bruta (exceção legados, doações ou subvenções)
Estatística	art. 32, Decreto 62.497/1968 (Lei 4.739/1965 não menciona)	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas, emolumentos e outras cobranças
Farmácia	art. 26, Lei 3.820/1960	25% da arrecadação com anuidades, multas, expedição de carteiras e certidões
Fisioterapia e TO	art. 9°, Lei 6.313/1975	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e emolumentos
Fonoaudiologia	art. 14, Lei 6.965/1981	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e emolumentos
Medicina	art. 11, Lei 3.268/1957	33,33% da arrecadação com anuidades, multas e expedição de carteiras
Medicina veterinária	art. 29, Lei 5.517/1968	25% da arrecadação com anuidades, multas, expedição de carteiras e certidões
Museologia	art. 10, Lei 7.287/1984	25% da renda bruta (exceto legados, doações ou subvenções)
Músicos	art. 11, Lei 3.857/1960	33,33% da arrecadação com anuidades, multas e expedição de carteiras
Nutricionistas	art. 12, Lei 6.583/1978	20% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e emolumentos
Odontologia	art. 8°, Lei 4.324/1964	33,33% da arrecadação com anuidades, multas e expedição de carteiras
Psicologia	art. 16, Lei 5.766/1971	33,33% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e outras cobranças
Química	art. 30, Lei 2.800/1956	25% da arrecadação com anuidades, multas, expedição de carteiras e certidões
Relações públicas	art. 5°, Decreto-Lei 860/1969	25% da renda bruta (exceto legados, doações ou subvenções)
Representantes comerciais	art. 7º, Lei 4.886/1965	20% da renda bruta
Serviço social	art. 1º, Resolução CFESS 723/2015 (Lei 8.662/1993 não menciona)	5% (até 2.500 inscritos), 10% (2.501 a 4.000 inscritos), 15% (4001 a 6.500 inscritos) e 20% (mais de 6.500 inscritos)
Técnicos em radiologia	art. 19, Lei 7.394/1985	33,33% da arrecadação com anuidades, multas, taxas e outras cobranças

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

468. Conforme se observa, a cota parte repassada pelo conselho regional ao conselho federal varia basicamente de 20 a 33,33%. As exceções ficam por conta dos conselhos de engenharia e agronomia, no qual o percentual repassado é de 15%; e dos conselhos de serviço social que, a depender do número de inscritos no conselho regional, repassam 5 a 20% de sua receita ao conselho federal.

469. Vale ressaltar que nesse último caso (conselho de serviço social) a definição do percentual da cota parte não é definida em lei ou em decreto regulamentar, mas em normativo do próprio conselho federal. Caso semelhante ao do conselho de educação física, no qual o percentual da cota parte está definido em seu estatuto.

6.5.2 - Doações e subvenções

470. A realização de doações e subvenções de recursos financeiros do conselho federal aos respectivos conselhos regionais é decorrente do superávit financeiro do conselho federal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

associado a uma possível gestão deficiente dos conselhos regionais beneficiários e evidencia o desequilíbrio financeiro entre receitas e despesas dessas entidades.

471. Inicialmente, devemos avaliar esta questão levando em consideração dois aspectos.

472. O primeiro refere-se à situação que foi abordada no item 3 deste relatório, que, em resumo, ressaltou a questão de concepção legal dos diversos conselhos. Conforme exposto, as leis de criação de muitos dos conselhos estabelecem que todo o sistema (conselho federal e respectivos regionais) compõem uma única autarquia. Neste contexto, o trânsito de recursos pelo sistema seria perfeitamente legal, desde que baseado em procedimentos formais estabelecidos em norma, respeitando os princípios financeiros aplicáveis à Administração Pública. Importante frisar que os conselhos regionais neste caso seriam como filiais ou representações locais da entidade.

473. O segundo, que atualmente é o adotado, à revelia do disposto em algumas leis de criação, considera cada conselho, seja ele federal ou regional, uma autarquia independente. Entende-se, neste caso, que a realização de doações ou subvenções de recursos carece de previsão legal e afronta as disposições da LRF.

474. Além disso, o entendimento firmado por esta Corte no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário definiu que os conselhos, embora não subordinados às limitações contidas na LRF (LC 101/2000), uma vez que não participam do OGU, 'devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 1º)'.

475. Reiteramos que a gestão pública responsável está fundada, especialmente, na adequação das despesas executadas às receitas auferidas, de modo a manter o equilíbrio das contas da entidade. A necessidade de recorrer ao conselho federal para cobrir passivos da entidade evidencia o desequilíbrio das contas e uma gestão deficiente.

476. São poucos os precedentes acerca da matéria no âmbito deste Tribunal, podendo ser mencionado o Acórdão 704/2003-TCU-1ª Câmara, proferido quando ainda não se encontravam consolidados os conceitos estabelecidos na LRF. No precedente mencionado, o TCU expediu a seguinte recomendação:

'9.3.1 - estabeleça critérios para a distribuição de auxílios aos conselhos regionais, na forma de doações ou empréstimos para despesas de custeio ou capital, em termos de limites e prioridades orientadas para o desenvolvimento homogêneo daquelas entidades, conferindo proporcionalidade na distribuição das receitas do sistema;'

477. Diante das inovações trazidas pela LRF, entendemos que a concessão de doações e empréstimos se tornou incompatível com o conceito de gestão responsável. Entendemos que o socorro financeiro para cobertura de despesas correntes ou de capital representa um desequilíbrio entre receitas e despesas dos conselhos beneficiários, que deve ser rechaçado por esta Corte.

478. Deliberação recente do próprio TCU entendeu que a utilização, por exemplo, de receitas provenientes da alienação de bens imóveis no pagamento de despesas correntes afronta o art. 44 da Lei Complementar 101/2000, conforme Acórdão 506/2017-TCU-Plenário. Vale mencionar, nesse sentido, o Voto condutor do referido Acórdão, em que ficou consignado o seguinte:

'19. Do voto do ministro Walton Alencar, especial destaque deve ser dado à seguinte passagem (em referência ao Voto proferido no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário):

'Apesar de as entidades fiscalizadoras de profissões regulamentadas não estarem adstritas, pelas razões expostas, aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, não estão isentas da incidência de normas gerais e de princípios que a regem. Vale dizer, dado o interesse público prevalente no desempenho de suas atribuições, os gestores dos conselhos devem observar as diretrizes fixadas no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

de forma a contemplar a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas. A necessidade de equilíbrio econômico e financeiro desses entes valem mais como regra de boa conduta na gestão da res pública do que propriamente uma política que efetivamente contribua para a política de estabilização fiscal do Estado brasileiro.'

20. Portanto, embora, nos termos do voto, não estarem essas entidades 'adstritas aos limites específicos definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal', não estão excluídos do dever jurídico de respeito às princípios referentes às boa gestão financeira e patrimonial, em particular o princípio da gestão fiscal responsável, que se extrai da primeira parte do § 1º do art. 1º da referida lei: 'A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas', no caso, as finanças da entidade, o equilíbrio entre receitas e despesas imediato e de médio prazo.'

479. Os casos citados a seguir são exemplos da prática de doações ou subvenções de recursos entre conselhos de um mesmo sistema, todos realizados sem o devido amparo legal e afrontando aos princípios consignados pela LRF aplicáveis aos conselhos de fiscalização profissional.

480. No Cofeci foram constatadas diversas doações aos conselhos regionais, conforme resposta ao Ofício de Requisição 45-549/2016, encaminhada mediante Ofício sem número, de 11/8/2017 (peça 170). Além disso, de acordo com o Ofício Cofeci 411/2017 (peça 67, p. 6):

'O Sistema Cofeci-CRECI não tem previsão legal para concessão ou transferência de recursos para outros organismos, seja de forma direta ou indireta. [...]

Também não há previsão de empréstimos, bolsas ou outros benefícios correlatos para qualquer pessoa ou organização fora do Sistema Cofeci-CRECI. Entretanto, dentro do próprio Sistema, de acordo com previsão regimental pode haver doações ou empréstimos do Federal para os Regionais e vice-versa, assim como de Regional para Regional, desde que autorizada pelo Federal. [...]'

481. O CFM, por sua vez, conforme art. 8º da IN 01/2013 (peça 98, p. 31 a 33), concede auxílios financeiros (doações) aos conselhos regionais de medicina, nas seguintes modalidades:

'a) auxílio financeiro para cobertura de despesas administrativas do CRM - destinado à execução de despesas administrativas no exercício vigente, limitadas a:

I- Despesas com pessoal e encargos;

II - Material de consumo;

III - Serviços de terceiros de pessoas física e jurídica;

IV - Despesas com reuniões.

b) auxílio financeiro para investimentos no CRM - destinado à execução de obras e serviços de engenharia, compra de equipamentos e materiais permanentes;

c) auxílio financeiro para aquisição de bens imóveis para o CRM – destinado à compra de imóveis;

d) auxílio financeiro ao CRM para realização do Projeto de Educação Médica Continuada - destinado a custear, no exercício vigente, as despesas correntes vinculadas à Educação Médica Continuada, podendo utilizar até 10% (dez por cento) com despesas de capital, com as seguintes restrições:

I) Despesas com conselheiros que não estejam de acordo com a Resolução de Diária do Conselho Federal de Medicina;

II) Despesas com remuneração de conselheiros por serviços prestados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

III) Despesas já comprometidas com outros projetos custeados pelo Conselho Federal de Medicina;

IV) Despesas com pessoal e encargos;

V) Despesas administrativas relacionadas com a manutenção da sede.

VI) Despesas com pagamentos de seguros pessoais, de terceiros, de veículos e outros de qualquer natureza;

VII) Despesas com auditório quando o CRM, ou delegacia, dispuser deste ambiente, exceto, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada ao CFM não podendo exceder 20% do valor do repasse.

e) auxílio financeiro ao CRM para realização de Projeto de Fiscalização - destinado a custear, no exercício vigente, as despesas correntes vinculadas à Fiscalização, podendo utilizar até 10% (dez por cento) com despesas de capital, com as seguintes restrições:

I) Despesas com conselheiros que não estejam de acordo com a Resolução de Diária do Conselho Federal de Medicina;

II) Despesas com remuneração de conselheiros por serviços prestados;

III) Despesas já comprometidas com outros projetos custeados pelo Conselho Federal de Medicina;

IV) Despesas com pessoal e encargos;

V) Despesas administrativas relacionadas com a manutenção da sede.

VI) Despesas com pagamentos de seguros pessoais, de terceiros, de veículos e outros de qualquer natureza;

VII) Despesas com auditório quando o CRM, ou delegacia, dispuser deste ambiente, exceto, excepcionalmente, mediante justificativa fundamentada ao CFM não podendo exceder 20% do valor do repasse.

f) auxílio financeiro para realização de eventos promovidos pelos Conselhos Regionais de Medicina ou a pedido do Conselho Federal de Medicina - destinado à execução de despesas com eventos de interesse dos Conselhos de Medicina ou da classe médica.

g) auxílio financeiro para realização de projetos de Telemedicina e vídeo conferência pelos Conselhos Regionais de Medicina ou a pedido do Conselho Federal de Medicina - destinado à execução de despesas em projetos de telemedicina e vídeo conferencia de interesse dos Conselhos de Medicina ou da classe médica.'

482. De acordo com a peça 187, p. 2-28, foram realizados diversos repasses de recursos do CFM para os seus conselhos regionais, totalizando R$ 46.353.930,98 em 2016.

Quadro 32 – Outros exemplos de doações e subvenções financeiras do conselho federal aos regionais

Conselho	Normativo	Descrição
CFF	Res. 531/2010 (p. 442 a 483, peça 92)	Estabelece normas e procedimentos orçamentários, contábeis e financeiros. O Art. 52 prevê a concessões de empréstimos, subvenções e doações aos conselhos regionais de Farmácia.
CFMV	Res 964/2010 (p. 126 a 136, peça 114)	Estabelece requisitos a serem observados para obtenção de apoio financeiro ou institucional junto ao CFMV.
CFO	RES 181/2016 e RES 183/2016 (p. 53 a 55 e p. 59 a 62 da peça 118)	Estas normas criam, respectivamente, o PAI-S (Programa de Apoio Institucional aos Conselhos Regionais de Odontologia – Sustento) e o PAI-AI (Programa de Apoio Institucional aos Conselhos Regionais de Odontologia - Ações Institucionais).
CFP	-	Conforme Ofício 0871-17/SE-CFP (p. 3 a 1, peça 203) foram realizadas diversas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

		transferências aos conselhos regionais sem a indicação de norma regulamentadora.
CFQ	Res 183/2002 e Res 189/2003 (peça 128 e 129)	A Res 183/2002 regulamenta as transferências correntes e as de capital pelo Conselho Federal de Química aos Conselhos Regionais de Química e a Res 189/2003 dispõe sobre concessão de Auxílios e Doações (regionais e terceiros).
Confere	Res 440/2007 (peça 132, p. 8 a 10)	Prevê a concessão de subvenções, empréstimos e doações pelo Confere aos Cores. Doações de pequeno valor a regionais constam do Ofício 86/2017 (p. 3 peça 207).
Conter	Res 9/2004 (peça 135, p. 69 a 70)	Prevê a transferência de recursos do Conter aos CRTRs.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

483. Ainda sobre o tema de doações e subvenções, este trabalho também identificou diversos casos de criação de fundos financeiros no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, com regulamentações específicas que estabelecem, via de regra, que estes serão constituídos com recursos a serem aportados pelo conselho federal e respectivos regionais, e terão, como finalidade, o apoio ou socorro financeiro aos conselhos que se encontrem com dificuldades operacionais ou administrativas que limitem a sua capacidade de cumprir as suas obrigações.

484. Acerca deste tema, observamos que o Capítulo II da Constituição Federal, que trata das finanças públicas, estabelece, em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. O art. 167, por sua vez, veda expressamente, em seu inciso IX, a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

485. A Lei 4.320/1964, recepcionada pelo STF como sendo aquela referida no mencionado art. 165, § 9º da CF (ADI 1726 MC/DF), estabelece em seu art. 71 que constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Fica evidenciada, portanto, a necessidade de lei específica para criação de fundos públicos.

486. Conforme já destacado neste relatório, não resta dúvida quanto à natureza autárquica dos conselhos e a natureza pública das suas receitas. Assim, embora suas receitas não integrem o orçamento geral da união, os conselhos estão subordinados às regras constitucionais que regulam a instituição de fundos, razão pela qual sua instituição deve ser autorizada em lei.

487. Nada obstante, o presente trabalho constatou a criação, no âmbito dos sistemas de fiscalização profissional, de diversos fundos de apoio financeiro, sem amparo legal com o objetivo de suprir eventuais insuficiências de recursos de conselhos regionais, mediante a realização de doações ou subvenções a estas entidades. Conforme demonstrado na tabela abaixo, tais fundos possuem regulamentações específicas que estabelecem, em geral, que seus recursos serão provenientes de aportes do conselho federal e respectivos regionais.

Quadro 33 – Exemplos de fundos para apoio/socorro financeiro aos conselhos regionais.

Conselho	Normativo	Descrição
CAU	Res. 97/2014 (peça 157)	Altera e consolida as normas de regulamentação do Fundo de Apoio Financeiro aos Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal (CAU-UF).
CFB	Res. 170/2016 (p.10 a 12, peça 55)	Cria e regulamenta o fundo denominado Programa de Apoio às atividades de Fiscalização dos Conselhos Regionais de Biblioteconomia (PAFIS).
CFESS	Res. 476/2005 (peça 134, p. 61 a 74)	Estabelece procedimentos e normas de regulamentação para utilização do Fundo Nacional de Apoio aos CRESS, SECCIONAIS e CFESS.
Cofen	Res. 343/2009 (p. 71 a 75, peça 78)	Cria, no âmbito do Conselho Federal de Enfermagem, um fundo para Plano de Trabalho Especial Cofen/PLATEC e um fundo de apoio a atividades administrativas dos COREN´s (FUNAD). O Ofício 1307/2017/GAB/PRES encaminha planilha (item 1, "a" – peça 175, p. 2), com diversos repasses.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Confea	Res. 1.030/2010 (peça 177)	Institui o fundo denominado Programa de Desenvolvimento Sustentável do Sistema Confea/Crea e Mútua – Prodesu.
Conter	Res. 11/ 2013 (peça 136)	Institui fundo de assistência para promoção de apoio administrativo e financeiro para unidade dos atos da Lei 7.394/85 e decreto 92.790/86 para melhoria da fiscalização e eficácia do sistema integrado Conter/CRTRs

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

488. De todo o exposto, considera-se que a realização de doações ou subvenções de recursos financeiros entre conselhos de um mesmo sistema – seja de forma direta, seja pela criação de fundo de apoio ou socorro financeiro – não possui amparo legal e afronta aos princípios consignados pela LRF aplicáveis aos conselhos de fiscalização profissional.

489. Assim sendo, a rigor, caberia proposta determinação aos conselhos no sentido de vedar esta prática. Entretanto, não se pode desprezar o provável impacto desta medida, uma vez que, considerando o atual modelo implantado, diversos conselhos regionais de menor porte teriam sérias dificuldades de custear sua própria existência. Por essa razão, entende-se que medidas menos severas podem ser sugeridas, conforme será exposto no item 6.5.4, apresentado adiante.

6.5.3 - Empréstimos entre conselhos

490. Também foram verificados diversos casos de realização de empréstimos financeiros por parte dos conselhos federais aos respectivos conselhos regionais, tanto para realização de despesas de capital como correntes.

491. Este Tribunal já se manifestou acerca da concessão de empréstimos desta natureza, no longínquo exercício de 2002, quando os entes da federação e respectivas entidades da administração direta e indireta, e os próprios órgão de controle ainda se encontravam em processo de adaptação às inovações trazidas pela Lei Complementar 101/2000 (LRF).

492. Naquela ocasião, ao apreciar denúncia contra o Cofeci, entre as quais se inseria a concessão de empréstimos aos conselhos regionais, esta Corte deliberou pelo conhecimento da denúncia, para, no mérito, considera-la improcedente, uma vez que os fatos denunciados seriam da competência do presidente do conselho e não foram apresentados documentos que comprovassem a prática de ilegalidade pelo administrador, conforme Decisão 398/2002-TCU-Plenário.

493. No Voto condutor da deliberação ficou consignado que a concessão de empréstimos, entre outras questões, estava de acordo com disposições consubstanciadas no Regimento da Entidade. Este posicionamento amparou-se nos fundamentos apresentados no Relatório que antecedeu o Voto, o qual reproduzimos abaixo pela sua clareza:

‘Sobre a concessão de empréstimos cabe ressaltar que dentre as competências do Presidente do Conselho está a de autorizar concessão de auxílios e subvenções entre Conselhos Regionais de Corretores de Imóveis e destes para as entidades ligadas ao mercado imobiliário (inciso XVI, do art. 6º do Regimento do Cofeci, fl. 240), ainda, o art. 35, caput, do Regimento do Cofeci (fl. 248), autoriza a aplicação da receita da entidade no auxílio a Conselhos Regionais dos Corretores de Imóveis e os conselhos são regidos pela Lei n.º 4.320/64, onde dentro da classificação econômica da despesa, em inversões financeiras, há a rubrica 'concessão de empréstimos'.

Ainda em relação a empréstimos, o Tribunal tratou de assunto semelhante nos autos da TC 700.015/1997-3 (Auditoria no CREA-SP, Acórdão 232/1999 - Plenário), quando o Corpo Colegiado, seguindo Voto do Ministro Relator, não vislumbrou afronta à Lei nos casos de doação de recursos financeiros quando aprovado pela Diretoria da Entidade.

Então, entendemos que se a doação de recursos financeiros é harmônica com a legislação em vigor, também os empréstimos seriam, uma vez que na primeira não há a restituição dos valores enviados aos conselhos regionais, enquanto que nos empréstimos existe a devolução dos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

valores ao Conselho Federal, ou seja, como o Tribunal considera as doações regulares, não haveria problemas também com os empréstimos, já que nestes há a restituição dos valores.

Dessa forma, uma vez que no caso em exame o Regimento autoriza o auxílio financeiro aos Conselhos Regionais e os empréstimos são devidamente homologados nas Atas das Reuniões, desde a sua concessão até a prestação de contas e o pagamento (vide exemplos nas fl. 414/415), não vislumbramos irregularidades nesse procedimento adotado pelo Cofeci.'

494. Importante consignar que dentre os fundamentos invocados no texto reproduzido acima está a previsão, na Lei 4.320/1964, de que a rubrica 'concessão de empréstimos' está inserida dentro da classificação econômica da despesa, em inversões financeiras. Ocorre que tanto a Lei 4.320/1964, como o Acórdão 232/1999-TCU-Plenário, tomado como paradigma, são anteriores à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

495. Em outras ocasiões este Tribunal tangenciou o assunto ao determinar, com relação a empréstimos concedidos, que fosse promovida a atualização de informações, registros contábeis e cobrança das dívidas, sem entrar diretamente no mérito do tema (Acórdão 1.453/2006-TCU-1ªCâmara e Acórdão 1.297/2017-TCU-Plenário).

496. Acontece que a LRF estabelece expressamente em seu art. 35, a vedação à concessão de operações de crédito entre entidades públicas, conforme a seguir reproduzido:

'Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinanciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.'

497. Segundo a referida LRF, operação de crédito é assim definida:

'(...)

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;'

498. Como visto, a concessão de empréstimos entre conselhos se enquadra perfeitamente na definição de operação de crédito definida na LRF. Além disso, mesmo as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, excepcionadas da das vedações da LRF, não admitem que a sua finalidade seja o financiamento, direto ou indireto, de despesas correntes, conforme art. 29, § 1º, inciso I.

499. Quanto à aplicabilidade da LRF aos conselhos de fiscalização profissional, observa-se que há previsão expressa no sentido de que, no âmbito da União estão compreendidas a administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 1º, § 3º, inciso I, alínea 'b').

500. Adicionalmente, registra-se que esta Corte, em sede de consulta, nos termos do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, definiu que os conselhos, embora não subordinados às limitações contidas na LRF, uma vez que não participam do OGU, 'devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1º, § 1º).'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

501. A gestão pública responsável está fundada, especialmente, na adequação das despesas executadas às receitas auferidas, de modo a manter o equilíbrio das contas da entidade. A necessidade de tomada de empréstimos para cobrir passivos da entidade evidencia o desequilíbrio das contas e uma gestão de risco.

502. O quadro apresentado a seguir relaciona as algumas ocorrências verificadas neste trabalho acerca da concessão de empréstimos entre conselhos, especialmente dos conselhos federais aos respectivos conselhos regionais. Importa ressaltar que os empréstimos concedidos pelos conselhos federais também se destinam a despesas de custeio dos conselhos regionais.

Quadro 34 – Exemplos de irregularidades relacionadas à concessão de empréstimos entre conselhos.

Conselho	Situação
CFC	O art. 12 da Res. 1.458/2013 (p. 388 da peça 64) estabelece que compete ao CFC por meio do Plenário, entre outras atribuições, autorizar operações de crédito.
CFBio	Resposta ao item d - Ofício CFBio nº 108/2017, (p. 1, peça 56): Não é prática comum/usual a concessão/transferência de recursos (convênios, empréstimos, bolsas etc). Contudo, por decisão do Plenário do CFBio, foram autorizados empréstimos para o CRBio-07 (R$ 900.000,00), para o CRBio-05 (R$ 200.000,00)
CFB	Art. 3º da Res. 82/2007 (peça 163) - estabelece a possibilidade de realização de empréstimos para Regionais
Cofeci	De acordo com o Ofício 411/2017 (p. 6, Peça 67), "dentro do próprio Sistema, de acordo com previsão regimental pode haver doações ou empréstimos do Federal para os Regionais e vice-versa, assim como de Regional para Regional, desde que autorizada pelo Federal".
CFF	O art. 52 da Res. 531/2010 (p. 462, peça 92) - prevê a concessão de empréstimos, subvenções e doações aos conselhos regionais de Farmácia.
CFO	A Res. 182/2016 (p. 56 a 58, peça 118) criou o PAI-E – Programa de Apoio Institucional aos Conselhos Regionais de Odontologia – Empréstimos.
CFQ	Não foram verificados normativos tratando do tema empréstimo, entretanto, conforme consta do Ofício 0612/2017 – CFQ (p. 1, peça 205), em resposta ao Ofício de Requisição TCU 63-549/2016, foi realizado empréstimo de R$ 200.000,00, em 2016, ao Conselho Regional da 3ª Região.
Confere	A Res. 440/2007 (peça 132, p. 8 a 10), dispõe sobre a concessão de subvenções, empréstimos e doações pelo Confere aos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais.
Conter	A Res. 9/2004 (peça 135, p. 69 a 70) regulamentou a transferência dos seus recursos aos respectivos Conselhos Regionais CRTRs. No art. 2º da mencionada norma, consta, inclusive, que nestes casos ficaria estabelecido cronograma financeiro para a quitação do auxílio, em até 12 (doze) parcelas mensais.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

503. Além dos casos acima, vale citar que o CFMV não estabelece a figura de empréstimo em seus normativos, mas apenas de apoio financeiro. A Res. 964/2010 (p. 126 a 136, peça 114), por exemplo, estabelece requisitos a serem observados para obtenção de apoio financeiro ou institucional junto ao CFMV. Entretanto, foram verificadas situações em que foram realizados empréstimos, como por exemplo:

'a) 5919/2016 - 20/12/2016 - 33.209.263/0001-64 - Conselho Regional de Medicina Veterinária do Tocantins - 120.000,00 - Contrato - 38/2016 - 6.2.2.1.1.02.05.01.001.001 - Empréstimos Concedidos - Pelo empréstimo para custeio de despesa administrativa (peça 197, p. 2).

b) 7157/2015 - 22/12/2016 - 08.693.822/0001-07 - Conselho Regional de Medicina Veterinária do Rio Grande do Norte - 200.000,00 - Contrato 11/2016 - 6.2.2.1.1.02.05.01.001.001 - Empréstimos Concedidos Pelo empréstimo para aquisição de sede.' (peça 197, p. 2).

504. Por fim, no caso do CFP, a equipe da SecexPrevi constatou (TC 023.468/2017-3 – peça 69, p. 20) a concessão de empréstimos entre conselhos do seu sistema, especialmente nos casos de aquisição de imóveis (sedes).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

505. Do exposto, verifica-se a concessão de empréstimos por parte dos conselhos de fiscalização profissional é caracterizada como operações de crédito e, portanto, afronta a LRF (art. 35 c/c. art. 29, III), razão pela qual entende-se cabível expedir determinação aos conselhos federais para que se abstenham de realizar tais operações.

6.5.4 - Possíveis cenários e encaminhamento proposto para o adequado equilíbrio financeiro do sistema

506. Considerando que os sistemas de fiscalização profissional são, em regra, superavitários; que as atuais formas de redistribuição de recursos financeiros (doações/subvenções ou empréstimos) do conselho federal aos conselhos regionais carecem de amparo legal e/ou afrontam princípios da LRF aplicáveis a estas entidades; e que a mera vedação dessa redistribuição de recursos pode acarretar a inviabilidade de funcionamento de diversos conselhos regionais de menor porte; vislumbram-se duas hipóteses para a solução do problema.

507. A primeira, considerada ideal, alinha-se ao encaminhamento dado ao item 3 deste trabalho, acerca de uma possível reestruturação dos conselhos de fiscalização profissional, passando cada sistema (conselho federal + conselhos regionais) a constituir uma única autarquia, conforme previsto em diversas leis de criação.

508. Além de solucionar problemas relacionados à gestão administrativa, à supervisão ministerial e ao controle interno e externo, que só ocorrem ou são potencializados pelo fato de que os conselhos atualmente se constituem em mais de 500 autarquias independentes, tal medida teria como benefício a solução do atual problema de legalidade na redistribuição de recursos por parte do conselho federal a seus regionais, uma vez que o fluxo de recursos seria mero manejo de recursos interno da própria entidade, tal qual ocorre nas demais autarquias especiais do Governo Federal (ANTT, Anac, Anvisa etc.).

509. A segunda hipótese, menos desejável e que também passa por uma discussão legislativa, estaria relacionada com o percentual de recursos repassados pelos conselhos regionais ao conselho federal (percentual da cota parte). Entende-se que os atuais índices de cota parte são elevados, o que tem causado excessiva arrecadação por parte dos conselhos federais em detrimento do déficit de alguns conselhos regionais de menor porte.

510. Esse problema é tema recorrente nos Congressos Nacionais de Profissionais (CNP), realizados pelo sistema Confea/Creas. Segue abaixo transcrito trecho de documento denominado 'Uma abordagem crítica da Lei nº 5.194/66' (Peça 178, p. 7), apresentado no 8º CNP, realizado em 2013 em Florianópolis/SC:

'3.1. Participação do Confea nas receitas dos Creas (art. 28).

A lei atual prevê que o Confea receberá 15% de todas as receitas dos Creas, previstas no art. 35, ou seja: anuidades, taxas em geral, emolumentos, multas e quatro quintos das taxas das ARTs. Esse é um problema que encontra paralelo no sistema federativo da república brasileira.

A União concentra o grosso da arrecadação tributária e repassa cotas de participação aos Municípios e Estados, gerando nesse processo uma distorção no equilíbrio federativo. No nosso entendimento, isso também ocorre no sistema Confea/Crea. O ente central do Sistema recebe mais recursos do que necessitaria para manter suas atividades básicas.

Muitos Creas não tem condições de funcionar sem o repasse de recursos do Confea; outros mal conseguem equilibrar suas finanças. São bem poucos os Creas que trabalham com folga orçamentária.

Por isso sugere-se que o repasse obrigatório das taxas das ARTs para o Confea seja reduzido para 10% dos quatro quintos a que se refere o inciso IV do art. 35 da lei 5.194/66, gerando nesse processo um excedente de arrecadação que os Creas poderão usar no aprimoramento da sua fiscalização e na manutenção de suas atividades básicas.' (Original não grifado)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

511. No caso do sistema Confea/Creas, embora a cota parte do Confea seja de 15% da receita dos Creas, estes não ficam com os restantes 85%, uma vez que 1/5 de toda a receita com as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) são repassadas à Mútua de Assistência Profissional, entidade também vinculada ao Confea, nos termos da Lei 6.496/1977.

512. Dessa forma, considera-se que a supressão dos percentuais de cota parte das leis de criação e a consequente autorização legal para que sua fixação possa ser realizada mediante norma infralegal do conselho federal (como já ocorre nos casos dos conselhos de educação física e de serviço social), possibilitaria que cada sistema adotasse os percentuais de cota parte de acordo com as reais previsões de receitas e despesas, respeitando as realidades regionais, de forma a garantir a viabilidade e a sustentabilidade de todo o sistema, a exemplo do que é feito no caso do Sistema CFESS/CRESS (serviço social), onde a cota parte é definida por normativo interno (Resolução CFESS 723/2015), sendo os percentuais atualmente fixados da seguinte forma:

'Art. 1º Os Conselhos Regionais de Serviço Social deverão repassar ao Conselho Federal de Serviço Social a cota parte das receitas previstas no inciso I do artigo 19 da Lei 8.662/1993, nas seguintes porcentagens, em conformidade com a decisão do 44º Encontro Nacional CFESS/CRESS:

I. Até 2.500 inscritos – 5% (cinco por cento) da receita arrecadada pelo CRESS;

II. De 2.501 até 4.000 inscritos – 10% (dez por cento) da receita arrecadada pelo CRESS;

III. De 4.001 até 6.500 inscritos – 15% (quinze por cento) da receita arrecadada pelo CRESS;

IV. Acima de 6.501 inscritos – 20% (vinte por cento) da receita arrecadada pelo CRESS.'

513. Conforme se observa no caso acima, o percentual da cota parte dos conselhos regionais de maior porte chega a ser até quatro vezes superior ao percentual da cota parte dos conselhos de menor porte, o que torna mais equilibrada a distribuição dos recursos arrecadados dentro do sistema, reduzindo a necessidade de socorro financeiro, por parte do conselho federal, aos conselhos de menor porte.

514. Contudo, independentemente dessas hipóteses, considerando os limites de atuação deste Tribunal, assim como, a busca por uma solução ainda que paliativa para os problemas ora apresentados, considera-se oportuno que seja expedida determinação aos conselhos federais no sentido de que: abstenham-se de realizar empréstimos financeiros, uma vez que se trata de operações de crédito e, portanto, afrontam a LRF (art. 35 c/c. art. 29, III); realizem os devidos estudos necessários para fixação de critérios claros e objetivos para a realização de doações e subvenções, utilizando como critério a situação financeira/orçamentária de cada conselho regional e também do próprio conselho federal, encaminhando a este Tribunal a competente normatização dessas operações.

515. Adicionalmente, considera-se relevante informar ao Congresso Nacional da situação de ilegalidade ora apresentada, juntamente com os cenários propostos para eventual discussão legislativa.

7 - DESPESAS COM VERBAS INDENIZATÓRIAS

7.1 - Introdução

516. O tema tratado nesta questão de auditoria envolve o pagamento de despesas necessárias e pertinentes ao exercício profissional, especialmente em relação aos conselheiros integrantes dos diferentes conselhos federais e regionais, e por isso consideradas de caráter indenizatório, ou seja, não são consideradas remuneração, mas sim valores percebidos em razão do trabalho e destinadas a compensar despesas realizadas no exercício de sua atividade profissional. Integram essa categoria de despesas, entre outras, as diárias, jetons, auxílio representação e outras despesas de mesma natureza com diferentes denominações.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

517. Observamos, inicialmente, que os conselhos de fiscalização profissional estão autorizados pela Lei 11.000, de 15 de dezembro de 2004, art. 2º, § 3º, a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílio de representação: '§ 3º Os Conselhos de que trata o caput deste artigo ficam autorizados a normatizar à concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais'.

518. Há que se atentar, no entanto, para o fato de que o art. 2º da Lei 11.000/2004 e seu parágrafo 1º foram considerados inconstitucionais pelo STF, conforme RE 704.292/PR, em Acórdão de 19/10/2016, cuja ementa diz o seguinte:

'Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tributário. Princípio da legalidade. Contribuições. Jurisprudência da Corte. Legalidade suficiente. Lei nº 11.000/04. Delegação aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas do poder de fixar e majorar, sem parâmetro legal, o valor das anuidades. Inconstitucionalidade.

1. Na jurisprudência da Corte, a ideia de legalidade, no tocante às contribuições instituídas no interesse de categorias profissionais ou econômicas, é de fim ou de resultado, notadamente em razão de a Constituição não ter traçado as linhas de seus pressupostos de fato ou o fato gerador. Como nessas contribuições existe um quê de atividade estatal prestada em benefício direto ao contribuinte ou a grupo, seria imprescindível uma faixa de indeterminação e de complementação administrativa de seus elementos configuradores, dificilmente apreendidos pela legalidade fechada. Precedentes.

2. Respeita o princípio da legalidade a lei que disciplina os elementos essenciais determinantes para o reconhecimento da contribuição de interesse de categoria econômica como tal e deixa um espaço de complementação para o regulamento. A lei autorizadora, em todo caso, deve ser legitimamente justificada e o diálogo com o regulamento deve-se dar em termos de subordinação, desenvolvimento e complementariedade.

3. A Lei nº 11.000/04 que autoriza os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a fixar as anuidades devidas por pessoas físicas ou jurídicas não estabeleceu expectativas, criando uma situação de instabilidade institucional ao deixar ao puro arbítrio do administrador o estabelecimento do valor da exação – afinal, não há previsão legal de qualquer limite máximo para a fixação do valor da anuidade.

4. O grau de indeterminação com que os dispositivos da Lei nº 11.000/2000 operaram provocou a degradação da reserva legal (art. 150, I, da CF/88). Isso porque a remessa ao ato infralegal não pode resultar em desapoderamento do legislador para tratar de elementos tributários essenciais. Para o respeito do princípio da legalidade, seria essencial que a lei (em sentido estrito) prescrevesse o limite máximo do valor da exação, ou os critérios para encontrá-lo, o que não ocorreu.

5. Não cabe aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas realizar atualização monetária em patamares superiores aos permitidos em lei, sob pena de ofensa ao art. 150, I, da CF/88.

6. Declaração de inconstitucionalidade material sem redução de texto, por ofensa ao art. 150, I, da Constituição Federal, do art. 2º da Lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, de forma a excluir de sua incidência a autorização dada aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas para fixar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, e, por arrastamento, da integralidade do seu § 1º.

7. Na esteira do que assentado no RE nº 838.284/SC e nas ADI nºs 4.697/DF e 4.762/DF, as inconstitucionalidades presentes na Lei nº 11.000/04 não se estendem às Leis nºs 6.994/82 e 12.514/11. Essas duas leis são constitucionais no tocante às anuidades devidas aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, haja vista que elas, além de prescreverem o teto da exação, realizam o diálogo com o ato normativo infralegal em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

8. A modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade é medida extrema, a qual somente se justifica se estiver indicado e comprovado gravíssimo risco irreversível à ordem social. As razões recursais não contêm indicação concreta, nem específica, desse risco, motivo pelo qual é o caso de se indeferir o pleito.

9. Negado provimento ao recurso extraordinário.'

519. Posteriormente, o mesmo STF, conforme ADI 3408, em Acórdão de 2/12/2016, considerou que as normas constantes da Lei 11.000/2004, que autorizam os conselhos de fiscalização profissional a fixar, a cobrar e a executar contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, foram tacitamente revogadas pela Lei 12.514/11, cuja ementa diz o seguinte:

'Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Tributário. Contribuições anuais. Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Impugnação de normas constantes da Lei nº 11.000/04. Revogação tácita pela Lei nº 12.514/04. Ação direta prejudicada.

1. As normas impugnadas na presente ação direta, constantes da Lei nº 11.000/04, foram tacitamente revogadas pela Lei nº 12.514/11.

2. A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada.

3. Agravo regimental não provido'

520. A declaração de inconstitucionalidade ou revogação tácita do caput do art. 2º não implicam, necessariamente, na invalidação do seu § 3º. No entanto, há que se ponderar que parece evidente que a intenção do legislador, ao conferir autorização para os conselhos de fixar as suas receitas e as despesas relativas a verbas indenizatórias, mais especificamente: diárias, jetons e auxílios representação, ambas sem nenhum limite ou parâmetro legal, era estabelecer uma vinculação entre as receitas e despesas em questão.

521. Considerando que tanto a declaração de inconstitucionalidade da autorização para fixação das receitas sem limite, como a edição da Lei 12.514/2011, resultaram na fixação de uma limitação legal para as receitas, torna-se evidente que autorização inicialmente concedida para fixação das despesas relativas a verbas indenizatórias deve se submeter a alguma espécie de limitação, sob pena de causar um desequilíbrio entre receitas e despesas. Por essa razão, parece-nos que o § 3º do art. 2º da Lei 11.000/2004 igualmente é passível de declaração de inconstitucionalidade, uma vez que afronta aos princípios da legalidade, razoabilidade, igualdade, moralidade, interesse público e economicidade.

522. De qualquer forma, este Tribunal já firmou posição no sentido de que os conselhos devem observar os limites estabelecidos no Decreto 5.992/2006 na fixação dos valores das diárias, viabilizando que esses valores sejam adotados como referencial na fixação do jeton e representação, conforme veremos adiante.

523. O foco principal da presente auditoria é o pagamento das vantagens acima nominadas aos conselheiros federais e regionais dado o caráter honorífico desses cargos no âmbito dos conselhos de fiscalização do profissional, razão pela qual passa-se a discutir esse tema.

7.2 - Caráter honorífico do cargo de conselheiro

524. O caráter honorífico dos conselheiros está definido nas respectivas leis de criação dos conselhos, e é tratado regularmente no âmbito desta Corte como uma matéria pacificada, sem controvérsias. No entanto, levantamento efetuado pela equipe de auditoria revelou que em 18 leis de criação não há previsão expressa acerca do caráter honorífico do cargo de conselheiro, seja ele federal ou regional. O quadro abaixo demonstra a situação encontrada em relação cada um dos conselhos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Quadro 35 – Panorama sobre a previsão legal acerca do caráter honorífico do cargo de conselheiro

Sistema	Lei	Caráter honorífico
Administração	Lei 4.769/1965	não menciona
Arquitetura e urbanismo	Lei 12.378/2010	art. 40
Biblioteconomia	Lei 4.084/1962	não menciona
Biologia	Lei 6.684/1979	não menciona
Biomedicina	Lei 7.017/1982 (Lei 6.684/1979)	não menciona
Contabilidade	Decreto-Lei nº 9.295/1946	não menciona
Corretores de imóveis	Lei 6.530/1978	não menciona
Economia	Lei 1.411/1951	não menciona
Economistas domésticos	Lei 8.042/1990	não menciona
Educação física	Lei 9.696/1998	não menciona
Enfermagem	Lei 5.905/1973	arts. 9º e 14
Engenhara e agronomia	Decreto 23.569/1933	art. 21, apenas conselheiros federais
Estatística	Lei 4.739/1965	não menciona
Farmácia	Lei 9.120/1995	arts. 5º e 12
Fisioterapia e T.O.	Lei 6.316/1975	não menciona
Fonoaudiologia	Lei 6.965/1981	não menciona
Medicina	Lei 3.269/1957	arts. 6º e 13
Medicina veterinária	Lei 5.517/1968	art. 15
Museologia	Lei 7.287/1984	não menciona
Músicos	Lei 3.857/1960	art. 6º
Nutricionistas	Lei 6.583/1978	não menciona
Odontologia	Lei 4.324/1964	arts. 5º e 9º
Relações públicas	Decreto-Lei 860/1969	não menciona
Psicologia	Lei 5766/1971	não menciona
Química	Lei 2.800/1956	art. 7º, apenas conselheiros federais
Representantes comerciais	Lei 4.886/1965	Art. 13
Serviço social	Lei 8.662/1993	não menciona
Técnicos em radiologia	Lei 7.394/1985	não menciona

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

525. Apesar da ausência de imposição legal quanto ao caráter honorífico do cargo de conselheiro em relação à maior parte dos conselhos, conforme demonstrado no quadro acima, não foi identificado no arcabouço jurisprudencial desta Corte, qualquer controvérsia acerca do tema, visto que o referido cargo sempre foi tratado como honorífico. Mesmo no âmbito dos diferentes conselhos, não se tem conhecimento de questionamentos acerca da natureza do cargo.

526. Ao abordar esse tema, torna-se importante definir o conceito de agente honorífico. Segundo Hely Lopes Meirelles (livro Direito Administrativo Brasileiro, 28ª Edição, p.79):

'Agentes honoríficos são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade (digno de ser honrado) ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

527. No caso dos conselheiros, o exercício da função decorre de eleição promovida pela respectiva categoria profissional.

528. Neste contexto, o agente honorífico realiza relevantes serviços à sociedade, direta ou indiretamente, devendo ser feita a distinção entre aqueles encargos considerados obrigatórios, tais como serviços prestados à justiça eleitoral na condição de mesários, jurados nos tribunais, entre outros, e aqueles de caráter voluntário, como ocorre na candidatura a membro dos conselhos de fiscalização profissional, entre outros casos. Neste caso, uma vez eleitos, os conselheiros assumem a obrigação de cumprir as atribuições legais a eles conferidas, sabedores, de antemão, do caráter honorífico do cargo.

529. O caráter honorífico do cargo de conselheiro decorre da presunção de que os eleitos, ao assumirem o ônus de exercer a função, não necessitariam se afastar das suas atividades profissionais regulares, nas quais seriam auferidas as suas rendas.

530. No entanto, torna-se importante observar que dentre os conselheiros eleitos em determinado conselho, alguns são guindados a cargos de direção/gerência, na forma definida nos respectivos regimentos, exercendo, além das funções de conselheiros propriamente ditadas, entendidas como aquelas exercidas por ocasião das deliberações colegiadas, atividades rotineiras na gestão do respectivo conselho, na condição de presidente, diretor, tesoureiro, secretário, conforme disposto em normativo próprio. Em muitos casos, como nos conselhos de maior porte, tanto federais como regionais, o exercício dessas atividades de gestão inviabiliza o exercício de outra atividade profissional remunerada, ante a incompatibilidade de horários e jornada de trabalho.

531. Neste sentido, entendemos oportuno relembrar preocupação externada pelo Ministro-Relator André Luís de Carvalho no TC 001.095/2010-2, relativo monitoramento de determinações expedidas ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), apreciado por meio do Acórdão 1280/2012-TCU-2º Câmara. No Voto condutor do referido Acordão, ao abordar o pagamento de diárias de forma permanente e contínua, afrontando o caráter honorífico do cargo de conselheiro, o Relator consignou o seguinte:

'19. É claro que não se pretende, com o Acórdão 4.743/2009-2ª Câmara, obstar o pagamento de diárias aos empregados ou mesmo a conselheiros que se desloquem a serviço. O que se pretende é evitar que, especialmente no caso do presidente e conselheiros, o pagamento dessa verba se dê por contínuos e sucessivos períodos, vez que isso implica completo desvirtuamento da natureza indenizatória dessa parcela.

20. A despeito disso, como aventou o auditor federal da Secex/MT, é possível que eventual desvirtuamento no pagamento de diárias a conselheiros regionais tenha origem em fato anterior, relacionado com o próprio papel que lhes foi atribuído, em particular no âmbito do Coren/MT.

21. É que o regimento interno desse conselho regional, em específico, traz extenso rol de responsabilidades para os seus conselheiros, inclusive com a atribuição de administração da entidade, o que parece ser incompatível com a natureza esporádica, transitória e não remunerada do cargo.

22. E aí o auditor federal da Secex/MT pondera que a natureza do presente processo impede que se avance no debate acerca da questão posta, o que considero acertado, de modo que, por ora, deve ser encaminhada cópia integral da presente deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 55/59, ao Cofen, para que dê ciência aos Conselhos Regionais que lhe são vinculados, bem como, ainda, à Segecex e a 2ª Secex, para ciência e adoção das providências que entenderem necessárias.'

532. Como visto, no precedente mencionado, o Relator ponderou que o extenso rol de responsabilidades atribuídas aos conselheiros em questão lhe parecia ser incompatível com a natureza esporádica, transitória e não remunerada do cargo. Apesar das ponderações, deixou de avançar na discussão da matéria diante da natureza do processo que estava em apreciação na ocasião.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

533. Nesta oportunidade, revela-se oportuno o enfrentamento desta questão, justamente por se tratar de FOC abrangendo o conjunto dos conselhos e que envolve, entre outros temas, conforme definido na matriz de planejamento, o eventual pagamento de verbas indenizatórias em caráter permanente e continuado com o aparente objetivo remuneratório como forma de compensar o oneroso exercício do cargo.

534. Assim como ocorreu no caso do Coren-MT, mencionado no precedente acima reproduzido, cuja situação possivelmente se estenda aos demais conselhos regionais de enfermagem, outros conselhos conferem expressivo rol de responsabilidades aos conselheiros encarregados da gestão dos respectivos conselhos, além daquelas relativas à atuação nos órgãos colegiados, que é a função do conjunto dos conselheiros.

535. Como exemplo, podemos mencionar o sistema Confea/Creas, cujo estatuto define, em seu art. 28, que as atribuições dos respectivos presidentes são as seguintes:

'Art. 28 - São atribuições do Presidente do Confea ou dos Creas:

I - cumprir e fazer cumprir as disposições previstas na Legislação Federal, no Estatuto, no Regimento e nas Resoluções do Confea.

II - dar posse aos Conselheiros, seus Suplentes, membros do Conselho Diretor ou Diretoria e Coordenadores de Comissões ou Câmaras Especializadas;

III - convocar, presidir e coordenar os trabalhos do Plenário, do Conselho Diretor ou Diretoria e do Comitê de Avaliação e Articulação;

IV - proferir, apenas, o voto de qualidade, em caso de empate;

V - assinar, com o Vice-Presidente, as Resoluções, Decisões Normativas e os diplomas conferidos pelo Conselho;

VI - indicar, para homologação pelo Conselho Diretor ou Diretoria, o Superintendente, se for o caso;

VII - representar o Conselho, em juízo e fora dele, diretamente ou por meio de mandatários com poderes específicos;

VIII - resolver os casos de urgência, 'ad referendum', do Conselho Diretor ou Diretoria e do Plenário, respondendo pelos excessos que praticar;

IX - resolver sobre qualquer incidente processual, submetendo-o à apreciação do colegiado competente;

X - submeter ao Plenário, ao Conselho Diretor ou Diretoria atos administrativos e financeiros de sua competência;

XI - movimentar as contas bancárias, conjuntamente com 1 (um) membro do Conselho Diretor ou Diretoria;

XII - suspender, por razão fundamentada, em caso extraordinário, Decisão do Plenário por tempo determinado até a primeira reunião ordinária do Plenário;

XIII - exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Plenário ou previstas no Regimento.'

536. No caso do Crea-RS, por exemplo, o seu Regimento Interno estabelece as seguintes atribuições ao presidente, diretor administrativo e diretor financeiro:

'Art. 95. Compete ao presidente do Crea:

I – cumprir e fazer cumprir a legislação federal, as resoluções, as decisões normativas, as decisões plenárias baixadas pelo Confea, os atos normativos, os atos administrativos baixados pelo Crea e este Regimento;

II – executar o orçamento do Crea;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

III – administrar as atividades do Crea;

IV – dar posse a conselheiro regional e a seu suplente;

V – convocar e conduzir os trabalhos da sessão plenária e da Diretoria;

VI – interromper sessão plenária quando necessário;

VII – suspender sessão plenária em caso de perturbação dos trabalhos;

VIII – presidir reuniões e solenidades do Crea;

IX – proferir voto de qualidade em caso de empate na votação em Plenário e a Diretoria;

X – informar o licenciamento de conselheiro regional ao Plenário e à entidade de classe ou à instituição de ensino que representa;

XI – informar o licenciamento de inspetor ao Plenário;

XII – distribuir processo a conselheiro para relato no âmbito do Plenário;

XIII – submeter proposta de sua iniciativa ao Plenário ou à Diretoria;

XIV – resolver casos de urgência, ad referendum do Plenário e da Diretoria;

XV – resolver incidentes processuais, submetendo-os aos órgãos competentes;

XVI – assinar decisão do Plenário e da Diretoria;

XVII – suspender decisão plenária;

XVIII – assinar atestados, diplomas e certificados conferidos pelo Crea, atos normativos, atos administrativos e correspondência expedida;

XIX – assinar convênios com entidade de classe, ouvido o Plenário;

XX – assinar convênios e contratos celebrados pelo Crea para repasse de recursos;

XXI – expedir correspondência em nome do Crea;

XXII – disciplinar a organização do registro de profissionais e de pessoas jurídicas;

XXIII – determinar o cancelamento do registro de profissional ou de pessoa jurídica nos termos do art. 64 da Lei nº 5.194, de 1966, ou no caso de falecimento;

XXIV – assinar termo de posse ou designação de inspetores;

XXV – representar o Crea, em juízo ou fora dele, diretamente ou por meio de mandatário com poderes específicos;

XXVI – propor ao Plenário a abertura de créditos e transferência de recursos orçamentários, ouvida a Diretoria;

XXVII – determinar a cobrança administrativa ou judicial dos créditos devidos ao Crea;

XXVIII – autorizar pagamento e movimentar contas bancárias, assinando com o responsável pela administração dos recursos financeiros, cheques, balanços e outros documentos pertinentes;

XIX – indicar o coordenador da Coordenadoria Regional da Caixa de Assistência dos Profissionais do Crea-RS a ser encaminhado ao Plenário para homologação;

XXX – gerir o quadro funcional do Crea, segundo regulamento estabelecido em ato administrativo próprio, observando o Princípio da Moralidade Administrativa;

XXXI – manter o Plenário informado sobre ações e atividades dos demais órgãos que compõem o Sistema Confea/Crea;

XXXII – manter contínua troca de informações e promover ações conjuntas com o Confea e com outros Creas, visando à realização de objetivos comuns;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

XXXIII – exercer outras atribuições conferidas pelo Plenário;

XXXIV – requisitar das autoridades competentes, inclusive de segurança pública, os meios indispensáveis ao cumprimento de dispositivos legais que regem o exercício profissional da Engenharia, Arquitetura, Agronomia e demais profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea;

XXXV – cumprir e fazer cumprir as deliberações e decisões do Plenário;

XXXVI – contratar, se entender necessário, serviços de consultoria jurídica e de assessoria técnica, a fim de que o Crea atinja seus objetivos;

XXXVII – Assinar, com o 1º diretor-financeiro, os cheques necessários à movimentação financeira, facultando-lhe a assinatura daqueles destinados a depósito em conta do Conselho, que serão endossados por um só membro da Diretoria ou por funcionário com delegação específica. O mesmo aplica-se para a requisição de talões de cheques, solicitações de extratos de contas correntes e de 2ª vias de documentos contábeis; e

XXXVIII – Administrar a estrutura auxiliar do Crea

Art. 109. Compete ao 1º diretor-administrativo:

I – substituir o 2º vice-presidente na sua falta, impedimento ou licença;

II – supervisionar, orientar e fiscalizar o funcionamento da área administrativa do Crea;

III – secretariar as sessões plenárias;

IV – acompanhar a elaboração das atas das sessões plenárias;

V – assinar as atas das sessões plenárias;

VI – exercer outras competências que lhe venham a ser determinadas pelo presidente.

[...]

Art. 111. Compete ao 1º diretor-financeiro:

I – substituir o 2º diretor-administrativo na sua falta, impedimento ou licença, observado o disposto no parágrafo único do art. 90 deste Regimento;

II – supervisionar, orientar e fiscalizar o funcionamento da área financeira do Crea;

III – prover os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades da Comissão de Orçamento e Tomada de Contas;

IV – assinar com o presidente cheques, balanços e outros documentos pertinentes à área financeira;

V - sugerir medidas que visem à melhoria dos serviços sob sua responsabilidade; e

VI – exercer outras competências que lhe venham a ser determinadas pelo presidente.'

537. Chamamos a atenção para as atribuições relativas à gestão financeira e orçamentária, uma vez que o orçamento de alguns conselhos envolve elevada materialidade. A título ilustrativo, o volume de recursos geridos no exercício de 2016 pelo Crea-RS e pelo Crea-SP foi de R$ 74 e 248 milhões, respectivamente (dados retirados do Relatório de Gestão de 2016).

538. Acerca da matéria, entendemos oportuno reproduzir contribuição trazida pela equipe de auditoria da Secex-SP (p. 27 a 30 da peça 59 do TC 024.851/2017-5):

'IV.2.4. Tese sobre a possibilidade de se remunerar conselheiros pelo exercício de cargos de gestão

107. A remuneração de agentes públicos honoríficos é expressamente vedada pelo Tribunal de Contas da União, posicionamento esse reiterado em recentes julgados: Acórdão 5174/2016 - Primeira Câmara (Relator: Augusto Sherman), Acórdão 1544/2016 - Plenário (Relator: Augusto Sherman), Acórdão 908/2016 - Plenário (Relator: Weder de Oliveira).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

108. Por outro lado, os casos de pagamento a agentes honoríficos de conselhos de fiscalização profissional de verbas indenizatórias (diárias, jetons, auxílios representação) de forma permanente ou sistemática, dissimulando remuneração, são muito frequentemente constatados nos trabalhos de controle externo efetuados pelo TCU.

109. Assim, a Equipe de Auditoria, com vistas a contribuir para o aprimoramento da Administração Pública, vem oferecer algumas considerações sobre essa questão, com o fim de propiciar à Coordenação desta FOC subsídios para, se for conveniente, a elaboração de um adequado encaminhamento e posterior apreciação deste Tribunal.

110. No que tange aos conselheiros do Cremesp, a Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957, estabeleceu o seguinte, in verbis:

Art. . 13. Os membros dos Conselhos Regionais de Medicina, com exceção de um que será escolhido pela Associação Médica, sediada na Capital do respectivo Estado, federado à Associação Médica Brasileira, serão eleitos, em escrutínio secreto, em assembleia dos inscritos de cada região e que estejam em pleno gôzo de seus direitos.

§ 1º As eleições para os Conselhos Regionais serão feitas sem discriminação de cargos, que serão providos na primeira reunião ordinária dos mesmos.

§ 2º O mandato dos membros dos Conselhos Regionais será meramente honorífico, e exigida como requisito para eleição a qualidade de brasileiro nato ou naturalizado.

111. Logo, a natureza honorífica diz respeito estritamente ao exercício do mandato de conselheiro. Por sua vez, o Regimento Interno do Cremesp (peça 52), art. 29, estabelece as seguintes atribuições aos conselheiros, in verbis:

a. assumir o cargo de Diretor ou Coordenador, de acordo com as suas possibilidades;

b. participar das sessões de julgamento;

c. participar das reuniões plenárias;

d. elaborar respostas aos pareceres consultas;

e. instruir procedimentos ético-profissionais;

f. realizar atos em nome da instituição, sempre que for designado para tal.

112. Em nossa opinião, a assunção de um cargo na diretoria ou de coordenação (alínea ‘a’) requer uma análise diferenciada das demais atribuições listadas acima. Já as atividades descritas nas alíneas ‘b’ a ‘f’ podem ser caracterizadas como atribuições típicas dos conselheiros, sendo aquelas que se mostram adequadas ao exercício de cargo honorífico, pois, regra geral, não exigem que os serviços sejam prestados com subordinação e continuidade, razão pela qual descabe se falar em remuneração, mas apenas em verbas de natureza indenizatória.

113. Já a assunção de cargo de diretor ou coordenador descrita na alínea ‘a’ não descreve uma atividade típica dos membros do Conselho, pois se trata apenas de um requisito para o exercício daqueles cargos, pois são privativos de conselheiros, ao mesmo tempo que consubstancia para os conselheiros uma faculdade, uma vez que eles não estão obrigados a isso.

114. Portanto as atribuições dos cargos de diretoria e coordenação não devem ser confundidas com as atribuições típicas dos membros do Conselho. No Cremesp, existem 13 cargos de diretor e de coordenador, ao passo que há 42 conselheiros (21 efetivos e 21 suplentes). As atribuições do presidente e dos diretores/coordenadores estão descritas nos arts. 15 a 28 do Regimento Interno, possuindo uma extensão e uma diversidade muito mais ampla do que as funções típicas dos conselheiros. É evidente que se exige dos ocupantes desses cargos de gestão uma maior dedicação a eles, sendo que tais atividades devem ser desempenhadas com continuidade e subordinação (à presidência e aos órgãos colegiados).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

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.

118. Vale destacar a decisão do STF no Mandado de Segurança 30.922 Distrito Federal (Relatora: Min. Cármen Lúcia) impetrado pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, em 5.10.2011, contra o ato do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP que havia determinado ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul a suspensão de pagamentos de jetons a seus Procuradores de Justiça pela participação no Colégio de Procuradores e do Conselho Superior, pois, segundo o CNMP, a participação das sessões insere-se no rol de suas atribuições legais, de forma que, por e para exercê-las, os Procuradores de Justiça já percebem o subsídio. A Exma. Ministra Relatora, assim se pronunciou: 'voto no sentido de denegar a segurança, por não encontrar ilegalidade ou abuso de poder no ato do Conselho Nacional do Ministério Público que reconheceu, com base na Constituição, não haver mais base legal válida para a continuidade do pagamento'.

119. Por fim, a Equipe de Auditoria considera prudente, com o fim de se coibir eventuais abusos, que se condicione a admissibilidade de se remunerar os conselheiros ocupantes dos cargos de direção ou coordenação à adequação do regimento interno, de forma a fazer com que conste, expressamente, a vedação ao percebimento de jetons, vez que o pagamento da remuneração já retribuiria a participação dos diretores e coordenadores em assembleias e reuniões, de toda e qualquer natureza.'

539. Em razão de tudo que foi exposto, resta muito claro que as atribuições regimentais estabelecidas para conselheiros incumbidos de atividades de gestão, especialmente naqueles conselhos de maior porte, são incompatíveis com o caráter honorífico dos cargos, em razão da inviabilidade do exercício concomitante de outra atividade remunerada. Isso representa um ônus demasiado, haja vista que, via de regra, os mandatos dos conselheiros têm duração de 3 anos.

540. Não resta dúvida que a questão aqui tratada é complexa, e envolve todo o arcabouço jurídico que envolve os conselhos de fiscalização profissional, a forma como foram concebidos, sua natureza jurídica autárquica, sua autonomia, que não é absoluta, sua inserção da administração pública federal indireta e o controle exercido pelo poder público, inclusive no que diz respeito a eventuais iniciativas legislativas pertinentes ao tema.

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.

542. Importante consignar que, em contraposição aos exemplos dos Creas RS e SP antes mencionados, existem conselhos com reduzidíssima estrutura e quadro de profissionais inscritos, nos quais pode ser questionada até mesmo a sua própria existência. Nestes casos seria praticamente inviável e pouco recomendável a adoção das medidas acima sugeridas. Incluem-se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

nesta situação os sistemas de fiscalização profissional de Museologia, de Economistas Domésticos, de Relações Públicas e de Estatística, em razão da sua baixa arrecadação anual.

543. Portanto, o direcionamento de eventuais determinações ou recomendações sobre a matéria deve abarcar a elaboração de estudos e definição de critérios racionais para criação e manutenção dos conselhos de fiscalização profissional.

544. As discrepâncias demonstradas tomam maior relevância quando levamos em consideração o posicionamento do poder executivo federal no sentido de abdicar, sem uma fundamentação jurídica consistente, da supervisão e controle dos conselhos de fiscalização do exercício profissional.

545. No contexto apresentado, uma questão não deixa dúvidas ou margem para interpretação: não pode ser atribuído caráter remuneratório às verbas indenizatórias, mediante o pagamento permanente e continuando, ou mesmo de forma cumulativa. Esse posicionamento já está consolidado no âmbito desta Corte, conforme Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário, sendo desnecessário maiores comentários sobre o tema.

546. Passamos a abordar, então, a situação encontrada em relação ao pagamento de verbas ditas indenizatórias, em suas diferentes denominações, no âmbito dos conselhos de fiscalização do exercício profissional.

7.3 - Diárias

547. 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 decorrência disso, foi identificada enorme variação de critérios de concessão e valores, conforme veremos adiante.

548. Em regra, os normativos identificados não guardam semelhança com os normativos que regulamentam a concessão de diárias e passagens no âmbito da Administração Pública Federal. Tanto a Lei 8.112/1990, art. 58, como o Decreto 5.992/2006, definem que as diárias serão concedidas para despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana, por ocasião dos deslocamentos, a serviço, da sede da entidade, em caráter eventual ou transitório. Além disso, existem outras previsões legais que não estão contempladas pelos normativos internos dos conselhos, tais como a vedação de ser concedida diária no caso de o servidor se deslocar apenas dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, previsão de pagamento de meia diária quando o afastamento não exige pernoite ou no dia de retorno, entre outras, nos termos do art. 58 da Lei 8.112/90:

'Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§2º Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.

§3º Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.' (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

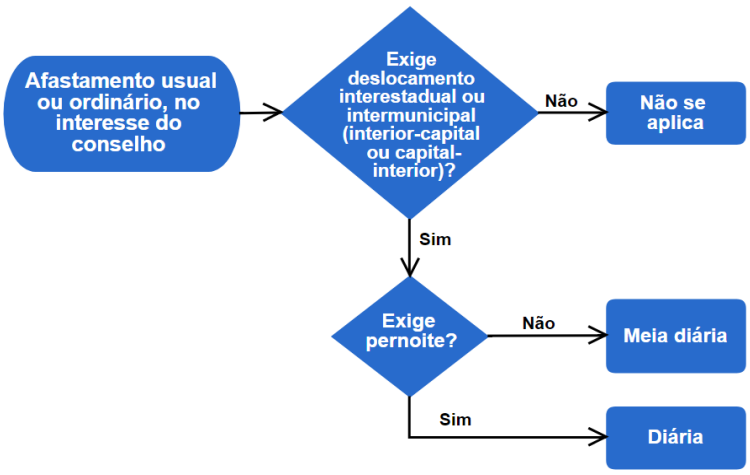
549. Nota-se que o caput do art. 58 acima transcrito, assim como o art. 1º do Decreto 5.992/2006, define a diária como afastamento a serviço, da localidade onde tem exercício (sede do órgão), para outro ponto do território nacional ou para o exterior, sendo indevido, portanto, o pagamento de diária pelo mero deslocamento do servidor do local de sua residência até o seu local de trabalho.

550. Sobre esse ponto específico, em relação aos conselheiros, entende-se que a analogia com a Lei 8.112/1990 não deve ser feita. Primeiramente porque se trata de cargo honorífico e, em regra, para exercício de atividades específicas e esporádicas do mandato e não o cumprimento de jornada de trabalho diário. Além disso, é comum e usual a eleição de conselheiros do interior do estado para atuar nas capitais (conselhos regionais), ou de diversas localidades do país para atuar no conselho federal (geralmente localizado em Brasília/DF).

551. A título de exemplo, imagina-se a necessidade de comparecimento de conselheiro residente no interior do estado em reunião não deliberativa, realizada na sede do conselho regional (capital do estado). A aplicação deste critério inviabilizaria o pagamento de qualquer verba indenizatória, uma vez que não ensejaria o pagamento de jeton ou de auxílio representação.

552. Dessa forma, considera-se mais lógica a aplicação de critério distinto, considerando 'afastamento' sempre que ocorrer o deslocamento do conselheiro, seja intermunicipal ou interestadual, desde que não ocorra dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, e desde que não seja exigência permanente do cargo.

Figura 6 – indenização devida em razão de afastamento usual ou ordinário



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

553. Com relação à vedação contida no art. 58, § 3º, de pagamento de diárias em razão do deslocamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, este Tribunal expediu a seguinte determinação, por meio do Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário:

'9.6. determinar ao Conselho Federal de Química que promova aperfeiçoamentos na normatização referente ao recebimento de verbas indenizatórias, como diárias, auxílio de representação e ajuda de custo, de modo a:

9.6.1. estabelecer o caráter eventual ou transitório do deslocamento que justifique o pagamento de diárias, de forma a evitar que tais indenizações venham a se configurar em pagamento de remuneração, com desvirtuamento da ocupação de cargo honorífico, tal qual previsto nos arts. 7° e 18 da Lei nº 2.800/1956, assim como estabelecer a vedação à sua concessão para deslocamentos ocorridos entre municípios limítrofes e/ou pertencentes à mesma região metropolitana (grifo nosso);'

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

554. Além da regulamentação interna deficiente, foi identificada enorme discrepância entre os valores de diárias praticados nos diferentes conselhos, além da identificação de valores exorbitantes, conforme será detalhado nos achados pertinentes ao tema.

555. Os conselhos têm buscado amparo, na fixação das suas diárias, nos valores praticados no âmbito de outros poderes, inclusive Tribunais Superiores, ao passo que este Tribunal já definiu que os conselheiros devem ser equiparados aos profissionais vinculados ao poder executivo, ocupantes de cargos de direção e assessoramento superiores (Acórdão 908/2016-TCU-Plenário). Importante reiterar o entendimento firmado por esta Corte no mencionado acórdão, no sentido de que, na fixação dos valores de diárias devem ser tomados como parâmetro, os valores estabelecidos no Decreto 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, devendo ser devidamente justificada a eventual adoção de valores superiores.

556. Conforme entendimento já mencionado, esta Corte e o STF consideram os conselhos de fiscalização profissional como sendo autarquias especiais. Fazendo-se uma analogia com os demais órgãos e entidades do poder executivo, verifica-se que estas instituições guardam semelhança com as agências reguladoras, uma vez que estas últimas também se constituem de autarquias especiais, com atribuições de poder de polícia delegadas pelo Estado e possuem supervisão ministerial.

557. A partir disto, foi realizado levantamento no portal da transparência do poder executivo e verificou-se que constam da classificação 'A' do Anexo I do Decreto 5.992/2006 os cargos de Ministro de Estado ou os que possuem nível semelhante, a exemplo do Advogado-Geral da União, do Presidente do Banco Central do Brasil e dos Chefes da Casa Civil e da Secretaria-Geral da Presidência da República.

558. A classificação 'B' do Anexo I do Decreto 5.992/2006 refere-se aos Cargos de Natureza Especial, a exemplo dos Secretários Executivos dos Ministérios e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

559. Já na classificação 'C', estão inclusos:

i) Cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS-6) como: Chefe de Gabinete da Presidência da República, Diretor Geral da Polícia Federal, Conselheiros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), além dos Presidentes (Diretor-Geral ou Diretor-Presidente) de diversas Autarquias, Fundações e Institutos a exemplo do IBGE, Ibama, Dnit, Incra, Funasa, FNDE, Iphan, Inpi, CVM, Inep, dentre outros; e,

ii) Cargos Comissionados de Direção (CCD-1) como Presidente (Diretor-Geral ou Diretor-Presidente) das agências reguladoras (Anac, Anatel, Aneel, ANTT, Antaq, Anvisa, ANA, ANP e Ancine).

560. Conclui-se dos dados acima que os Presidentes dos conselhos de fiscalização profissional estariam enquadrados na classificação 'C' acima referenciada, uma vez que pertencem a instituições de semelhante nível hierárquico na administração pública federal indireta.

Figura 7 – Estruturação do Anexo I do Decreto 5.992/2006

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria com base no Decreto 5.922/2006, Anexo I.

561. Isto posto, considerando a referida Classificação 'C' do Anexo I do Decreto 5.992/2006, o limite definido para as diárias de viagens nacionais dos presidentes dos conselhos federais seriam os valores constantes da 3ª linha do quadro abaixo:

Quadro 36 – Valor da indenização de diárias aos servidores públicos federais, no País (em R$)

Classificação do Cargo Emprego Função	Desloc. para Brasília/Manaus/ Rio de Janeiro	Desloc. para Belo Horizonte/ Fortaleza/Porto Alegre/Recife/ Salvador/São Paulo	Desloc. para outras capitais de Estados	Demais deslocamentos
A) Ministro de Estado	581,00	551,95	520,00	458,99
B) Cargos de Natureza Especial	406,70	386,37	364,00	321,29
C) DAS-6; CD-1; FDS-1 e FDJ-1 do BACEN	321,10	304,20	287,30	253,50
D) DAS-5, DAS-4, DAS-3; CD-2, CD-3, CD-4; FDE-1, FDE-2; FDT-1; FCA-1, FCA-2, FCA-3; FCT1, FCT2; FCT3, GTS1; GTS2; GTS3.	267,90	253,80	239,70	211,50
E) DAS-2, DAS-1; FCT4, FCT5, FCT6, FCT7; cargos de nível superior e FCINSS.	224,20	212,40	200,60	177,00
F) FG-1, FG-2, FG-3; GR; FST-1, FST-2, FST-3 do BACEN; FDO-1, FCA-4, FCA-5 do BACEN; FCT8, FCT9, FCT10, FCT11, FCT12, FCT13, FCT14, FCT15; cargos de nível interm. e aux.	224,20	212,40	200,60	177,00

Fonte: Decreto 5.922/2006, Anexo I.

562. Desta forma, considerando a analogia mencionada, o valor-teto da diária nacional para o presidente dos conselhos federais deveria ser de R$ 321,10 (deslocamentos para Brasília, Manaus e Rio de Janeiro). Além disso, no que tange às diárias internacionais, o limite considerado para Cargo Comissionado de Direção (CCD 000.1) consta do Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores. Atualmente este valor é de US$ 460,00.

563. Cabe mencionar que não se trata de discussão acerca da adequação dos valores constantes do Decreto à realidade de valores dispendidos em uma viagem a trabalho. Vale ressaltar que os valores do Decreto não vêm sendo atualizados devidamente e a discussão acerca da atualização destes valores não só pode como deve ser realizada junto ao Poder Executivo. Trata-se somente do devido enquadramento dos conselheiros destas instituições conforme legislação que rege o tema em relação às demais instituições pertencentes à Administração Indireta.

564. Outra questão levantada na auditoria é que em diversos casos não há um escalonamento dos valores das diárias em relação aos diferentes beneficiários de diárias, tais como conselheiros, funcionários comissionados, nível superior e médio. Neste sentido, observamos que este Tribunal, por meio do Acórdão 1.280/2012-TCU-2ª Câmara, expediu a seguinte determinação:

'9.3.3. estipular níveis diferenciados de diárias para funcionários e conselheiros, em conformidade com os princípios básicos aplicáveis à administração pública, em especial os da razoabilidade, igualdade, moralidade, interesse público e economicidade dos atos de gestão, entre outros;'

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

'12. De fato, como bem sinalizou o auditor federal, não se pode perder de vista, para efeitos comparativos, a gradação de valores e níveis funcionais trazida pelo Decreto nº 6.907, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

2009, que, como visto, prevê o pagamento de valores distintos para as diárias dos ocupantes de cargos de nível intermediário e auxiliar, de nível superior, servidores comissionados e, ainda, Ministros de Estado.'

566. Por fim, foi identificada a existência de normativos internos que estabelecem, como alternativa ao pagamento de diárias em valor pré-fixado, a opção pelo ressarcimento, mediante comprovação, das despesas com pousada, alimentação e locomoção. Ao estabelecer a possibilidade de ressarcimento das despesas efetivamente incorridas por ocasião dos deslocamentos a trabalho fora da sua sede, ao invés do pagamento de diárias nos valores padrões pré-estabelecidos, dá-se margem para que o beneficiário opte por acomodação em hotéis de categoria mais elevada e alimentação em restaurantes de categoria superior, ao passo que, na fixação prévia do valor das diárias, devem ser levados em conta os valores médios desses serviços condizentes com a dignidade e status do cargo ocupado. Daí decorre, também, a recomendação para que haja um escalonamento dos valores das diárias entre os diferentes níveis dos cargos integrantes da estrutura das entidades.

7.4 - Jetons

567. São escassas as referências legais e conceituais acerca de definição de jeton e definição de critérios e valores para pagamento. Neste sentido, entendemos oportuno relembrar um histórico da origem dessa vantagem produzido pelo Ministro Ruben Rosa no âmbito do Processo 39.808/53, sessão de 31/8/1954, deste Tribunal:

'(...)

A cédula de presença - jeton de présence - começou a ser usada no século 17. Com efeito, os membros da Academia Francesa, fundada por Richelieu (1585-1642) por carta de 2 de janeiro de 1635, que nada percebiam desde a sua instituição, por concessão de Luís XIII passaram a receber um jeton d'argent desde que comparecessem à Sessão.

Colbert instituiu o jeton de presença, o qual desde 8 de janeiro de 1683 até hoje é distribuído aos titulares da academia. Ce n'était assurément pas une fortune: le jeton valait trente-deux sous. Le jeton fut porté u 3 francs sous le ministêre de Colonue (Gaston Boissier, L'Académie Française sous l'Ancien Régime, páginas 39 e 42; 93. Paris, 1909. Lib. Hachette).

Note-se que o instituidor teve em vista 'encourager ses confrêres à être assidus'. I´l faut em croire Puretière (1619-1688), beacoup d´áceémiciens n´allaitent aux séances que pour toucher leurs jetons; il les surnomma des 'jetonniers' (Cornielle).

O uso de distribuir jetons de prata era utilizado também entre as Companhias de Comércio no antigo regime francês. Já em 1773, a Compagnie Royale d'Afrique solicitava ao Rei Luís XIV que lhe concedesse permissão de cunhar jetons d'urgent pour étre distribués à commencer du premter janvier à chaque assemblés de la Compagnie, aux Directeurs presents et dans l'ocasion, aux personnes à que elle doit de la reconnaissance'. A concessão foi deferida 'qu'aprês que le Roi et son Ministre aient aucun accepte une grande médaille d'or comme un homenage capable d'attirer de plus em plus leur considération à la Compagnie'.

Outras Companhias e Corporações passaram a conceder jetons. A Câmara de Comércio, através da carta de 21 de junho de 1775 de M. de La Sartine (1729-1801), Ministro da Marinha, passou a conceder jetons 'afin d'encourager l'assiduité qu'on doit désirer de chacun de ses membres'.

De início, o jeton tinha caráter puramente honorífico; ao depois, o 'jeton-medaille' foi substituído pelo 'jeton-argent' e, finalmente, pelo 'jeton-bônus'.

A título honorífico ou como cédula de presença em moeda corrente, o jeton representa a 'remuneração' atribuída àqueles que dedicaram sua atividade em favor de emprêsa ou órgão público ou privado, que, via de regra, não estipendiam essa prestação de serviço. Constitui medida engenhosa, a outorga de jeton pelas Cias. de Ações em França, visando obviar as dificuldades de obter 'quorum' nas assembléias, por motivo de vária casta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

III - Qual a natureza do jeton? A doutrina francesa aponta três conceitos: a) gratificação (distribuition de béné- fices) desde que o balanço revele lucros; b) indenização (de temps ou de deplacement) a quantos assistem e deliberam em reunião de interêsses comuns ou lhes dedicam 'tempo' que poderia ser utilizado doutra forma; c) indenização 'de responsabilidade' atribuída aos administradores, em quantitativo repartido, prorata, entre os presentes.

La responsabilité qui peuvent encourrir les administrateurs est une juste contrepartie aux bénéfices qu'ils touchent dans de nombreuses sociétés dont ils n'ont pas le temps rnatériel de s'occuper. Il semble donc opportun de donner de jetons aus administrateurs; ces jetons constituent une indernnité contre les risques éventuels qu'ils peuvent encourrir - (Etienne - Desiré Michel, Les Jetons de Pl'é- sence, passim, especialmente, págs. 9; 10; 11; 12; 18; 27; 28; 32; 38; 135; Paris, 1934, cf. Albert Wahl, Précis Théorique et Pratique de Droit Commercial, n.O 790, pág. 251. Paris, 1922).

Compulsando-se o conhecido 'Vocabulaire Juridique', publicado sob a direção de Henry Capitant, Paris, 1936, na palavra 'jeton de présence' se escreve: somme allouée aux personnes assistant à certaines sessions ou à certaines assemblées, soit à titre de rémuneration des jonctiones qu'elles y remplissent, soit à titre de remboursement forfaitaire de leurs dépenses'.'

568. Esse conceito extraído do 'Vocabulaire Juridique', foi incorporado ao Voto do Ministro do STF Temistocles Cavalcante no MS 18697/1969, ao fazer referência ao Voto do Ministro Ruben Rosa do TCU. Naquele Voto o conceito foi assim traduzido: 'importância atribuída a certas pessoas que assistem a certas sessões ou assembleias, ou a título de remuneração pelas funções que ali exercem, ou a título de retribuição de despesas'. (Original sem grifos)

569. Diante da ausência de definição legal do conceito de jeton, a definição jurídica acima parece bastante apropriada para caracterizar a vantagem. Em síntese, esse conceito abarca a remuneração ou indenização de despesas pela participação em sessões ou reuniões colegiadas.

570. Tomando-se por base a definição acima, e dado o caráter honorífico do cargo de conselheiro, somente pode ser admitido o pagamento de jeton com a finalidade de indenização das despesas decorrentes da sua participação nas sessões do respectivo conselho.

571. A regulamentação do pagamento de gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva da administração direta e das autarquias, em âmbito federal, foi instituída pelo Decreto 55.090/1964. Os órgãos de deliberação coletiva eram classificados em 4 categorias e a fixação dos respectivos valores levava em conta o princípio de hierarquia, a analogia ou equivalência de funções, bem como a importância, o vulto e a complexidade das respectivas atribuições e responsabilidades. Importante observar que, à época, não havia controvérsias acerca da vinculação dos conselhos de fiscalização profissional ao poder executivo federal, na condição de autarquias. Este decreto foi revogado expressamente pelo Decreto s/nº, de 10/5/1991.

572. Posteriormente foi editada a Lei 5.708/71, regulamentada pelo Decreto 69.382/71, dispondo sobre a gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva. Assim dispôs a lei:

'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.'

573. O Decreto, por sua vez, definiu a classificação dos órgãos de deliberação coletiva e os respectivos valores da gratificação em percentuais do salário mínimo:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

'Art. 1º Para efeito de concessão de pagamento da gratificação de presença dos respectivos membros, os órgãos de deliberação coletiva da Administração Direta e das Autarquias serão classificados:

a) de 1º grau - os vinculados à Presidência da República;

b) de 2º grau - os vinculados aos Ministros de Estado, e Dirigentes de Autarquias ligadas à pesquisa científica e tecnologia, pura e aplicada, de alto nível; ao ensino superior; ao desenvolvimento do País no plano nacional ou regional; à previdência e assistência social de âmbito nacional; e à atividade bancária;

c) de 3º grau - os não compreendidos nas alíneas anteriores.

Art. 2º A gratificação pela participação nos órgãos de deliberação coletiva de que trata a Lei nº 5.708, de 4 de outubro de 1971, devida por sessão a que comparecerem os respectivos membros, corresponderá aos seguintes percentuais incidentes sobre o valor do maior salário-mínimo vigente:

I - órgãos de 1º grau - 80% (oitenta por cento);

II - órgãos de 2º grau - 65% (sessenta e cinco por cento);

III - órgãos de 3º grau - 50% (cinquenta por cento).'

574. O referido decreto foi revogado pelo Decreto 3.048/1999 permanecendo até hoje uma lacuna na regulamentação da matéria. O Poder Executivo Federal editou, posteriormente, o Decreto 8.441/2015, regulamentando o pagamento da gratificação de presença de que trata a Lei 5.708, de 4 de outubro de 1971 apenas aos representantes dos contribuintes no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), em valor correspondente à sexta parte da remuneração do cargo em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS nível 5, conforme estabelecido na Lei 11.526/2007, por sessão de julgamento, até o limite de 6 sessões de julgamento por mês.

575. Observa-se que, ao regulamentar a matéria, o Poder Executivo Federal tratou essa vantagem como gratificação e não como indenização. Os próprios valores previstos tanto no Decreto 69.382/1971, como no Decreto 8.441/2015 demonstram que o objetivo vai além da indenização das despesas necessárias ao exercício da função, representando verdadeira remuneração pelos serviços prestados. Os valores do Decreto 69.382/1971 variariam hoje de R$ 468,50 a R$ 749,60. Já no caso do Decreto 8.441/2015, observada a tabela da Lei 13.412/2016, o valor corresponde a R$ 2.075,92.

576. Apenas a título ilustrativo, já que o Decreto 8.441/2015 não alcança os conselhos de fiscalização profissional, observamos que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, firmou parecer propugnando pela incidência de imposto de renda e contribuição previdenciária sobre a gratificação de presença, o que caracteriza seu caráter remuneratório (Parecer PGFN/CAT/Nº 1868/2015 - http://s.conjur.com.br/dl/pgfn-conselheiros-contribuinte-carf.pdf).

577. Com relação aos conselhos, levantamento efetuado pela equipe de auditoria revelou valores elevados desta verba conforme será demonstrado adiante, a exemplo do praticado pelo Cofen (R$ 1.500,00), nos termos da Res. 470/2015 (p. 66 a 70, peça 78).

578. Para demonstrar a representatividade dos valores dessa vantagem, entendemos oportuno fazer um comparativo com o valor das diárias estabelecidas pelo Poder Executivo, aplicando-se o entendimento firmado por esta Corte no Acórdão 908/2016-TCU-Plenário, no sentido de ser tomado como parâmetro os valores estabelecidos no Decreto 5.992/2006.

579. Tomando-se por analogia as disposições da Lei 8.112/90, art. 58, ante a ausência de definição no que diz respeito aos funcionários celetistas, as diárias se destinam à cobertura das despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana. É elementar concluir que na composição dos valores das diárias, a parcela mais representativa corresponde aos custos com pousada, seguido de alimentação e locomoção em menores proporções. O texto da lei estabelece o que segue:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

'Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento.

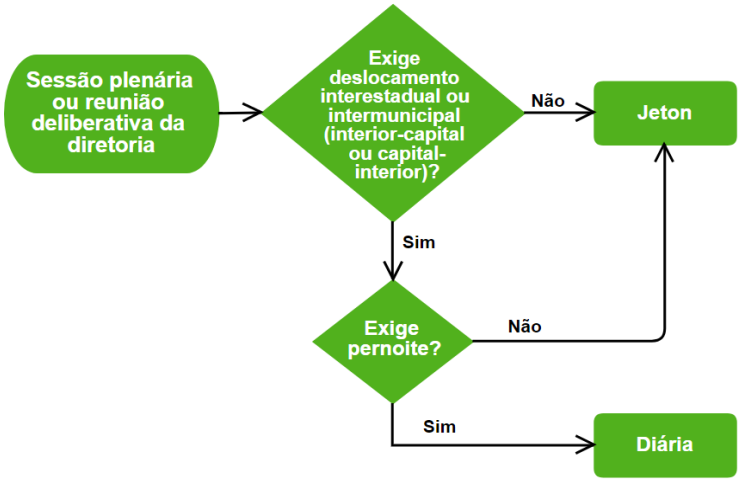
§1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede, ou quando a União custear, por meio diverso, as despesas extraordinárias cobertas por diárias.' (Original sem grifos)

580. Conforme previsto no § 1º acima, para o deslocamento que não exige pernoite, a diária é devida em 50%, ou seja, afastando-se a despesa com pousada, resta para locomoção e alimentação apenas 50% do valor da diária. Partindo-se deste raciocínio, em caso de indenização de despesas relacionadas com a participação em órgão de deliberação coletiva, os valores deveriam, em regra, ficar adstritos à indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana, devendo ter como limite máximo o percentual de 50% do valor das diárias devidas.

581. Ao fixar valores de jeton semelhantes ao valor referencial de diárias, ou até muito superiores, conforme será demonstrado, resta caracterizado o pagamento de vantagem incompatível com o caráter honorífico do cargo de conselheiro.

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.

Figura 8 – Indenização devida em razão de sessão plenária ou reunião da diretoria com caráter deliberativo



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

583. Alguns conselhos, na regulamentação da matéria, estabelecem, expressamente, que o jeton se destina à cobertura de despesas com alimentação e deslocamento, embora superestimando os valores a serem atribuídos aos conselheiros. A Res 956/2014 do Confere (peça 132, p. 1 e 2), por exemplo, estabelece que o jeton, no valor de R$ 950,00, destina-se ao ressarcimento de despesas com alimentação e transporte no mesmo município de residência do conselheiro.

584. Torna-se importante destacar o entendimento desta Corte no sentido de que seria desarrazoado e injusto exigir que aqueles que exercem cargos honoríficos ainda tenham que arcar, a expensas de seu próprio bolso, com os gastos em que incorrem tão-somente por estarem a serviço da entidade que representam. No entanto, as indenizações devidas aos detentores destes cargos devem ser compatíveis com os custos efetivamente incorridos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

585. Assim, ao exercer a faculdade conferida pela da Lei 11.000/2004, art. 2º, § 3º, na fixação dos valores de jetons e outras indenizações correlatas, devem ser observados os princípios da razoabilidade e da economicidade. Desta forma, em linha com o disposto no Acórdão 908/2016-TCU-Plenário em relação às diárias, com as observações em relação às diárias constantes do tópico 5.2 de relatório e ao que foi explanado acima, considera-se adequado fixar o limite do valor do jeton em 50% daqueles relativos às diárias estabelecidos no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C'.

586. O pagamento de jeton no âmbito dos conselhos, desde que observados valores restritos e as circunstâncias em que são pagos, encontra respaldo em deliberações desta Corte (Decisão 84/1993-TCU-Plenário, TC 022.226/92-3 e Acórdão 264/2002-TCU-Plenário, TC 625.200/1997-7) e do Superior Tribunal de Justiça - STJ (ROMS n. 11.648/RS; proc. n. 2000/0019457-3; 5ª T., Rel. Min. Gilson Dipp).

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.

588. Outra questão preocupante é o pagamento de vantagens aos conselheiros sob diferentes denominações, sem uma definição clara e precisa dos critérios e condições de concessão, tais como jeton, verba de representação, ajuda de custo, entre outras. Considerando que cada conselho tem autonomia para regulamentar o pagamento, conforme definido na Lei 11.000/2004, identificou-se uma enorme variedade de critérios, valores e denominações, ocasionado grande diferenciação de tratamento para situações análogas.

589. Assim, mais uma vez nos deparamos com a lacuna legislativa acerca da matéria, decorrente da ausência de supervisão e regulamentação por parte do Poder Executivo Federal, que possui a competência originária para legislar e fiscalizar o exercício profissional, função exercida pelos conselhos por delegação da União.

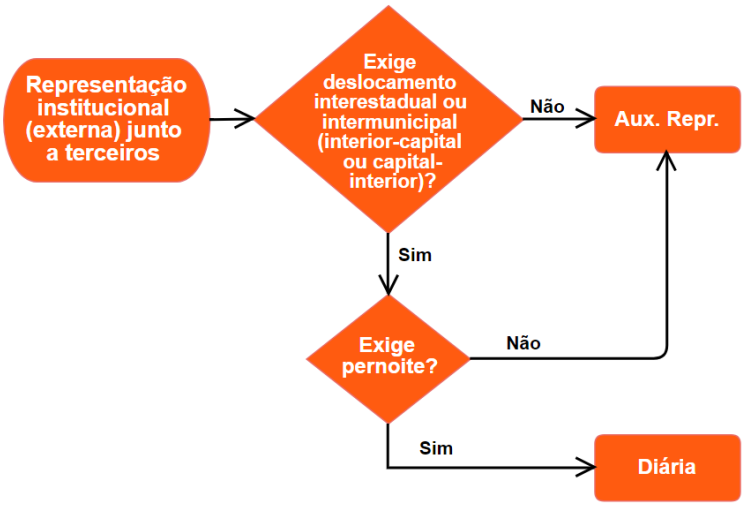
7.5 - Auxílio representação

590. O auxílio representação é uma modalidade de indenização utilizada para cobrir despesas com alimentação e deslocamento urbano decorrentes das atividades externas de representação institucional junto a terceiros, realizadas por conselheiros ou representantes formalmente designados.

591. O fato gerador é, portanto, a atividade político-representativa, como àquelas decorrentes da representação do conselho em congressos, seminários, conferências, palestras, formaturas, encontros e demais eventos análogos, realizados fora das dependências do conselho, mas no próprio município da sua sede (ou região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas), ou seja, ocasiões em que não são devidas diárias, conforme segue.

Figura 9 – Indenização devida em razão da representação institucional junto a terceiros

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

592. Ressalta-se que o auxílio representação possui caráter transitório ou eventual, sendo assim, não pode ser pago de forma permanente, de forma a caracterizar remuneração ou salário, nos termos do Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário. Além disso, também é vedado o seu pagamento de forma cumulativa com outras verbas indenizatórias, como diárias e jetons ou qualquer outro auxílio, com denominação distinta, mas que também indenize despesas com alimentação e locomoção urbana (Acórdãos TCU ns 908/2016-Plenário, 351/1998-2ª Câmara, 80/1990-1ª Câmara, 1.163/2008-2ª Câmara, 6.946/2014-1ª Câmara)

593. Na regulamentação da matéria, alguns conselhos estabelecem, expressamente, que esse auxílio se destina à cobertura de despesas com alimentação e deslocamento, embora superestimando os valores a serem atribuídos aos conselheiros.

594. Portanto, na mesma linha do exposto quanto ao pagamento de jetons, considerando que o auxílio representação também indeniza, em regra, alimentação e deslocamento urbano, caberia sua limitação em 50% do valor estabelecido para diárias.

595. Não deve ser admitido, no entanto, o pagamento em razão de atividades internas e rotineiras no âmbito do próprio conselho, visto que, sendo o auxílio representação devido pelo ato de representar a entidade junto a terceiros, é de clareza cristalina que, quando o gestor está no exercício de suas funções dentro da própria instituição que representa, tal rubrica remuneratória perde todo o sentido, pois não há a necessidade de se remunerar ninguém por estar representando alguma instituição perante ela mesma.

596. Este Tribunal já se manifestou sobre a matéria, conforme Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário (Relatoria do Min. Augusto Sherman Cavalcanti), o qual proferiu determinação ao conselho de fiscalização profissional que:

‘9.2.1. abstenha-se em definitivo de efetuar pagamentos a título de verbas indenizatórias de forma permanente (diárias, reembolso por quilômetro rodado e verba de representação) e para desempenho de funções dentro da própria entidade (verba de representação), em favor do Sr. [omissis], especialmente devido ao deslocamento diário entre a residência do responsável e a sede da entidade, ainda que tais deslocamentos se deem entre municípios distintos, tendo em vista a contrariedade ao caráter eventual ou transitório que justifica o recebimento de tais verbas e por ter o procedimento conferido caráter remuneratório ao pagamento desses benefícios, em infração aos arts. 7° e 18, da Lei 2.800/1956 e aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da economicidade e da razoabilidade;’ (Original sem grifos)

597. No Voto condutor desse decisum, é reforçado o entendimento de que o auxílio representação é uma verba indenizatória, devida tão somente pelo ato de representar institucionalmente a entidade junto a terceiros, acolhendo, assim, entendimento da unidade técnica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

598. Assim como verificado no caso do jeton e diárias, também em relação ao auxílio representação foi identificada enorme variação de critérios de concessão e valores, conforme detalhado nos achados pertinentes ao tema.

599. O entendimento da equipe é que se estabeleça, assim como no caso dos jetons e diárias, um valor fixo de auxílio representação, limitado a 50% do valor da diária. Neste caso, caberia ao beneficiário apenas comprovar a situação que deu causa ao pagamento, como, por exemplo, a participação em eventos externos, no qual tenha representado a entidade. Entende-se, nesta situação, desnecessária a comprovação mediante notas fiscais dos gastos incorridos, visto que isto não é exigido no caso de pagamento de diárias e jetons e, além disso, demandaria maiores esforços de controle.

600. Aqui cabe uma importante diferenciação entre o auxílio representação (indenização pelo ato de representação institucional externa ao conselho, para cobrir despesas com alimentação e deslocamento urbano, com valor pré-fixado, conforme tratado acima) e a verba de representação, definida a seguir.

601. A verba de representação é o nome dado ao adiantamento de recursos realizado por alguns conselhos, geralmente um valor fixo mensal, para custeio de despesas diversas realizadas pelo conselheiro no exercício de suas atividades.

602. O principal exemplo encontrado neste trabalho refere-se à verba mensal de R$ 10.000,00 paga ao presidente do Conselho Federal de Farmácia, nos termos da Resolução CFF 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92), para gastos como despesas postais, serviços gráficos, vestuário e atos públicos de cunho farmacêutico.

603. Ou seja, trata-se de adiantamento de recursos ao conselheiro para a realização de despesas eventuais e excepcionais, de pequeno vulto, que exijam pronto pagamento, e que, portanto, não podem aguardar o processo normal de execução de despesa, qual seja: formalização do processo; obtenção de proposta mais vantajosa; celebração de contrato (se for o caso); emissão de empenho; entrega do bem ou prestação do serviço; liquidação; pagamento via ordem bancária; e recolhimento de tributos.

604. Considera-se, portanto, que o instituto da verba de representação muito se assemelha ao regime de suprimento de fundos de que trata o art. 68 da Lei 4.320/1964 e o § 3º, art. 74, do Decreto-Lei 200/1967, regulamentado pelo Decreto 93.872/1986 (arts. 45 a 47) e pelo Decreto 5.355/2005, efetivados mediante o Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF).

605. Sendo assim, entende-se que, caso a despesa realizada pelo conselheiro não esteja relacionada à alimentação, deslocamento urbano ou hospedagem, (indenizável por jeton, 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 (notas fiscais, recibos etc).

7.6 - Achados sobre despesas com verbas indenizatórias

606. Considerando que os achados relativos às despesas de caráter indenizatório referem-se a situações que, em sua maioria, envolvem mais de uma dessas verbas, restou pertinente o agrupamento destes achados, não por tipo de verba, mas de forma reunida em um item geral. Da mesma forma, em função de as propostas resultantes destes achados exigirem um tratamento conjunto, em relação à normatização dos diversos temas, as propostas de encaminhamento dos achados elencados a seguir serão realizadas de forma agregada no item 7.6.11.

7.6.1 - Pagamento de verbas indenizatórias, em valores injustificadamente superiores aos estabelecidos nos Decretos 5.992/2006 e no Decreto 71.733/1973;

607. Conforme já exposto, considerando a posição desta Corte adotada no Acórdão 908/2016-TCU-Plenário, onde foi definido que, na fixação dos valores das diárias e de outras indenizações correlatas, e, considerando a analogia dos conselhos de fiscalização profissional em relação às agências reguladoras, esta equipe entende pertinente que, ao utilizar o comando constante do art. 2º, § 3º, da Lei 11.000/2004, os conselhos devem observar os princípios da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

razoabilidade e da economicidade na fixação das suas diárias, sendo considerado indevida a adoção de importâncias desarrazoadas, assim entendidas as que injustificadamente excedam aquelas estabelecidas nos Decretos 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores.

608. Assim, o valor-teto da diária nacional para o presidente dos conselhos federais, nos termos já mencionados, estaria atualmente fixado em R$ 321,10, sendo que para diárias internacionais este limite seria de US$ 460,00.

609. O pagamento de diárias em valores desarrazoados no âmbito dos conselhos é recorrente, conforme demonstrado no quadro que segue:

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
Confe	Res. 179/1989 (p. 40 e 41, peça 90)	1.335,60
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 97)	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 ao Ofício de Requisição nº 64-549/2016	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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

610. Na figura abaixo, é possível observar a disparidade nos valores das diárias praticados pelos diversos conselhos federais, quando comparados ao valor limite estabelecido no Decreto 5.992/2006 (anexo I, classificação 'C') de R$ 321,00, pago, por exemplo, aos presidentes das agências reguladoras.

Figura 10 – Comparativo de valores de diárias (em R$)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

611. Em decorrência desta prática de valores elevados nos conselhos federais, as equipes de auditoria participantes desta FOC verificaram que esta é uma realidade também nos conselhos regionais.

612. Na auditoria realizada no Crea-GO (TC 023.515/2017-1, peça 37, p. 26 a 37), por exemplo, foi apurado que estiveram vigentes no período analisado na fiscalização (2015/2016), as Portarias 126/2012, 125/2015, 271/2015, 46/2016, e desde a edição da Portaria 125/2015, todos os valores das diárias pagas no âmbito do Crea-GO para a realização de viagens para fora do estado de Goiás ultrapassam os limites legais estabelecidos no Decreto 5.992/2006. Em relação às viagens dentro do estado, a diária dos colaboradores excedia os valores previstos em decreto desde a edição da Portaria 126/2012. Já os valores das diárias estaduais do presidente, de diretores, de conselheiros e do superintendente e demais gestores passam a exceder o previsto no citado decreto a partir da edição da Portaria 125/2015.

613. Nessa mesma auditoria, verificou-se que no Cremego a concessão de diárias é disciplinada pela Resolução 92/2015. O seu valor, por sua vez, é instituído por meio de portarias: estiveram vigentes no período analisado nesta fiscalização, as Portarias 2/2015, 30/2015, 14/2014 e 37/2017, sendo que os valores estabelecidos excedem aqueles definidos no Decreto 5.992/2006. Da mesma forma, no caso do CRO-GO, a equipe consignou que no período objeto de análise, a concessão de diárias foi normatizada pelas Decisões CRO-GO 7/2011, 17/2016 e 4/2017, sendo que os valores definidos excediam o limite fixado no Decreto 5.992/2006.

614. Na fiscalização realizada no Cremesp (TC 024.851/2017-5, peça 59, p. 22 a 24), a equipe de auditoria relatou que a Portaria Cremesp 2/2016 estabelece valores para pagamento de diárias, verbas de representação e quilometragem, os quais são muito superiores aos fixados pelo Decreto 5.992/2006 (e decretos que o alteraram), que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da Administração Pública Federal. Segundo a equipe, os valores fixados pela Portaria Cremesp 2/2016 seguiram a Resolução CFM 32/2016, alterada pela Portaria CFM 70/2016, com a diária no valor de R$ 936,00.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

615. No caso do Crea-AM, o Relatório daquela auditoria (TC 023.421/2017-7, peça 35, p. 17 e 18) apontou que a Portaria 6/2017-GP-Crea-AM estabelece o valor das diárias fora da jurisdição do conselho em R$ 580,00, para o presidente do Crea-AM e conselheiros, e em R$ 400,00, para empregados e convidados, novamente superando os parâmetros estabelecidos no Decreto 5.992/2006.

616. Com relação aos jetons, conforme anteriormente explanado, devem se limitar a 50% do limite estabelecido para diárias nacionais constantes do Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II, uma vez que indenizam as mesmas despesas da diária, exceto pernoite, ou seja, equiparam-se à meia-diária.

617. O quadro a seguir relaciona os casos de pagamento de jetons em valores considerados desarrazoados no âmbito dos conselhos federais:

Quadro 38 – Exemplos de valores de jetons considerados desarrazoados

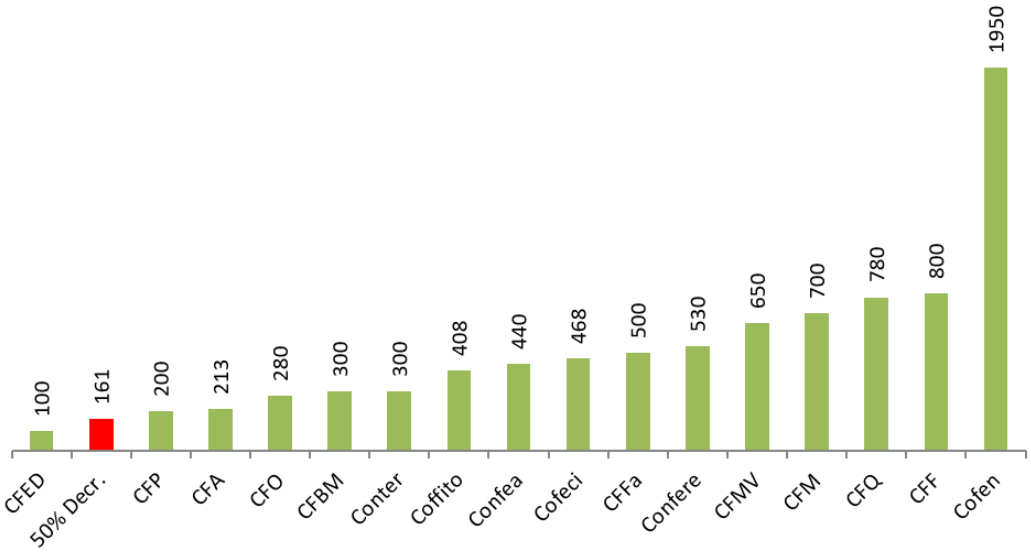
Conselho	Normativo	Valor
CFBM	Res. 171/2009 (p. 13, peça 58)	R$ 300,00
Cofeci	Res. 900/2005 (p. 34, peça 69)	R$ 50% salário mínimo
Cofen	Res. 470/2015 (p. 66 a 70, peça 78)	R$ 1.500,00, presidente mais 30% e demais conselheiros mais 20%, além do valor excessivo, a resolução admite, em seu art. 2º, § 1º, o pagamento, no mesmo dia, de 1 um jeton pela participação efetiva na reunião plenária e o valor de um jeton pela participação efetiva na reunião de diretoria, quando ocorrer a hipótese;
Confea	Dec. 606/2016 (p. 13 a 16, peça 85)	R$ 440,00
CFF	Res. 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92)	R$ 800,00
CFFA	Res. 500/2017 (p. 83 a 86 peça 93)	R$ 500,00
CFMV	Res. 800/2005 e Port. 76/2010 (p. 112 a 113 e 125, peça 114)	O mesmo da diária
CFQ	Res. Ordinária 24534/2016 (peça 130)	R$ 780,00, até duas sessões por dia
Confere	Res. 956/2014 (peça 132, p. 1 e 2)	R$ 950,00
Conter	Res. 12/2013 e Res. 14/2012, (peças 137 e 135, p. 53 a 58)	R$ 300,00

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

618. Na figura abaixo, fica evidente a disparidade de valores de jetons praticados pelos diversos conselhos federais, quando comparados ao valor correspondente a 50% do valor da diária estabelecida no Decreto 5.992/2006 (anexo I, classificação 'C').

Figura 11 – Comparativo de valores de jetons (em R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

619. Ilustrando esta irregularidade, podemos mencionar relatório da equipe da Secex-MG (TC 023.485/2017-5, peça 12), que constatou pagamento de jeton no valor de R$ 626,00, conforme a Res. CRM-MG 376/2016.

620. Na linha do exposto acerca dos jetons, o auxílio representação deve respeitar, pelas mesmas razões, o limite financeiro, qual seja: 50% do limite estabelecido para diárias nacionais constantes do Decretos 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II. A seguir, são apresentadas ocorrências relativas ao pagamento de valores desarrazoados destas verbas:

Quadro 39 – Exemplos de valores de auxílio de representação considerados desarrazoados.

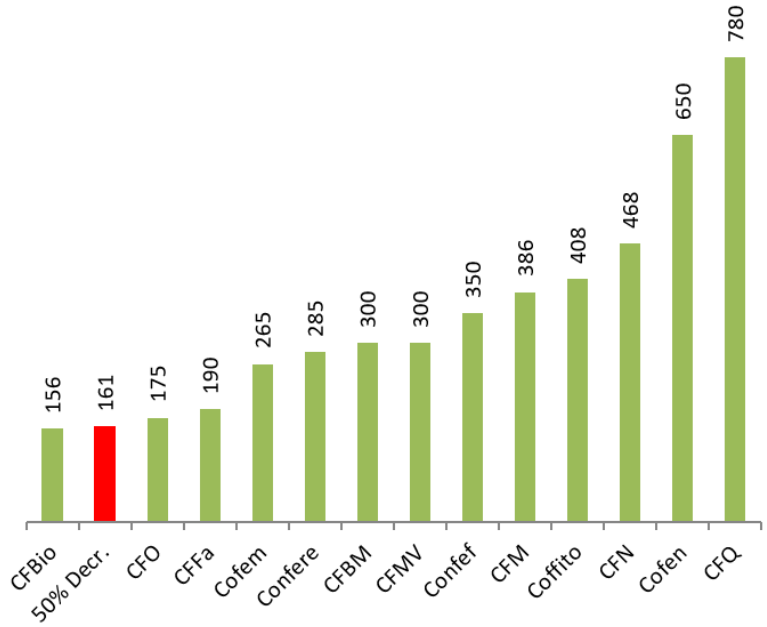
Conselho	Normativo	Valor
CFBM	Res. 183/2010 (p. 14, peça 58)	R$ 300,00
Cofen	Res. 491/2015, (p. 261 a 65, peça 175)	valor base R$ 500,00, presidente mais 30% e demais conselheiros mais 20%
CFM	Res. 2175/2017, (peça 196)	R$ 386,00
CFMV	Res. 1017/2012 (p. 114 e 115, peça)	R$ 300,00
CFQ	Res. 24534/2016 (peça 130)	R$ 780,00
Confere	Res. 956/2014, (peça 132, p. 1 e 2)	30% do jeton (R$ 950,00) ao Diretor Presidente;

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

621. A figura seguinte, compara os valores de jetons praticados pelos diversos conselhos federais, com o valor correspondente à 50% da diária estabelecida no Decreto 5.992/2006 (anexo I, classificação 'C').

Figura 12 – Comparativo de valores de auxílio representação (em R$)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.



Fonte: elaborado pela equipe de auditoria, com base nas respostas ao questionário aplicado.

622. Como exemplo deste tipo de situação, restou apontado no relatório da auditoria realizada no Cremesp (TC 024.851/2017-5, peça 59, p. 22 a 24), pela Secex-SP, que os valores de diárias, verbas de representação e quilometragem, definidos para aquele conselho mediante a Portaria Cremesp 2/2016, são muito superiores aos fixados pelo Decreto 5.992/2006 (e decretos que o alteraram). Segundo a equipe, tais valores seguiram a Resolução CFM 32/2016, alterada pela Portaria CFM 70/2016 (com valor de auxílio representação de R$ 386,00).

623. Importa citar ainda o pagamento de outras indenizações não listadas acima:

Quadro 40 – Exemplos de valores de outras indenizações consideradas desarrazoadas.

Conselho	Normativo	Descrição
CFC	Res. 1392/2012 (p. 1 a 5, peça 63)	Vantagem inominada destinada aos conselheiros do CFC participantes das reuniões regimentais (Conselho Diretor, Câmara e/ou Plenária) que ocorram no mesmo local de seu domicílio, em valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor da diária. Na prática esta vantagem corresponde ao conceito de jeton (R$ 350,00 a R$ 420,00).
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 27, peça 97)	Verba indenizatória no valor unitário de R$ 700,00, podendo ser pagas até 19 por mês.
CFMV	Port. 30/2006 e 28/2011 (p. 117 e 118, peça 114)	Pagamento indenizatório aos membros de Comissões, Grupos de Trabalho e Colaboradores do CFMV, que residam no local de realização das reuniões ou eventos, para pagamento de despesas de deslocamento e alimentação (R$ 350,00 por reunião ou evento).

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

624. Do exposto, resta evidente que são fixados limites para o pagamento de verbas indenizatórias em valores injustificadamente superiores aos estabelecidos nos Decretos 5.992/2006 e no Decreto 71.733/1973. Assim, nos termos do mencionado, o encaminhamento para essa matéria será realizado no item 7.6.11.

7.6.2 - Pagamento de indenizações não previstas na Lei 11.000/2004, ou em circunstâncias indevidas, e, portanto, sem amparo legal.

625. A Lei 11.000/2004, estabelece em seu art. 2º, § 3º, que os conselhos de fiscalização profissional são autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os conselhos regionais. Conforme já consignado neste relatório: a) as diárias se destinam à indenização de despesas com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

alimentação, deslocamentos e hospedagem em viagens para fora do domicílio; b) os jetons à indenização de despesas com alimentação e deslocamentos por ocasião de participação em reuniões plenárias ou de diretoria deliberativas; e c) o auxílio representação à indenização e despesas com alimentação e pousada por ocasião de atividades de representação fora das dependências do conselho, desde que não cobertas por diária.

626. Assim, não existe amparo legal para instituição de indenizações não previstas na referida lei ou em circunstâncias que não se enquadrem nas situações mencionadas acima. São evidências dessa irregularidade as situações descritas nos parágrafos seguintes.

627. O art. 9º da Resolução 486/2016 (p. 122 a 130, peça 53) do CFA, define que, ao conselheiro federal, residente no Município onde são efetuadas reuniões plenárias, da Diretoria Executiva do CFA, de Câmara ou de Comissão, para as quais encontra-se legalmente designado, ou quando designado para representar o CFA, será concedida indenização de deslocamento e alimentação, por dia de efetiva participação.

628. Esta indenização possui o mesmo fim que o jeton, quando o pagamento se dá pela participação em reuniões plenárias, da Diretoria Executiva do CFA, de Câmara ou de Comissão; ou, o mesmo fim do auxílio representação, quando destinado ao pagamento de conselheiro designado para representar o CFA. No segundo caso, até poderia ser admitido o pagamento, haja vista que, embora com nomenclatura diferente, a indenização é compatível com a finalidade definida para o auxílio representação, notadamente porque não há, no âmbito do CFA, previsão de pagamento de outra vantagem similar. No entanto, torna-se necessário o registro, haja vista a ausência de previsão legal para o pagamento sob denominação adotada.

629. Observamos, por oportuno, que o mesmo entendimento não se aplica quando do pagamento para participação em reuniões plenárias, haja vista a previsão legal de pagamento de jeton nestes casos, conforme art. 11 da Resolução CFA 486/2016. Nesta hipótese, ocorre o pagamento concomitante da indenização e do jeton para mesma finalidade, situação que será tratada em achado específico.

630. Por fim, o valor estabelecido para indenização (R$ 325,50) está superestimado, haja vista que se destina à cobertura de despesas com descolamento e alimentação, pelos fundamentos apresentados nos itens 6.2 e 6.3 desta instrução.

631. No caso do CFB, o art. 4º da Resolução 141/2013, com redação dada pela Resolução 153/2015 (p. 7 a 9, peça 55), estabelece que os conselheiros e colaboradores externos, quando convocados, designados ou convidados pelo presidente para representar o CFB em atividades afins, estando em seu domicílio ou região metropolitana de sua cidade, poderão perceber, a título de ajuda de custo, o valor correspondente a 50% de uma diária, por dia de representação, para fazer frente às despesas de transportes urbanos e alimentação. Considera-se que, neste caso, até poderia ser admitido o pagamento, haja vista que, embora com nomenclatura diferente, a ajuda de custo é compatível com a finalidade definida para o auxílio representação, notadamente porque não há, no âmbito do CFB, previsão de pagamento de outra vantagem similar. No entanto, torna-se necessário o registro, haja vista a ausência de previsão legal para o pagamento sob denominação adotada.

632. Já o Cofeci, por meio do disposto no art. 5º, § 8°, da Resolução 900/2005 (p. 31, peça 69), autoriza o pagamento a Diretores e Conselheiros do Cofeci, e dos Creci's que congreguem mais de 8.000 inscritos, do percentual de 30% do valor da diária, por dia integral de trabalho, para cumprimento de encargo na própria cidade onde forem designados, para indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana. Destaca-se que essa indenização não se confunde com o auxílio representação, haja vista que o pagamento pode ser efetuado para atividades rotineiras, inclusive dentro do próprio conselho. Situação prática desta irregularidade foi relatada no TC 012.601/2017-9, peça 26, p. 1 e 22 (Creci-RS), onde foi apurado o pagamento de diária a conselheiro para a realização de trabalhos internos, sem afastamento da própria sede.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

633. Ainda sobre a Resolução 900/2005 do Cofeci (p. 30 a 34, peça 69), verifica-se que seu art. 3º autoriza, a critério da respectiva presidência, tanto o conselho federal quanto os regionais a indenizarem despesas extraordinárias realizadas por diretores, conselheiros, assessores e empregados quando em missão oficial de representação do conselho, sem a fixação de limites e critérios de pagamento e comprovação. O parágrafo único apenas limita as despesas a 0,5% (meio por cento) do orçamento anual realizado do respectivo conselho.

634. No Confef, o art. 5º da Portaria 227/2016 (p. 84, peça 76) institui o auxílio representação destinado à indenização por despesas com alimentação e locomoção urbana, quando as mesmas ocorrerem na mesma região metropolitana onde têm exercício e/ou residam os conselheiros, integrantes do quadro de pessoal do Confef e representantes e/ou colaboradores eventuais designados pela diretoria do Confef, quando no efetivo exercício, que participarem de reunião ou evento de interesse do conselho. Na prática, embora denominada 'auxílio representação', a indenização corresponde exatamente ao valor de meia diária, e abarca a possibilidade de pagamento por atividades rotineiras, inclusive internas no conselho. A representação prevista na Lei 11.000/2004, está regulada, no âmbito do Confef, pelos artigos 7º e 8º da mesma portaria, e não se confunde com o auxílio representação.

635. No Cofen, a Resolução 491/2015 (p. 261 a 265, peça 175) instituiu auxílio representação que, embora previsto na Lei 11.000/2004, no caso do Cofen, se destina, entre outros, ao pagamento em razão da execução de atividades rotineiras do conselho. Entre as atividades, destacam-se: desempenho de atribuições legais e regimentais próprias dos membros da diretoria do conselho, fiscalizações, sindicâncias, inspeções, grupos de trabalho, instrução de processo ético, comissões, capacitações e palestras. Essa prática foi constatada em auditoria realizada no Coren-RS (TC 012.600/2017-2). Verificou-se o pagamento de auxílio representação para atividades realizadas dentro do próprio conselho, amparado na Decisão Coren-RS 078/2014 (p. 15 e 16, peça 19, do mencionado TC), que institui normas gerais para o pagamento de auxílio representação e de jetons no âmbito do Coren-RS, a qual se baseia na citada Resolução Cofen 491/2015 do Cofen.

636. No Confea, a Portaria AD 155/2014, art. 41 (p. 16 a 20 peça 83, e p.1, peça 84), instituiu a ajuda de custo, que corresponde a 50% do valor da diária fixada para o grupo ao qual pertence o beneficiário, sendo concedida por dia de atividade, para custeamento de despesas com alimentação e transporte urbano, sendo devida quando da participação em reunião ou evento no município ou região metropolitana do beneficiário. A Portaria AD 63/2016 suspendeu a vigência do art. 41 da Portaria AD 155/2014, no entanto, ante a ilegalidade dessa vantagem, resta ser promovida a revogação definitiva do artigo.

637. Auditorias em conselhos regionais de engenharia e agronomia, realizadas no âmbito desta FOC, detectaram situações semelhantes, conforme segue.

638. O Relatório da auditoria realizada no Crea-AM (TC 023.421/2017-7, peça 35, p. 18), consignou que, mediante a Portaria 75-2016-GP/Crea-AM e 6-2017-GP/Crea-AM, foi disciplinada na entidade o pagamento de meia diária para a viabilização de participação do Presidente e Coordenadores de Câmara Especializada nas reuniões ordinárias regulamentadas pela Resolução 1.012/2005 do Confea, quando ocorrerem em Manaus, o que caracteriza pagamento de meia diária para atividade na sede, contrariando precedentes deste Tribunal - Acórdãos 1.948/2012-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman), 340/2008-TCU-Plenário (Relator Ministro Augusto Sherman) e 684/2011-TCU-Plenário (Relator Ministro Marcos Bemquerer).

639. No Crea-GO, a Portaria 46/2016 prevê, em seu art. 3º, § 11, o pagamento de verba indenizatória de R$ 80,00 ao presidente e aos conselheiros residentes na região metropolitana de Goiânia, quando convocados para participar das sessões plenárias realizadas na sede do conselho. O valor se destinaria a indenizar gastos com alimentação e é pago cumulativamente com o Jeton. Tais constatações constam do Relatório de Auditoria realizada naquele conselho (TC 023.515/2017-1, peça 37)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

640. No caso do Crea-MS, o Relatório de Auditoria (peça 118 do TC 023.577/2017-7) consignou que a direção do Crea-MS, sempre que há reuniões em sua sede, seja reunião plenária, seja em qualquer uma de suas câmaras especializadas, utiliza-se do pagamento de meia diária aos conselheiros residentes em Campo Grande/MS que participam das referidas reuniões. Tal pagamento é realizado com fundamento no art. 1ª da Resolução 378/1993 do Confea (peça 179), segundo apontado pelo presidente do conselho.

641. No caso do CFM, a Resolução 2.141/2016, art. 2º, inciso II (p. 19, peça 97), institui o pagamento de verba indenizatória, definida como a indenização pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas, possuindo cada uma destas atividades um limite específico, não podendo, em conjunto ultrapassar 19 verbas/mês. Esta vantagem agrupa os conceitos de jeton e representação e ainda acrescenta outras atividades rotineiras dos conselheiros.

642. Ainda sobre a Resolução 2.141/2016 do CFM, verifica-se que o inciso III do art. 2º (p. 20, peça 97) institui também o auxílio de representação, definido como a indenização para cobertura de despesas com locomoção e refeição na cidade de origem, não acumulável com a diária, quando da participação em reuniões, eventos, atividades relacionadas à apuração em fiscalização, sindicâncias e processos, específica para conselheiros efetivos e suplentes do conselho federal e regionais, delegados das delegacias regionais e membros das comissões e câmaras técnicas, não podendo ultrapassar 22 (vinte e dois) auxílios/mês e um auxilio/dia. Neste caso, além de atividades de representação, o conceito abarca a execução de atividades rotineiras do conselho.

643. Assim, esta norma prevê indenizações que se confundem em fatos geradores, podendo, inclusive, ser pagas concomitantemente. Além disso, podem gerar pagamento que caracteriza remuneração, assunto este que será tratado em tópico específico.

644. Auditorias realizadas nesta FOC em alguns conselhos regionais de medicina verificaram situações concretas dessas irregularidades.

645. No CRM-RN (p. 23 e 24, peça 49, TC 023.523/2017-4), a equipe de auditoria relatou que, assim como o conselho federal, o conselho regional não se vale da nomenclatura de jeton presente na Lei 11.000/2004. Isto porque a Resolução CFM 2.141/2016, art. 2º, inciso II, trouxe, em substituição, a definição de 'verba indenizatória', ratificando o que foi apontado pela equipe de coordenação da FOC em relação ao CFM.

646. No Cremego (TC 023.515/2017-1, peça 37, p. 32 e 33), restou constatado que a Resolução 92/2015, art. 2º, inciso II, prevê o pagamento de 'verba indenizatória' aos conselheiros por comparecimento em sessões plenárias, sessões de julgamento, sessão de câmara de julgamento de sindicância, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões, congressos e atividades de interesse do conselho. Segundo a equipe, o pagamento corresponde ao jeton, mas tão somente no caso das sessões plenárias, das reuniões de diretoria com caráter deliberativo, das sessões de julgamento, das sessões de câmara de julgamento de sindicância e das demais atividades judicantes exercidas no âmbito do Cremego. Nos demais casos, considera-se que, como a participação em congressos e atividades de interesse do conselho, o pagamento é indevido e somente poderia ser efetuado sob a forma de representação, quando o evento se realiza dentro da região metropolitana, ou sob a forma de diária quando o evento ocorre um outro município.

647. No Cremesp (TC 024.851/2017-5, peça 59), a equipe e auditoria identificou o pagamento de diárias, de auxílio representação e de reembolso de quilômetro rodado de forma permanente, tudo devidamente detalhado e documentado no respectivo relatório. Identificou, também, pagamentos de auxílio representação por desempenho de atividades internas à entidade, com amparo na Resolução Cremesp 285/2016, art. 1º, alínea 'c', que admite o pagamento da indenização para conselheiros efetivos e suplentes, membros das câmaras técnicas interdisciplinares, das câmaras técnicas de especialidades e das câmaras de assuntos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

temáticos, convidados e delegados, na hipótese da necessidade de gastos indispensáveis ao exercício do 'múnus público', sem locomoção entre cidades, quando expressa e devidamente justificada. Este conceito abarca a execução de atividades tanto externas quanto internas, em razão do seu caráter genérico.

648. No CRM-MG (TC 023.485/2017-5, peça 12), a equipe de auditoria identificou o pagamento de jetons para suplentes relativamente a reuniões/sessões em que os respectivos titulares estão presentes. Segundo a equipe, todas as reuniões/sessões mensais deliberativas do CRM-MG são realizadas sempre com a participação rotineira e sistemática dos conselheiros suplentes. Conforme verificado no sítio do CRM-MG, o conselho conta com 42 conselheiros, sendo 21 efetivos e 21 suplentes. Os 21 suplentes são compostos por nove da capital e doze do interior. A participação dos conselheiros suplentes nas reuniões mensais deliberativas do CRM-MG acarreta o pagamento de jetons aos nove conselheiros suplentes da capital e de jetons, diárias e indenizações de transporte aos doze conselheiros suplentes do interior, cumulativamente.

649. No CFO, o art. 11 da Decisão 69/2016, instituiu o auxílio representação a conselheiros ou suplentes quando convocado conselheiro efetivo ou suplente para realização de diligência na localidade de sua residência. Considera-se que a definição é bastante vaga e pode abarcar a realização atividades rotineiras de interesse do conselho, inclusive internas.

650. Auditoria realizada no CRO-GO (TC 023.515/2017-1, peça 37, p. 34 e 35), detectou que, da mesma forma como ocorre no conselho federal, o pagamento do auxílio representação destina-se à execução de diligências na localidade de sua residência, o que caracteriza uma descrição muito genérica, que abriga várias interpretações. Portanto, há necessidade de se adequar a citada norma, uma vez que não há previsão legal de se efetuar pagamento de auxílio de representação para qualquer atividade dessa natureza.

651. No caso do CFN, o artigo 5º da Resolução 521/2013 (peça 200) instituiu a ajuda de custo para despesas eventuais nos casos em que não haja deslocamento para fora do respectivo domicílio, aos conselheiros federais e regionais, e aos colaboradores eventuais não remunerados, quando convidados ou designados pela respectiva autoridade competente para executar atividades ou comparecer a reuniões plenárias, de diretoria, de comissões, assim como para representações oficiais. Na verdade, esta vantagem agrupa os conceitos de jeton e representação, e amplia a possibilidade de pagamentos para atividades rotineiras do conselho, tais como execução de atos administrativos do sistema CFN/CRN. Além do pagamento indevido para atividades rotineiras, seria mais apropriada a distinção das indenizações, segundo sua finalidade específica, nos casos em é admissível o pagamento de jeton e representação, conforme previsto na Lei 11.000/2004.

652. Outras situações semelhantes estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 41 – Outras situações de pagamentos indevidos de verbas indenizatórias

Conselho	Norma	Descrição a impropriedade
CAU-BR	Res. 47/2013 art. 9º; art. 10 (peça 158)	O estabelece que, sem prejuízo da concessão de diárias, há possibilidade do pagamento 'auxilio deslocamento' destinado a cobrir despesas de locomoções urbanas, no valor de até R$650,00 (art. 10).
CFC	Res. 1392/2012 art. 3º (p. 3, peça 63)	Institui vantagem inominada destinada aos conselheiros participantes das reuniões regimentais (Conselho Diretor, Câmara e/ou Plenária) que ocorram no mesmo local de seu domicílio, em valor correspondente a 50% do valor da diária.
CFF	Res. 598/2014 art. 17 (p. 501, peça 92)	Autoriza o reembolso dos gastos com deslocamento e, se necessário, alimentação, desde que devidamente justificados e comprovados, ao convocado pelo conselho de farmácia residente na mesma localidade na qual serão realizadas reuniões plenárias ou qualquer outro evento, independentemente do pagamento de jeton e representação.
CFFA	Res. 500/2017	Admite o reembolso das despesas com transporte urbano além do pagamento das diárias.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

	art. 6º, §1º (p. 84 a 85 peça 93)	
CFMV	Port. 30/2006 e 28/2011 (p. 117 e 118, peça 114)	Autoriza o pagamento indenizatório aos membros de comissões, grupos de trabalho e colaboradores do CFMV, que residam no local de realização das reuniões ou eventos, de despesas com deslocamento e alimentação no valor de R$ 350,00 por reunião ou evento.
CFP	Res. 03/2007 arts. 81 e 35/2013 (peça 126 e peça 124, p 564 a 566)	Institui a ajuda de custo para conselheiro, convidado, colaborador ou prestador de serviços dos especiais, destinadas a ressarcir despesas com alimentação e transporte urbano realizadas no mesmo município e região metropolitana de sua residência até a distância de 50 (cinquenta) quilômetros, em razão de viagens realizadas fora do município de residência, ou para atividades realizadas no mesmo município de residência. Este conceito abarca qualquer tipo de atividade exercida, inclusive rotineiras, não se confundindo com representação, razão pela qual pode ser caracterizado como remuneração.
CFQ	Res. 24.534/2016 art. 1º, § 2° (peça 130)	Institui a ajuda de custo para os conselheiros regionais quando se deslocarem a serviço e no interesse do sistema CFQ/CRQs, no valor correspondente a até 60% do valor da diária dos conselheiros federais. Como não há detalhamento dos critérios de concessão da vantagem, pode-se inferir que é admitido pagamento tanto para atividades dentro do conselho como fora. Além disso, a vantagem não se confunde com as diárias, regulamentadas pelo art. 1º, e com a representação, regulamentada pelo art. 3º.
Confere	Res. 956/2014 art. 3º (peça 132, p. 1 e 2)	Estabelece a gratificação pela participação em órgão de deliberação coletiva (jeton), pago no valor de R$ 950,00 por reunião, podendo ser acrescida em até 30%, a título de representação. Ou seja, além do pagamento cumulativo de jeton e representação, a representação se destina a atividade interna, e possui o mesmo fato gerador do jeton.
Conter	Res. 12/2013, art. 2º, c/c Res. 14/2012, arts. 3º e 5º (peças 137 e 135, p. 53 a 58)	Institui verba de representação mensal aos dirigentes do conselho federal, para ressarcimento de despesas necessárias ao exercício da função pública gratuita, no valor de R$ 1.000,00, podendo ser pagas até 10 verbas de representação. Embora a norma menciona que o pagamento não representa remuneração, o conceito da vantagem evidencia o inverso, uma vez que se destina a retribuição pelo exercício da função e não a atividades de representação junto outras entidades.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

653. Portanto, resta claro a ausência de uniformidade na nomenclatura das diversas indenizações pagas pelos conselhos. Além disso, diversas são as situações de pagamentos realizados sem amparo legal ou em circunstâncias indevidas, sendo oportuna a adoção de padronização dos termos, fatos geradores, limites e circunstâncias relacionadas a estas verbas. Proposta de normatização neste sentido, conforme anteriormente mencionado, será realizada no item 7.6.11.

7.6.3 - Previsão de pagamento ou ausência de vedação quanto ao pagamento concomitante de verbas indenizatórias de diferentes naturezas.

654. Conforme já consignado anteriormente, as indenizações previstas na Lei 11.000/2004, são devidas em circunstâncias específicas em razão da execução de atividades de interesse do respectivo conselho, sendo indevido o pagamento cumulativo, o que caracterizaria o pagamento em duplicidade, visto que se destinam à cobertura de despesas, em geral, com alimentação e deslocamento, mais hospedagem, quando necessário o afastamento do domicílio.

655. No caso do CFA, existe a previsão normativa do pagamento de diárias, jeton e indenização de descolamento e alimentação, conforme Resolução 486/2016 (p. 122 a 130 da peça 53). No caso das diárias e jeton, já foi apresentado arrazoado acerca da finalidade da concessão.

656. Segundo estabelece a Resolução 486/2016, em seu art. 9º, a indenização de deslocamento e de alimentação se destina à cobertura das despesas que a própria denominação descreve, por ocasião da participação em reuniões plenárias, da diretoria executiva do CFA, de câmara ou de comissão ou quando designado para representar o CFA. Vê-se, portanto, que a indenização possui o mesmo fim que o jeton, quando o pagamento se dá pela participação em reuniões plenárias, da diretoria executiva do CFA, de câmara ou de comissão, ou o mesmo fim

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

do auxílio representação, quando destinado ao pagamento de conselheiro designado para representar o CFA.

657. Além disso, não há vedação, na referida resolução, ao pagamento concomitante de jeton com indenização de deslocamento ou diárias. Há vedação expressa de pagamento cumulativo da indenização de que trata o art. 9º com diária, mas não em relação ao jeton (art. 9º, § único).

658. No CAU-BR, o art. 9º da Resolução 47/2013 (peça 158), admite o pagamento de diárias de forma concomitante com o auxílio descolamento, destinado a cobrir despesas de locomoções urbanas. Note-se que esse auxílio não corresponde ao adicional de embarque e desembarque previsto no art. 8º do Decreto 5.992/2006, destinado a cobrir despesas de deslocamento até o local de embarque e do desembarque até o local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa. O pagamento concomitante decorre da previsão indevida, na mesma resolução, de que as diárias se destinam apenas ao pagamento de alimentação e hospedagem.

659. No caso do CFBM, a Resolução 219/2012 (p. 11, peça 58) admite o pagamento de diárias acrescidas do ressarcimento das despesas com descolamentos urbanos. O art. 2º, inciso II, alínea 'a', estabelece que o beneficiário fará jus ao reembolso das despesas de indenização de transporte (locomoção), para traslado entre a residência e aeroporto/rodoviária, no destino, ao local do evento ou hospedagem e vice-versa, bem como aquelas indispensáveis e necessárias ao deslocamento na cidade de destino. Já o art. 10 da Resolução 171/2009 (p. 13, peça 58) desse mesmo conselho, admite o pagamento da gratificação pela presença em reunião plenária do conselho, para reuniões realizadas na cidade de seu domicílio e/ou fora dele, não vedando o pagamento cumulativo com diárias.

660. No Cofeci, a Resolução 900/2005 (p. 30 a 34, peça 69) admite o pagamento concomitante de diárias e jeton (art. 6º) e não veda o pagamento da indenização prevista no art. 5º, § 8° (correspondente a 30% do valor das diárias, por dia integral de trabalho, para cumprimento de encargo na própria cidade onde forem designados, para indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana) com o pagamento de jeton.

661. Nesse sentido, consta do relatório da auditoria realizada no Creci-RS (TC 012.601/2017-9, peça 26, p. 22), que a Portaria Creci-RS 114/2016, que regula a concessão de diárias, jetons e outras despesas indenizatórias, permite o pagamento cumulativo de diárias e jetons, conforme depreende-se do seu art. 6º, caput e § 6º.

662. No caso do Cofen, as Resoluções 470/2015 (p. 66 a 70, peça 78), 471/2015 (p. 56 a 62, peça 78) e 491/2015 (p. 261 a 265, peça 175), admitem o pagamento concomitante de jeton com auxílio representação, assim como, de jeton com diárias.

663. Sobre esse mesmo Sistema, auditoria desta FOC realizada no Coren-RS (TC 012.600/2017-2, peça 19, p. 15) relatou que a Decisão Coren-RS 104/2015 não veda o pagamento cumulativo de jetons com as demais verbas indenizatórias. O mesmo ocorre em relação à Decisão Coren-RS 075/2013, que regula as diárias. Por outro lado, a Decisão Coren-RS 078/2014, que trata de auxílios representação, estabelece em seu art. 5º que em situações excepcionais, devidamente justificadas, há permissão para o pagamento cumulativo desta verba com diárias, por considerar que possuem fundamentação distinta.

664. No CFM, a Resolução 2141/2016 (p. 17 a 26, peça 97) admite o pagamento concomitante de verba indenizatória (pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas) com o pagamento de diárias. Casos concretos nesse sentido foram relatados em auditorias desta FOC realizadas em conselhos regionais de medicina, conforme segue.

665. Relatório da auditoria realizada no Cremego (TC 023.515/2017-1, peça 37, p. 33) apontou que a Resolução Cremego 92/2015, em sua redação atual, permite o recebimento acumulado da chamada 'verba indenizatória' e do auxílio representação, quando, por exemplo, um conselheiro participa de encontros nacionais dos conselhos de medicina. Tal previsão, no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

entanto, não possui amparo legal: caracteriza o recebimento concomitante de duas indenizações incompatíveis (o jetom relativamente a uma atividade interna e o auxílio representação relativamente a uma atividade externa).

666. Ainda sobre àquela fiscalização, verificou-se que a Resolução Cremego 92/2015 admite o pagamento concomitante de diárias e verba indenizatória (jeton), estabelecendo um valor diferenciado para a diária (reduzido) paga a conselheiros residentes fora da região metropolitana de Goiânia, quando estes comparecem às sessões plenárias e demais eventos para os quais está previsto o pagamento da mencionada verba. O valor máximo desta diária varia pela distância da capital goiana.

667. No caso da auditoria realizada no CRM-MG (TC 023.485/2017-5, peça 12) – a equipe de auditoria consignou o pagamento cumulativo de jetons/diárias/auxílios representação/ajudas de custo/outras verbas indenizatórias para cargos que exijam deslocamento permanente ou de forma sistemática e contínua, caracterizando remuneração, contrariando caráter eventual e transitório e desvirtuando cargo honorífico. Segundo a equipe ocorrem pagamentos regulares de jetons, diárias e indenização de transporte aos conselheiros, quando ocorrem as sessões plenárias, ocasião em que são convocados os 21 conselheiros titulares e os 21 suplentes. Para as plenárias, os conselheiros residentes no interior do Estado recebem diárias, indenização de transporte (caso venham em veículo próprio) e jetons. As sessões plenárias ocorrem em duas semanas ao mês, às quintas e sextas-feiras, da seguinte forma: três sessões plenárias nas quintas-feiras e quatro sessões às sextas-feiras. O art. 5º da Resolução CRM-MG 326/2016 permite a realização de até 17 reuniões plenárias ao mês, mas efetivamente ocorrem 14 sessões plenárias mensais, totalizando 168 sessões anuais.

668. No CFN, o art. 4º da Resolução 521/2013 (peça 200) autoriza o pagamento concomitante de diárias com complemento de custeio de transporte urbano destinado a complementar o custeio de transportes urbanos referentes aos deslocamentos da residência ao local de embarque, do local de desembarque ao local de hospedagem, do local de hospedagem ao de prestação dos serviços e vice-versa, do local de hospedagem ao local de embarque para retorno e do local de desembarque em retorno à residência; bem como para desdobramento do deslocamento, para cobrir despesas decorrentes de deslocamentos que ocorram no período no qual faz jus a diária. Este conceito não se confunde com o adicional de embarque e desembarque instituído pelo Decreto 5992/2006, art. 8º, uma vez que abarca todos os deslocamentos possíveis para atender os objetivos da viagem, ao passo que o conceito das diárias já contempla os descolamentos urbanos, exceto do local de embarque e do desembarque até o local de trabalho ou de hospedagem e vice-versa, conforme previsto no decreto.

669. O Relatório da auditoria realizada no Crea-GO (TC 023.515/2017-1, peça 37, p. 30), registrou pagamento concomitante de verba indenizatório e jeton. A Portaria 46/2016 do Crea-GO prevê em seu art. 3º, §11, o pagamento de verba indenizatória de R$ 80,00 ao presidente e aos conselheiros residentes na região metropolitana de Goiânia, quando convocados para participar das sessões plenárias realizadas na sede do conselho. O valor se destinaria a indenizar gastos com alimentação. O pagamento de jetons, no âmbito do Crea-GO, está previsto na Portaria 239/2016, que em seu art. 1º define o seu valor em R$ 250,00, a serem concedidos aos conselheiros e ao presidente do conselho quando estes participam de sessões plenárias, ordinárias e extraordinárias.

670. Outras ocorrências sobre essa mesma irregularidade estão detalhadas no quadro seguinte.

Quadro 42 – Outras situações acerca do pagamento concomitante de verbas indenizatórias.

Conselho	Normativo	Descrição da impropriedade
Confef	Port 227/2016 (p. 83 a 86,	Admite o pagamento concomitante de diárias e auxílios representação.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

	peça 76)	
CFF	Res. 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92)	Admite o pagamento concomitante de diárias, jetons e auxílios representação.
CFFA	Res. 500/2017 (p. 83 a 86 peça 93)	Admite o pagamento concomitante de diárias e jeton.
CFMV	Res. 1017/2012 e 800/2005; e, Port. 76/2010 p.112 a 115 e p. 125, peça 114	Não há vedação ao pagamento concomitante de auxílios representação e jetons, apenas ao pagamento dessas verbas indenizatórias com diárias.
CFO	Dec. 69/2016, art. 9º (p. 37, peça 118)	O parágrafo único do art. 9º admite expressamente o pagamento cumulativo de diárias e jetons.
CFP	Res. 43/2012 e 35/2013 (peça 124, p.560 a 566)	Não há restrição ao pagamento concomitante de diária e de ajuda de custo com jeton, mas somente ao pagamento concomitante de diária e ajuda de custo.
CFQ	Res. 24.534/2016 Art. 3º (peça 130)	Não restringe o pagamento cumulativo de diárias com auxílio representação e diárias com jetons. O primeiro caso, o art. 3º, ao estabelecer valores diferenciados de auxílio representação no país (R$ 780,00) e no exterior (países da América do Sul, U$ 405,00 e demais países do mundo em U$ 520,00), deixa clara a autorização de pagamento cumulativo com diárias. No caso de diárias com jetons, não há restrição no normativo mencionado, pois são considerados fatos geradores diferentes.
Confere	Res. 956/2014 Peça (peça 132, p. 1 e 2)	Autoriza o pagamento de jeton aos conselheiros do conselho federal e dos conselhos regionais, no valor de R$ 950,00 por reunião, com acréscimo, a título de representação, de percentual não superior a 30% ao diretor-presidente.
Conter	Res. 12/2013 e Res. 14/2012 (peças 137 e 135, p. 53 a 58)	Não há restrição ao pagamento cumulativo de diárias, auxílio representação e jetons.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

671. Isto posto, verificam-se diversos casos de previsão de pagamentos concomitantes de diárias, jetons, auxílios representação e outras verbas indenizatórias, ou a ausência de vedação na norma em relação a este acúmulo. Tais situações permitem a realização de despesas em duplicidade relativas à alimentação, ao deslocamento e à pousada, contrariando posicionamento pacífico desta Casa. Conforme já exposto, o encaminhamento em relação a estas irregularidades será realizado no item 7.6.11.

7.6.4 - Norma que permita e/ou efetivo pagamento de verbas indenizatórias caracterizando remuneração

672. Nos termos já tratados no item 6.1, a função de conselheiro possui caráter honorífico, desta forma, o pagamento de verbas indenizatórias deve apenas ressarcir as despesas efetivamente incorridas no exercício desta função, considerando a ocorrência dos respectivos fatos geradores. Vale ressaltar que esta indenização não pode gratificar, retribuir ou remunerar a atividade desempenhada.

673. No caso específico de jetons, o seu pagamento já foi limitado a 8 reuniões mensais, nos termos da Lei 5.708/1971, regulamentada pelo Decreto 69.382/1971. Entretanto, este Decreto foi revogado pelo Decreto 3.048/1999. Isto apenas demonstra a importância de limitar o pagamento deste tipo de verba, de maneira a evitar abusos ou ações contrárias ao interesse público e aos princípios da economicidade, da moralidade e da eficiência.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

674. Isto posto, ao longo do trabalho, foram verificadas normas que abriam margem para a realização de pagamentos enquadrados como remuneração, assim como, efetivos desembolsos caracterizando esta irregularidade na prática, conforme exposto a seguir.

675. O caso mais reluzente refere-se ao art. 5º da Res. CFF 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92), por meio do qual o presidente do Conselho Federal de Farmácia faz jus a até R$ 10.000,00 mensais a título de verba de representação. Além disso, o Vice-Presidente, o Secretário Geral e o Tesoureiro também percebem tal verba à razão de 50% do referido valor.

676. A fiscalização realizada no Confea (item III.4 da peça 119 do TC 023.357/2017-7), pela equipe da SeinfraUrbana, identificou diversas irregularidades relacionadas ao pagamento de diárias de forma remuneratória, das quais vale destacar o que segue. Foi verificado que, em 2017, o número de diárias pagas por conselheiro foi equivalente a quase todos os dias úteis do ano, caracterizando pagamentos por períodos contínuos e sucessivos, o que desvirtua a natureza indenizatória dessa verba. A figura abaixo, extraída do Relatório de Fiscalização, demonstra tal situação:

Figura 13 – Quantidade de diárias pagas por Conselheiro em relação ao número de dias úteis em 2017

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

Fonte: Relatório de Fiscalização peça 119, p. 48, do TC 023.357/2017-7

677. Embora o Confea tenha buscado justificar o quadro acima, ressaltando que seus conselheiros participam de comissões, grupos de trabalho e da diretoria, bem como são autorizados pelo plenário a participar de eventos nacionais e internacionais (p. 49 da peça 119 do TC 023.357/2017-7), a equipe de auditoria da SeinfraUrbana verificou que, a título de exemplo, foram realizadas 8 reuniões ordinárias entre 2016 e 2017, pelo conselho de comunicação e marketing (11 membros), sendo que em 5 delas houve deliberação somente sobre a data da reunião seguinte, o que demonstra, em princípio, mera maquiagem ao pagamento destas verbas indenizatórias na forma de remuneração.

678. Foi relatado também que a Portaria AD Confea 126/2017 é omissa no estabelecimento de limites e condições para a concessão de pagamento de verbas indenizatórias, o que tem contribuído para a realização de dispêndios em desacordo com os princípios administrativos e com as decisões desta Corte.

679. No Cofeci, o art. 5º, § 8°, da Res. 900/2005 (p. 30 a 34, peça 69), autoriza, em algumas situações, o pagamento a diretores e conselheiros de 30% da diária, por dia integral de trabalho, para cumprimento de encargo na própria cidade onde forem designados, com o objetivo de indenizar despesas com alimentação e locomoção urbana. Esta indenização não se confunde com o auxílio representação, uma vez que pode ser paga em função de atividades rotineiras, inclusive dentro do próprio conselho.

680. A repercussão prática dessa irregularidade foi constatada na auditoria no Creci-RS (TC 012.601/2017-9, peça 26, p. 21 e 22). A equipe de auditoria apurou o pagamento de diária a conselheiro para a realização de trabalhos internos, sem afastamento da própria sede, com fundamento na Portaria Creci-RS n. 029/2011, a qual se encontra embasada na Resolução Cofeci n. 900/2005 acima citada. Trata-se de pagamentos a conselheiros, a título de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

ressarcimento de despesas com alimentação e locomoção urbana, no valor de 30% do valor da diária, nos dias em que são realizados trabalhos internos no próprio conselho, na mesma cidade de residência do conselheiro.

681. Como exemplo, consta do relatório que no mês de março/2017 o 1º diretor tesoureiro do Creci-RS, residente em Porto Alegre/RS, recebeu um total de R$ 3.231,90 referente à indenização de despesas com alimentação e locomoção urbana relativa aos 21 dias de trabalho realizados na sede do conselho (localizada em Porto Alegre/RS), tais como: assinatura de cheques; controle de contas a pagar e a receber; atendimento a corretores com inadimplência, dentre outras atividades administrativas; configurando, assim, retribuição pecuniária para a realização de trabalhos rotineiros e internos do conselho.

682. No Cofen, o auxílio representação foi instituído pela Res. 491/2015 (p. 261 a 265, peça 175) e se destina, entre outros, ao pagamento em razão da execução de atividades rotineiras do conselho, possuindo caráter nitidamente remuneratório. As atividades envolvem, por exemplo: desempenho de atribuições legais e regimentais próprias dos membros da diretoria do conselho, fiscalizações, sindicâncias, inspeções, grupos de trabalho, instrução de processo ético, comissões, capacitações e palestras.

683. Essa prática foi constatada em auditoria realizada no Coren-RS (TC 023.517/2017-4, peça 19, p. 15 a 17). Verificou-se o pagamento de auxílio representação para atividades realizadas dentro do próprio conselho, amparado na Decisão Coren-RS 078/2014, que institui normas gerais para o pagamento de auxílio representação e de jetons no âmbito do Coren-RS, a qual se baseia na citada Resolução Cofen 491/2015. Os pagamentos de auxílio representação ao Presidente do Coren-RS traziam como fato gerador as atividades inerentes ao cargo, sendo em sua maioria atividades internas do conselho, ou seja, realizadas dentro da sua própria sede, e que totalizaram, no ano de 2016, a um valor médio mensal de R$ 3.000,00.

684. Quanto ao CFM, restou constatado que o art. 2º, II, da Res. 2141/2016 (p. 19, peça 97) instituiu o pagamento de verba indenizatória, definida como a indenização pelo comparecimento de conselheiros efetivos em sessões plenárias, reuniões de diretoria, encontros nacionais dos conselhos de medicina, atividades judicantes, reuniões e atividades individuais dos membros das comissões e câmaras técnicas, internas e externas. Além disso, cada uma destas atividades possui um limite quantitativo específico, sendo que não podem ultrapassar 19 verbas/mês em conjunto. Além de agrupar os conceitos de jeton e representação, o fato gerador desta verba inclui outras atividades rotineiras dos conselheiros, o que representa o pagamento de verdadeira remuneração pelo desempenho das atividades, especialmente se considerada a permissão para pagamento de até 19 indenizações por mês, cujo valor unitário atual é de R$ 700,00. Outrossim, a resolução admite o pagamento de até 3 verbas indenizatórias por dia, conforme o caso.

685. A mesma Resolução do CFM, instituiu também, mediante inciso III do art. 2º, o auxílio representação, utilizado para indenizar despesas com locomoção e refeição na cidade de origem, quando da participação em reuniões, eventos, atividades relacionadas à apuração em fiscalização, sindicâncias e processos, específica para conselheiros efetivos e suplentes do conselho federal e regionais, delegados das delegacias regionais e membros das comissões e câmaras técnicas. Esta verba possui um limite quantitativo de 22 auxílios/mês e um auxilio/dia. Seu fato gerador inclui a execução de atividades rotineiras do conselho, podendo igualmente ser caracterizado como remuneração, especialmente pela admissibilidade de pagamento de até 22 auxílios por mês. O valor unitário atual do auxílio é de R$ 386,00.

686. Por fim, quanto ao Conter, o art. 2º da Res. 12/2013 (p. 2, peça 137) c/c os arts.3º e 5º da Res. 14/2012 (p. 55 e 56, peça 135) instituiu verba de representação mensal aos dirigentes do conselho federal, para ressarcimento de despesas necessárias ao exercício da função pública gratuita, no valor de R$ 1.000,00, podendo ser pagas até 10 verbas de representação. Embora a norma mencione que o pagamento não representa remuneração, o conceito da vantagem evidencia o inverso, uma vez que se destina a retribuição pelo exercício da função e não a atividades de representação junto outras entidades.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

687. Desta forma, ante a ausência de um critério legal delimitador e ante os casos expostos acima, recomenda-se aos conselhos de fiscalização profissional a reformulação/edição de normas relativas às verbas indenizatórias considerando as seguintes diretrizes: a meia diária é devida apenas em caso afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno, sendo indevida para a realização de atividades dentro da sede do conselho, caracterizando remuneração; os jetons e auxílios representação devem possuir limites quantitativos mensais, sendo indevido o pagamento de mais de um por dia. Proposta neste sentido será realizada no item 7.6.11.

7.6.5 - Pagamento indevido de diárias para deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, dentro do próprio município de residência, ou diária integral no dia de retorno da viagem, quando não é exigido pernoite.

688. Conforme já consignado anteriormente, os normativos internos dos conselhos que regulamentam a concessão de diárias, via de regra, não estão consentâneos com as regras estabelecidas no âmbito da Administração Pública Federal, mais especificamente na Lei 8.112/1990, art. 58, e Decreto 5.992/2006.

689. No caso dos deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, assim dispõe a Lei 8.112/1990:

'Art. 58. O servidor que, a serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do território nacional ou para o exterior, fará jus a passagens e diárias destinadas a indenizar as parcelas de despesas extraordinária com pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme dispuser em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

(...)

§3º Também não fará jus a diárias o servidor que se deslocar dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas, ou em áreas de controle integrado mantidas com países limítrofes, cuja jurisdição e competência dos órgãos, entidades e servidores brasileiros considera-se estendida, salvo se houver pernoite fora da sede, hipóteses em que as diárias pagas serão sempre as fixadas para os afastamentos dentro do território nacional.' (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97).

690. No mesmo sentido dispõe o Decreto nº 5.992/2006, que regulamenta a concessão de diárias no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional, em seu art. 1°, § 3°, inc. I:

'Art. 1º O servidor civil da administração federal direta, autárquica e fundacional que se deslocar a serviço, da localidade onde tem exercício para outro ponto do território nacional, ou para o exterior, fará jus à percepção de diárias segundo as disposições deste Decreto.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - aos casos em que o deslocamento da sede constitua exigência permanente do cargo ou ocorra dentro da mesma região metropolitana;'

691. Os fundamentos indicados acima se aplicam também à necessidade de afastamento do local de domicílio como condição essencial para o pagamento de diárias. Assim, é indevido o pagamento de diárias dentro do próprio município de residência.

692. Este Tribunal já se manifestou acerca da matéria, por meio do Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário, ocasião em que entendeu que deveria haver a adequação do normativo interno relativo ao pagamento de diárias, de forma a adequá-lo às regras gerais estabelecidas pelo poder executivo federal. No precedente mencionado houve uma consistente análise do tema, cujo conteúdo dispensa comentários adicionais, que culminou com expedição da seguinte determinação:

'9.6. determinar ao Conselho Federal de Química que promova aperfeiçoamentos na normatização referente ao recebimento de verbas indenizatórias, como diárias, auxílio de representação e ajuda de custo, de modo a:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

9.6.1. estabelecer o caráter eventual ou transitório do deslocamento que justifique o pagamento de diárias, de forma a evitar que tais indenizações venham a se configurar em pagamento de remuneração, com desvirtuamento da ocupação de cargo honorífico, tal qual previsto nos arts. 7° e 18 da Lei nº 2.800/1956, assim como estabelecer a vedação à sua concessão para deslocamentos ocorridos entre municípios limítrofes e/ou pertencentes à mesma região metropolitana (grifo nosso);'

693. As situações nas quais a irregularidade foi observada estão detalhadas no seguinte quadro.

Quadro 43 – Ocorrências acerca do pagamento de diárias em circunstâncias indevidas

Conselho	Normativo	Descrição
CFA	Res. 486/2016 Peça (p. 122 a 130, peça 53)	Não há restrição ao pagamento de diárias para descolamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
CAU-BR	Res. 47/2013, art. 6º, III (peça 158)	Admite pagamento de meia diária quando as atividades forem prestadas no local do domicílio da pessoa e esta não seja remunerada pelo CAU-BR ou pelos CAU-UF. Ausência de vedação ao pagamento de diárias para descolamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
CFB	Res. 141/2013 e 153/2015 (p. 7 a 9, peça 55)	Admite o pagamento de Diária inteira no dia de retorno. Estabelece que a diária será paga por dia de afastamento do domicílio até a data de retorno. Não há restrição expressa ao pagamento de Diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, embora na regulamentação da ajuda de custo, conste que o pagamento pode ocorrer para afastamento dentro da região metropolitana, não de forma cumulativa com diárias.
CFBio	Res. 314/2013 (p. 16, peça 56)	Não há restrição ao pagamento de diárias para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe.
CFBM	Res. 219/2012 (p. 11, peça 58)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe. Não há previsão de pagamento de meia diária em nenhum caso, nem no dia de retorno da viagem.
CFC	Res. 1392/2012 (p. 1 a 5, peça 63)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe. Não há previsão de pagamento de meia diária em nenhum caso, nem no dia de retorno da viagem.
Cofeci	Res. 900/2005 (p. 30 a 34, peça 69)	Fixação de limite mínimo de 50 quilômetros de distância para o pagamento de diárias, independentemente de pertencer a mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe.
Cofecon	Res. 1851/2011 (p. 39 a 60, peça 74)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe.
Confe	Res. 179/1989 (p. 40 e 41, peça 90)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe.
CFF	Res. 598/2014 (p. 497 a 505, peça 92)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
CFM	Res. 2141/2016 (p. 17 a 26, peça 97)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
CFMV	Res. 666/2000 (p.103 a 106, peça 114)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
CFN	Res. 521/2013	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

	(peça 200)	município limítrofe;
CFO	Dec. 69/2016 (p. 35 a 41, peça 118)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
Confere	Res. 955/2014 (peça 131, p.43 a 49)	Admite o pagamento de diária inteira mesmo quando não houver necessidade de pernoite e não restringe o pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;
Conter	Res. 9/2015 Peça 135, p. 59 a 62)	Não há restrição ao pagamento de diária para região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe;

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

694. Conforme se verifica, diversos normativos permitem ou não restringem: o pagamento de diárias para deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, dentro do próprio município de residência; assim como, o pagamento de diária integral no dia de retorno da viagem, quando não é exigido pernoite. Tais situações são consideradas indevidas, nos termos do Acórdão 1.544/2016-TCU-Plenário. O encaminhamento para essa matéria será realizado no item 7.6.11.

7.6.6 - Ausência ou comprovação deficiente no pagamento de verbas indenizatórias

695. Foram verificadas, em algumas fiscalizações realizadas no âmbito desta FOC, irregularidades relacionadas à comprovação dos eventos que deram causa ao pagamento de verbas indenizatórias. Além disso, foram verificadas também situações que envolvem a ausência de comprovação da finalidade pública dos gastos, principalmente em relação à atividade finalística da entidade. As falhas foram verificadas tanto em alguns normativos que regulamentam a matéria, como em situações práticas cujo procedimento realizado vai de encontro ao estabelecido na norma regulamentadora e na jurisprudência deste Tribunal.

696. No trabalho-piloto realizado no Creci-RS (TC 012.601/2017-9, peça 26, p. 14 a 16) foram constatados, pela equipe da Secex-RS, dois achados relacionados a este tema. O primeiro deles referiu-se ao pagamento de jetons sem a devida comprovação da efetiva participação dos beneficiários nas reuniões plenárias ou de diretorias (deliberativas). As normas que regiam a matéria (Portaria Creci-RS 114/2016, art. 6º, e Resolução Cofeci 900/2005, art. 6º) estabeleceram procedimentos de controle de presença e de forma de pagamento dos jetons. Entretanto, as normas não foram respeitadas em diversos processos administrativos (nº 2016.09.85.02995, nº 2016.48.85.03107, nº 2016.46.85.02369 e nº 2016.46.85.03106). No que tange ao segundo achado, referiu-se à inexistência nos normativos que regulam a matéria (Res. Cofeci 900/2005 e Portaria Creci-RS 114/2016) a exigência de comprovação de deslocamento para o pagamento de diárias, nos termos dos Acórdãos TCU ns. 340/2008-Plenário, 684/2011-Plenário, 4.441/2014-1ª Câmara e 3.131/2013-2ª Câmara.

697. Este último achado foi corroborado pela Secex-ES, ao realizar fiscalização no Creci-ES (TC 023.517/2017-4, peça 42, p. 11 a 13), na qual constatou que a Res. Cofeci 900/2005 possui lacunas, uma vez que não estabelece a relação de documentos a serem apresentados para a prestação de contas do efetivo deslocamento do beneficiário de diárias. Além disso, a mencionada norma não exige motivação para o pagamento de diárias relativas às viagens internacionais, a qual seria estabelecida a critério do Presidente do Cofeci. Nos casos concretos relatados, a Secex-ES ressalta que nas justificativas para algumas viagens internacionais 'é feita mera menção aos eventos e suas datas, sem exposição de sua relevância para a fiscalização do exercício profissional (e não aos interesses corporativos em si) hábil a demonstrar a conveniência do dispêndio, elemento essencial para qualquer ato administrativo da espécie, em que pese a aparente adequação dos eventos ao trabalho da categoria profissional'. Além disso, aquela equipe relata a ausência de comprovações, nos processos administrativos, de frequência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

dos beneficiários aos eventos que deram causa às diárias (certificados) e, tampouco, dos bilhetes de embarque.

698. Além dos casos acima, em uma das auditorias-piloto, realizada no Coren-RS pela equipe da Secex-RS, também foi constatada a ausência e a comprovação deficiente na concessão de diárias e jetons. Foram relatados diversos casos em que a comprovação ocorreu por meio de relatórios de atividades produzido pelo beneficiário (TC 023.517/2017-4, peça 19, p. 11 e 12). Os procedimentos adotados vão de encontro ao disposto na Res. Cofen 471/2015 e à jurisprudência desta Corte (Acórdãos 549/2011 e 1.932/2014, ambos do Plenário do TCU).

699. A SeinfraUrbana, que também participa desta FOC, em trabalho realizado no Confea (p. 44 e 45 da peça 119 do TC 023.357/2017-7), verificou falhas de comprovação conforme trecho extraído do mencionado Relatório:

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

700. Neste mesmo trabalho, foi constatada que parcela expressiva dos gastos do Confea com diárias e passagens se destinam a custear participação de colaboradores em eventos, os quais não restou demonstrada a finalidade pública dos gastos e a relevância da participação destes colaboradores para as atividades finalísticas da autarquia (p. 56 da peça 119 do TC 023.357/2017-7 - Relatório de Fiscalização). Quanto a esta questão, vale destacar que, segundo a equipe da SeinfraUrbana, na 73ª SOEA, por exemplo, o plenário do Confea teria conferido ao seu presidente o direito a 54 convidados, de sua livre escolha, em descumprimento ao item 9.3.3 do Acórdão 78/2010-TCU-Plenário, que determinou ao Confea que se abstivesse de realizar despesas com acompanhantes do Presidente que não se enquadrem no conceito de colaborador eventual, previsto no art. 4º da Lei 8.162, de 8/1/1991.

701. Considerando que os casos pontuais foram tratados nos relatórios individuais mencionados e considerando a necessidade de alertar aos demais conselhos sobre a importância de constar, em suas normas, a necessidade de comprovação das despesas com verbas indenizatórias, inclusive no que tange à vinculação a atividade finalística e ao interesse público, cabe determinar que esta questão seja tratada nos normativos que regulamentam este tema no âmbito de cada sistema. Proposta neste sentido será realizada no item 7.6.11.

7.6.7 - Definição de que as diárias se destinam unicamente ao pagamento de alimentação e hospedagem.

702. Conforme já consignado anteriormente, os normativos editados pelos conselhos, em razão da autorização contida na Lei 11.000/2004, relativamente às diárias, não guardam semelhança com os normativos que regulamentam a concessão de diárias e passagens no âmbito da Administração Pública Federal. Tanto a Lei 8.112/1990, art. 58, como o Decreto 5.992/2006, definem que as diárias serão concedidas para despesas com pousada, alimentação e locomoção urbana.

703. Ante a ausência de definição no que diz respeito aos funcionários celetistas, parece-nos apropriado tomar por analogia as disposições da Lei 8.112/1990, e Decreto 5.992/2006.

704. O levantamento realizado pela equipe de auditoria, conforme demonstrado no quadro a seguir, revelou que diversos conselhos adotam como definição para o pagamento de diárias apenas a cobertura de despesas com alimentação e hospedagem, em muitos casos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

admitindo o pagamento das despesas com deslocamentos urbanos de forma complementar às diárias.

Quadro 44 – Exemplos normativos que trazem definição inadequada de diária.

Conselho	Normativo
CAU-BR	Res. 47/2013 (peça 158) - diárias para alimentação e hospedagem, acrescidas do pagamento das despesas com deslocamentos urbanos
CFBM	Res. 219/2012 (p. 11, peça 58) - pagamento de diárias acrescido de todas despesas de descolamentos urbanos, sem limite, desde que comprovadas
CFC	Res. 1.392/2012 (p. 1 a 5, peça 63)
CFFA	Res. 500/2017 (p. 83 a 86 peça 93)
CFESS	Res. 446/2003 (p. 56 a 60, peça 134)

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

705. Quanto a este tema, o encaminhamento será realizado no item 7.6.11.

7.6.8 - Ausência de critérios objetivos na indenização de despesas com deslocamentos a serviço fora do domicílio, que deveriam ser atendidas mediante o pagamento de diárias pré-fixadas pela administração.

706. Foram identificados pela equipe diferentes formas de indenização das despesas com deslocamentos a serviço, tais como: possibilidade de fixação de valores alternativos para pagamento de diárias, a critério da presidência ou do conselho, mesmo em casos em que há fixação de valores limites para o pagamento desta verba; possibilidade de ressarcimento das despesas efetivamente incorridas com hospedagem alimentação e deslocamentos, como alternativa ao pagamento de diárias pré-fixadas; ou, ainda, a fixação dos valores caso a caso pelo conselho, especialmente em viagens internacionais.

707. Conforme já mencionado anteriormente, ao estabelecer a possibilidade de ressarcimento das despesas efetivamente incorridas por ocasião dos deslocamentos a trabalho fora da sua sede, ao invés do pagamento de diárias nos valores padrões pré-estabelecidos, ou, ainda, a possibilidade de fixação de valores caso a caso, sem um estudo fundamentado, dá-se margem para que o beneficiário opte por acomodação em hotéis de categoria mais elevada e alimentação em restaurantes de categoria superior, ao passo que, na fixação prévia do valor das diárias, devem ser levados em conta os valores médios desses serviços condizentes com a dignidade e status do cargo ocupado. Daí decorre, também, a recomendação para que haja um escalonamento dos valores das diárias entre os diferentes níveis dos cargos integrantes da estrutura das entidades.

708. A título de exemplo, vale mencionar a Resolução Cofeci 900/2005 (p. 30 a 34, peça 69), na qual se estabelece que fica a critério da presidência, 'com base no valor orçado a ser despendido com hospedagem, alimentação e locomoção urbana, optar pela determinação, caso a caso, do valor das diárias a serem pagas em função do encargo a ser cumprido' (art. 7º), assim como, 'optar pela indenização das despesas realizadas com hospedagem, alimentação e locomoção urbana, mediante apresentação dos respectivos comprovantes fiscais, cuja somatória terá como limite valor previamente estabelecido' (art. 8°). Além disso, no caso do pagamento de diárias referente a deslocamento fora do Brasil, 'o valor das diárias será definido, caso a caso, pela presidência do Cofeci, e indenizarão apenas despesas com alimentação e locomoção urbana' (art. 10, § 1°).

709. No quadro apresentado a seguir há o detalhamento de cada situação.

Quadro 45 – Exemplos da ausência de critérios objetivos para a definição do valor de diárias.

Conselho	Norma	Descrição da impropriedade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

CFBM	Res. 219/2010, art. 3º (p. 11, peça 58)	Permissão, no caso de deslocamento para o exterior, que o valor seja arbitrado pelas Diretorias do conselho Federal ou Regional, "ad referendum" do respectivo plenário.
Cofen	Res. 471/2015, art. 7º (p. 58 e 59, peça 78)	Prevê o pagamento de "meia diária, para cada período relativo ao afastamento do domicílio, quando forem custeadas pela administração, por meio diverso, todas as despesas de pousada, alimentação e transporte, sendo que neste caso, os dias não compreendidos no período do evento, seguem a regra dos incisos anteriores" (inciso III) e de "meia diária, para cada dia relativo ao afastamento do domicílio, quando a Administração apenas custear as despesas de pousada, ressalvando a(s) despesa(s) de alimentação e/ou o transporte, no período do evento" (inciso IV).
CFED	Res. 34/2016 art. 2º (p. 29 e 30, peça 75)	A regulamentação do pagamento de diárias contém um único artigo, o qual estabelece que "os reembolsos a serem pagos pelo Sistema, para o atendimento de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamento, decorrentes da participação por convocação ou designação, a serviço do Cfed/Cred, de Conselheiro ou Colaborador, deverão ser apresentados através de comprovantes e/ou notas fiscais".
CFF	Res 598/2014, art. 19 (p. 502, peça 92)	Prevê que, nos casos em que o total de despesas com locomoção, hospedagem e alimentação superar o valor de diárias concedidas, será efetuado o reembolso da diferença para o beneficiário.
CFFA	Res. 500/2017, art. 3º (p. 84, peça 93)	Prevê que os valores das diárias no exterior serão calculados a parte, com base nos parâmetros médios de hospedagem, alimentação e deslocamento no país de destino, conforme a predominância do padrão monetário internacional aceito no local de destino, cuja conversão far-se-á com base na cotação da moeda estrangeira, no quinto dia anterior ao do pagamento, conforme divulgado pelo Banco Central do Brasil, tendo como referência os valores previstos no Anexo III do Decreto nº 71.733/73.
CFMV	Res 666/2000, art. 1ºA (p. 103, peça 114)	Permite, em substituição ao pagamento de diárias: o adiantamento de valores para posterior prestação de contas; o custeio direto e total das despesas com alimentação, hospedagem e locomoção; e outras formas de que venham a ser fixadas por integrantes do Sistema CFMV/CRMVs
CFN	Res 521/2013, art. 6º (p 2 e 3, peça 200)	Permite, em substituição ao pagamento de diárias: o reembolso das despesas efetivamente incorridas em viagens; o adiantamento de valores para posterior prestação de contas; o custeio direto e total das despesas; ou outras formas que venham a ser fixadas por integrantes do Sistema CFN/CRNs

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

710. Situação semelhante foi relatada pela equipe da Secex-ES, participante desta FOC, no relatório da auditoria realizada no Creci-ES (TC 023.517/2017-4, peça 42, p. 11 a 13). A equipe consignou que a Resolução Cofeci 900/2005, que regula o pagamento de diárias, é lacunosa no tocante à prestação de contas, nada dispondo sobre os documentos a serem apresentados, de maneira a comprovar o efetivo deslocamento do beneficiário nos termos e condições em que contemplado e custeado. Além disso, a norma de regência também silencia quanto à necessidade de motivação do valor concedido para viagens internacionais, que é estabelecido caso a caso, a critério do presidente do conselho federal. Neste contexto, a equipe identificou a ocorrência de viagens internacionais em que as diárias não abarcavam os gastos com hospedagem – as quais eram indenizáveis à parte –, nos termos do disposto no art. 10, § 2º, da Resolução Cofeci 900/2005, cobrindo apenas a alimentação e a locomoção urbana, nos valores individuais de US 425,00 (USA) e EU 425,00 (França). Nestes casos, os respectivos processos de concessão de diárias evidenciavam o laconismo das justificativas, onde foi feita mera menção aos eventos e suas datas, sem exposição de sua relevância para a fiscalização do exercício profissional (e não aos interesses corporativos em si) hábil a demonstrar a conveniência do dispêndio, elemento essencial para qualquer ato administrativo da espécie, em que pese a aparente adequação dos eventos ao trabalho da categoria profissional. Adicionalmente, a equipe destaca que não houve juntada dos bilhetes de embarque ou outro comprovante idôneo.

711. Portanto, considera-se necessária e existência de critérios objetivos, devidamente normatizados, na indenização de despesas com deslocamentos a serviço fora do domicílio. O

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

entendimento da equipe é que estes valores devem estar inseridos no limite estabelecido para diárias pré-fixadas pela administração. Encaminhamento neste sentido será realizado no item 7.6.11.

7.6.9 - Fixação de valores diferenciados de diárias em razão da localidade de destino, sem amparo legal.

712. Foram identificados diversos casos em o valor das diárias sofre acréscimos em decorrência da localidade de destino, especialmente quando se trata das capitais dos estados da federação.

713. Neste caso, torna-se forçoso reconhecer que é comum a constatação de que o valor das diárias da rede hoteleira em municípios menores é mais baixa, especialmente em decorrência da categoria de acomodação oferecida, em contraponto à maior oferta de acomodações de nível superior dos centros maiores. Neste último caso, a média do valor das acomodações consequentemente é superior, o que poderia, em tese, justificar o pagamento de uma diária maior aos beneficiários desta indenização.

714. No entanto, o que se verifica na prática, e que torna esse apontamento mais relevante, é a constatação de que, na maior parte dos casos, o valor tomado como base para o pagamento de diárias é superior ao limite fixado no Decreto 5.992/2006 do Poder Executivo Federal. Com isso, o acréscimo em razão do local de destino torna o valor das diárias ainda mais dissonante dos valores aplicados em âmbito federal.

715. Conforme consta do Relatório de Auditoria da fiscalização realizada CRM-RN (p. 24 a 26, peça 49, TC 023.523/2017-4), no âmbito desta FOC, a equipe verificou, no que concerne a diárias, seja de Conselheiros, seja de funcionários (nível médio ou superior) ou outros beneficiários (delegados, consultores, assessores convidados, entre outros), que o normativo do CRM-RN prevê um acréscimo de 20% do valor das diárias, quando a viagem ocorre para fora do estado do Rio Grande do Norte, consoante Resolução CRM-RN 3/2017. A equipe acrescentou, ainda, que a Resolução CFM 2141/2016 define o conceito e limites da diária, reporta aos CRMs sua estipulação, mas menciona apenas 'diárias nacional e internacional', o que significa um valor unificado de diária, sem a previsão de segmentar diária intraestado e diária extraestado de jurisdição do conselho regional.

716. Analisando-se o caso, a equipe consignou que é descabida de sentido a diferenciação entre se hospedar em Mossoró/RN, por exemplo, e Recife/PE. Consta do relatório de fiscalização que a diária intraestado do CRM-RN é de R$ 650,00, o que eleva a diária extraestado para R$ 780,00.

717. No caso do Cofen, a Resolução 471/2015, alterada pela 540/2017 (p. 252 a 259, peça 175) estabelece os valores das diárias para conselheiros da seguinte forma: R$ 570,00 (dentro do estado); R$ 650,00 (fora do estado); US$ 400,00 (América do Sul); e US$ 600,00 (demais países).

718. Já o Confe, mediante a Resolução 179/1989 (p. 40 e 41, peça 90), fez a vinculação do teto do valor da diária ao salário mínimo nacional vigente. Assim, no caso dos presidentes dos conselhos (federal ou regional) o valor da diária é de até 1,4 vezes o salário mínimo, o que corresponde a R$ 1.335,60 atualmente. Esse valor ainda sofre acréscimo de até 40% quando o deslocamento se der para as cidades de Manaus/AM, Rio Branco/AC, Salvador/BA, São Paulo/SP, Brasília/DF e Foz do Iguaçu/PR. Assim, para essas cidades, o valor total da diária pode ser de até R$ 1.869,84.

719. Por fim, no caso do CFQ, a Res 24.534/2016 (peça 130) estabeleceu o valor da diária do presidente e dos conselheiros do CFQ em R$ 1.070,00, no caso de viagens para capitais, e em R$ 960,00, no caso de viagens para as demais cidades.

720. Ante o exposto, em que pese o reconhecimento, por parte da equipe de auditoria, de que o preço dos serviços de hotelaria pode variar de cidade para cidade, sendo, por vezes, superiores nas principais capitais nacionais, entende-se que, mesmo para essas localidades, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

valor das diárias não pode superar os valores estabelecidos no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II, inclusive considerando as divisões dos grupos de cidades estabelecidos. Este tema será encaminhado no item 7.6.11.

7.6.10 - Inadequação da definição de jeton como gratificação.

721. Conforme já consignado anteriormente, a natureza do jeton no âmbito dos conselhos, dado o caráter honorífico do cargo de conselheiro, é indenizatório, destinada à cobertura de despesas com alimentação e locomoção urbana, sendo indevida a sua definição como gratificação no âmbito destas autarquias, uma vez que não possui caráter remuneratório.

722. Um exemplo interessante de ser mencionado foi relatado na auditoria realizada pela SecexPrevi (TC 023.468/2017-3, peça 69, p. 19 e 20), no âmbito desta FOC, na qual constatou-se que o item 1.1 da Norma 8 do CFP define jeton como uma gratificação que é paga a conselheiro efetivo, ou suplente quando convocado na condição de efetivo, pela sua participação em reunião plenária do conselho. O relatório consignou, ainda, que o pagamento de jeton é feito como verba remuneratória, passível de retenção de INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e do recolhimento de IRPF (Imposto de Renda da Pessoa Física), quando da apresentação da declaração de ajuste anual.

723. O quadro apresentado a seguir relaciona outros normativos que também definem o jeton como uma espécie de gratificação:

Quadro 46 – Outros exemplos de previsão normativa sobre a natureza remuneratória do jeton

Conselho	Fundamento	Descrição
CFBio /CFBM	Dec. 85005/1980 art. 50 (peça 164)	Estabelece que os membros dos conselhos federal e regionais de biologia e biomedicina farão jus a uma gratificação, por sessão a que comparecerem, na forma estabelecida pela Lei 5708/1971, regulamentada pelo Decreto 69.382/1971.
CFBM	Res. 171/2009 art. 10 (p. 13, peça 58)	Admite o pagamento da gratificação pela presença em reunião plenária do conselho, para reuniões realizadas na cidade de seu domicílio e/ ou fora dele, não vedando o pagamento cumulativo com diárias.
Cofen	Res. 470/2015 art. 1º, § único (p. 68 peça 78)	Define que jeton tem como "objetivo exclusivo de retribuir pecuniariamente os conselheiros pelo comparecimento às sessões plenárias e reuniões de diretoria do conselho federal e dos conselhos regionais de enfermagem".
Coffito	Res. 355/2008 Art. 11 (p. 43 a 47, peça 228)	Define jeton como "gratificação pela participação nos órgãos de deliberação coletiva".
Confere	Res. 956/2014 art. 1º (peça 132, p. 1 e 2)	Estabelece que os conselheiros do conselho federal e dos conselhos regionais dos representantes comerciais poderão receber gratificação pela participação em reunião deliberativa de diretoria ou plenária, desde que não exceda a R$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) por reunião, sendo permitido o máximo de oito gratificações mensais.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

724. Esta constatação trata apenas da definição da correta da nomenclatura que deve ser utilizada no conceito deste tipo de verba indenizatória, de maneira a evitar confusões ou abrir brechas para a realização de pagamentos de forma remuneratória. O encaminhamento deste tema, conforme já exposto, será realizado no item 7.6.11.

7.6.11 - Proposta de encaminhamento sobre verbas indenizatórias;

725. Da extensa análise desta matéria, verificou-se extrema precariedade da normatização das verbas indenizatórias. Dentre as diversas constatações, podemos realçar: falhas nas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

definições dos conceitos dos fatos geradores; falhas de definição das despesas que de fato podem ser ressarcidas; sobreposições e duplicidades de indenizações; e valores exorbitantes.

726. Conforme mencionado, muitas das situações envolvem mais de uma verba indenizatória e, em função disso, considerou-se pertinente o agrupamento das propostas de encaminhamento no presente item. Em resumo, esta equipe entende necessário expedir as seguintes determinações/orientações:

a) as diárias, os jetons e os auxílios representação possuem natureza indenizatória e o seu pagamento não pode caracterizar remuneração, gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade.

b) as diárias se destinam à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento, em caráter eventual, do domicílio do beneficiário, em razão da execução de atividades de interesse do conselho;

c) o jeton se destina à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da participação em reuniões colegiadas ou de diretoria de caráter deliberativo, sendo indevido o pagamento concomitante aos conselheiros titulares e respectivos suplentes;

d) o auxílio representação se destina à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da execução de atividades de representação de interesse institucional do respectivo conselho junto a terceiros, fora das dependências da entidade.

e) na fixação dos valores de diárias, deve-se atentar para a finalidade a que se destina, além de observar os princípios da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade, adotando como limite os valores estabelecidos no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores;

f) na fixação dos valores de jetons e auxílio representação, deve-se atentar para a finalidade a que se destinam, além de observar os princípios da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade, adotando como limite o valor de 50% daqueles estabelecidos em relação às diárias no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II, com alterações posteriores;

g) é vedado o pagamento concomitante de diárias, jetons e auxílios representação, assim como outras vantagens destinadas ao custeio de despesas da mesma natureza, ou seja, hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos;

h) é vedado o pagamento de diárias, jetons ou auxílios representação, ainda que em valores parciais, para a realização de atividades rotineiras dentro do próprio conselho;

i) os jetons e auxílios representação devem possuir limites quantitativos mensais, sendo indevido o pagamento de mais de um por dia;

j) não existe fundamento legal para a previsão de outras formas de indenização das despesas com descolamento para fora do domicílio, além das diárias em valor pré-fixado, sendo indevida, portanto, eventual autonomia de dirigente ou colegiado para estabelecer valores diferenciados.

k) o estabelecimento de valores diferenciados de diárias em função da localidade de destino deve respeitar os limites do Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores;

l) não são devidas diárias por ocasião de afastamentos que ocorram dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas;

m) a meia diária é devida apenas em caso afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno, sendo indevida para a realização de atividades dentro da sede do conselho, caracterizando remuneração;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

n) as normas que regulamentam o pagamento de verbas indenizatórias devem exigir que constem do processo administrativo a comprovação dos eventos que deram causa aos referidos pagamentos, incluindo, no caso de diárias e auxílio-representação, a demonstração de vinculação com a atividade finalística ou com os interesses institucionais.

o) a verba de representação ou qualquer outra denominação que vier a ser dada ao adiantamento de recursos a conselheiro, em valor fixo, para custeio de despesas eventuais e excepcionais de pequeno vulto, que exijam pronto pagamento e não podem aguardar pelo processo normal de execução de despesa, e que não esteja relacionada à despesas com alimentação, deslocamento urbano e hospedagem (indenizáveis mediante jeton, auxílio representação ou diária), deve ser realizado sob o regime de suprimento de fundos, mediante a devida justificativa quanto à finalidade da despesa e com posterior comprovação fiscal dos gastos, aplicando-se, na medida do possível, a legislação correlata (Lei 4.320/1964, art. 68; Decreto-Lei 200/1967, art 74, §3º; Decreto 93.872/1986, arts. 45 a 47; e Decreto 5.355/2005).

8 - TRANSFERÊNCIAS PARA TERCEIROS

8.1 - Introdução

727. Esta questão de auditoria refere-se às transferências de recursos promovidas pelos conselhos a terceiros, inclusive outros conselhos, pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, seja sob a forma de convênios e afins, patrocínios, bolsas de estudos e empréstimos à terceiros.

728. Assim como apurado nos demais temas abrangidos por esta auditoria, compete aos próprios conselhos regulamentar as concessões de recursos sob as diferentes formas de transferências, observados determinados limites estabelecidos na jurisprudência deste Tribunal e nos princípios que regem a administração pública.

729. No Despacho que autorizou a realização da presente auditoria, o Ministro-Relator observou que havia duas formas básicas identificadas nos demonstrativos contábeis das entidades de transferências a terceiros: a) sob a forma de convênios e afins; e b) sob a forma de empréstimos. Segundo o Relator, as autarquias devem seguir os fundamentos constantes da Lei de Licitações e Contratos sobre a caracterização de contratos e de convênios, bem como os princípios constantes do Decreto 6.170/2007. O Relator registrou, ainda, a existência de casos de uso de convênios para se burlar as licitações e casos de convênio sem objeto definido ou prestação de contas processada.

730. Por fim, consignou que as autarquias devem observar os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à forma de concessão operações de crédito, inclusive quando firmadas entre conselhos. Neste sentido, ponderou que há dúvidas consideráveis sobre se é possível a realização de empréstimos entre eles, pois, aparentemente não há amparo legal para tanto.

731. A concessão de patrocínios e de bolsas de estudo foi incorporada pela equipe de auditoria com a finalidade de avaliar a possibilidade da utilização desta modalidade transferência de recursos pelos conselhos, bem como as circunstâncias em que vem ocorrendo.

732. Neste contexto, o objetivo da auditoria foi de efetuar um levantamento das modalidades de transferências existentes no âmbito dos conselhos de fiscalização do exercício profissional e a avaliar a sua compatibilidade com as finalidades institucionais, com a jurisprudência desta Corte, com as orientações gerais contidas nas normas sobre o tema editadas pelo Poder Executivo Federal e com os próprios normativos internos dos respectivos conselhos, além de avaliar a pertinência e adequação desses normativos internos.

8.2 - Convênios e Instrumentos Congêneres

733. Nos termos da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016, art. 1º, §1º, podemos reproduzir alguns conceitos relevantes para a formação de entendimento deste tema:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

'Art. 1º Esta Portaria regula os instrumentos de repasse celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal com órgãos ou entidades públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

[...]

IV - concedente: órgão ou entidade da Administração Pública Federal, direta ou indireta, responsável pela transferência dos recursos, verificação da conformidade financeira, acompanhamento da execução e avaliação do cumprimento do objeto do instrumento;

[...]

VI - contrato de repasse: instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União;

[...]

X - convenente: órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos, com a qual a Administração Pública Federal pactua a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco por meio de convênios ou contratos de repasse;

[...]

XI - convênio: instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, direta ou indireta, para órgãos ou entidades da Administração Pública Estadual, Distrital ou Municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de projeto ou atividade de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;' (grifos não constam do original)

734. Do acima exposto, alguns pontos devem ser destacados. O convênio envolve a transferência de recursos financeiros constantes do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e deve possuir interesse recíproco do Concedente e do Convenente. Além disso, o Concedente deve ser órgão ou entidade da Administração Pública Federal, Direta ou Indireta. Por fim, o Convenente deve ser órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, Direta ou Indireta, Consórcios Públicos, ou ainda, Entidades Privadas sem Fins Lucrativos.

735. Além disso, vale mencionar, na mesma linha, a Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. A norma se aplica, nos termos do seu art. 2º, inciso II, às autarquias e, consequentemente, aos conselhos de fiscalização profissional.

736. Em regra, a Lei 13.019/2014 estabelece que é necessária a realização de chamamento público para a celebração de termos de colaboração e de fomento (art. 24). Além disso, é exigido plano de trabalho e prestação de contas. O interessado deve, ainda, preencher uma série de requisitos e não estar inserido em diversas vedações estabelecidas no seu art. 39.

737. O próprio TCU, em sua publicação 'Convênios e outros Repasses', à fl. 11, prevê:

'[...]

A par dessa legislação, em 23 de janeiro de 2016, entrou em vigor o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), como é conhecida a Lei 13.019/2014, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

dispositivos alterados pela Lei 13.204/2015. Essa lei, de abrangência nacional, instituiu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

O Marco Regulatório estabelece as mesmas regras para a União, o Distrito Federal, estados e munícipios. Neste último caso, a lei entra em vigor em janeiro de 2017.

É considerada Organização da Sociedade Civil (OSC) a entidade privada sem fins lucrativos, abrangendo associações, fundações, cooperativas ou organizações religiosas. Para formalização de parcerias com essas organizações, foram criados dois instrumentos jurídicos próprios: o termo de fomento e o termo de colaboração.

[...]'

738. A despeito de não constar da estrutura formal da Administração Pública, conforme exposto, os conselhos de fiscalização profissional constituem-se de autarquias sui generis. Sendo autarquias, prestam serviços públicos, cuja titularidade pertence ao Estado. Além disso, apesar de não receberem recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, gerem recursos públicos, visto que estes valores possuem natureza tributária. Portanto, atuam como se Administração Pública fossem e gerem um orçamento cujos recursos provêm de tributos, equiparando-se, em certa monta, aos Orçamento da União, devendo respeitar diversos princípios gerais de administração financeira e orçamentária.

739. O entendimento deste Tribunal é de que não há impedimento para celebração de convênios pelos conselhos, desde que amparado em normativo que regulamente sua concessão, os quais devem obedecer aos princípios que regem a administração pública, utilizando os parâmetros definidos pelo Decreto n. 6.170/2007, pela Portaria Ministerial MP/MF/MCT 127/2008, assim como pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 507/2011 (Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário). Os comandos externados por esta Corte no referido Acórdão permanecem válidos atualmente, entretanto, o comando deve ser devidamente adequado em função da revogação da Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 507/2011, pela Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 424/2016. Além disso, destaca-se a superveniência da Lei 13.019/2014, normativo aplicável nos casos de termos de fomento ou acordos de cooperação firmados entre essas entidades e os conselhos de fiscalização profissional.

8.2.1 - Celebração de convênios ou instrumentos correlatos sem a existência de normativo interno regulamentando a concessão, sem relação com a sua atividade finalística e/ou sem o estabelecimento de critérios essenciais à adequada formalização, execução e prestação de contas.

740. Conforme mencionado não há óbice à formalização de convênios, desde que respaldado por norma que regulamente sua concessão, que deve respeitar os princípios que regem a administração pública (Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário).

741. Analisando-se os normativos internos de diversos conselhos federais, verificou-se que estes apenas estabelecem a possibilidade de celebração de convênios sem estabelecer critérios claros e objetivos com relação a apresentação, avaliação e aprovação dos projetos, transferência dos recursos, execução e prestação de contas dos convênios. Vale lembrar que algumas destas entidades não possuem sequer norma de detalhamento em relação à concessão de recursos mediante convênios, entretanto, formalizam ajustes, conforme se demonstra no quadro a seguir:

Quadro 47 – Exemplos de irregularidades relacionadas à convênios ou instrumentos correlatos

Conselho	Há normativo? Qual?	Respeita Ac. 1481/2012-P?	Observações
CFBio	Res. 411/2016	Não	A Res. 411/2016 (peça 165) não estabelece critérios claros e objetivos com relação a apresentação, avaliação e aprovação dos projetos, transferência dos recursos, execução e prestação de contas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Confef	Não	Não	O art. 22, §1º, do Estatuto Confef (p. 12, peça 76) - estabelece um valor mínimo 5% da cota parte do Conselho Federal a ser despendido no desenvolvimento do Sistema Confef/Cref, o que dá a entender que esse seria o permissivo legal para a formalização de convênios. Além disso, no Quadro de Informações dos Conselhos (peça 174, p. 45 e 46) consta o valor de R$ 36.000,00 em Convênios
CFN	Não	Não	Consta do Quadro de Informações dos Conselhos encaminhado pelo Ofício CFN 403/2017 (p.19 e 20, peça 199) o montante de R$ 1.000.190,29 em Convênios
Coffito	Res. 360/2008	Não	O normativo não prevê a prestação de contas dos recursos repassados.
CFP	Res. 005/2005	Não	Nas p. 568 a 658 da peça 124 (Ofício CFP 512/2017), o CFP informa que não há normas que tratam do tema e relaciona uma série de convênios formalizados pela autarquia. Entretanto, em pesquisa no endereço eletrônico da autarquia foi encontrada a Res. 005/2005 (peça 125), que não atende ao critério adotado.
Conferp	Não	Não	O Ofício Conferp 13/2017 (peça 123, p. 3 e 4) informa que não há normas internas sobre convênios. No Ofício Conferp 15/2017 (p. 37 e 38, peça 202) consta do Quadro de Informações dos Conselhos o valor de R$ 10.866,98
CFESS	Não	Não	Ofício CFESS 376/2017 (peça 133, p. 3) informa que a Res. 476/2005 cria o Fundo Nacional de Apoio, para aporte financeiro aos Cress e Seccionais que apresentem dificuldades. Entretanto, não foi apresentada norma de Convênios formalizados com terceiros. Consta do Quadro de Informações dos Conselhos (p. 51 e 5, peça 208) o valor de R$ 135.339,04 em Convênios e às p. 3 a 5 da peça 208 consta relação de Convênios formalizados.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria

742. Cumpre salientar que a pesquisa de legislação acerca deste tema foi realizada apenas no âmbito dos conselhos federais. Isto por que, uma das atribuições das mencionadas autarquias é normatizar e estabelecer limites para atuação dos diversos conselhos regionais integrantes dos respectivos sistemas.

743. No que tange ao tema convênios, a equipe da SecexPrevi, participante da FOC, verificou algumas ocorrências pontuais, na fiscalização realizada no Conselho Federal de Psicologia, que foram tratadas no próprio processo individual (TC 023.468/2017-3 - Fiscalis 327/2017), mas que refletem a necessidade de normatização da matéria de forma a abranger todo o sistema. A equipe constatou a ocorrência das seguintes irregularidades na celebração de convênios: a) objetos não incluídos nas atribuições do Conselho Federal de Psicologia; b) ausência de requisitos essenciais para a sua formalização, como plano de trabalho, termo de referência com a estimativa de custos etc; c) cobrança de taxa de administração; d) objetos que deveriam ter sido formalizados mediante contrato ao invés de convênio; e) utilização de instrumento de convênio para indenizar despesas; e f) ausência de interesses recíprocos.

744. Portanto, considerando o exposto, cabe determinação aos conselhos federais que, caso ainda não existam, elaborem normativos que regulamentem a concessão de convênios e instrumentos congêneres no âmbito dos seus respectivos sistemas, os quais devem obedecer aos princípios que regem a administração pública, utilizando os parâmetros definidos pelo Decreto n. 6.170/2007, pela Portaria Ministerial MP/MF/MCT 127/2008, assim como pela Portaria Interministerial 424/2016, em linha com o disposto no Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário. Alertando que o objeto do convênio deve ser condizente com as atribuições do conselho, deve possuir interesses recíprocos, o projeto deve possuir os requisitos essências para a formalização do convênio (plano de trabalho, estimativa de custo, termo de referência, resultado esperado, metas e prestação de contas). Além disso deve respeitar as vedações que constantes nas normas que regulamentam o tema.

745. Além do achado acima relacionado, foram verificadas situações locais relacionadas a convênios, específicas dos conselhos regionais auditados pelas equipes participantes da FOC, que serão tratados nos relatórios individuais. Como exemplos, citam-se os casos de conflitos de interesse e falhas nas análises de prestação de contas de convênios formalizados pelo Crea-AM, tratadas no TC n. 023.421/2017-7 (Fiscalis 326/2017), e das falhas de análise de prestação de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

contas de convênios celebrados pelo Crea-MS, que constam do TC 023.577/2017-7 (Fiscalis 333/2017).

8.3 - Patrocínios e Apoio Financeiro a Eventos

746. Uma das modalidades de transferência de recursos para terceiros realizada pelos conselhos de fiscalização profissional é na forma de patrocínios ou apoios financeiros a eventos.

747. Considerando as atribuições destas entidades no contexto das profissões e da sociedade, os instrumentos de publicidade e a política de divulgação de sua marca e, principalmente, de suas funções, torna-se de grande valia para que a população entenda e se utilize desta ferramenta de controle da atividade profissional.

748. Dentro deste cenário, entende-se que não há impedimento para a realização de patrocínios, desde que atendidos os requisitos exigidos para integrantes da estrutura formal do estado. No âmbito do Poder Executivo Federal, a matéria está regulada no Decreto 6.555/2008, que possui como uma de suas diretrizes a 'observância da eficiência e racionalidade na aplicação dos recursos públicos' (art. 2º, XI).

749. De acordo com o art. 6º, IV, do mencionado Decreto, cabe à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República (Secom) 'editar políticas, diretrizes, orientações e normas complementares deste Decreto'.

750. A Secom, segundo consta do seu portal na internet (endereço: http://www.secom.gov.br/acesso-a-informacao/institucional, consulta em 4/8/2017), dentre outras atividades, coordena as ações de comunicação governamental, que obedecem aos critérios de sobriedade e transparência, eficiência e racionalidade da aplicação dos recursos.

751. A Instrução Normativa Secom/SG-PR 1/2017, estabelece em seu art. 4º, inc. III:

'III. Patrocínio: ação de comunicação que busca agregar valor à marca, consolidar posicionamento, gerar identificação e reconhecimento, estreitar relacionamento com públicos de interesse, ampliar venda de produtos e serviços, divulgar programas e políticas de atuação, por meio da aquisição do direito de associação da imagem do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, enquanto patrocinador de projetos de iniciativa de terceiros;'

752. Segundo o art. 2º, I, da IN 9/2014 da Secom, o conceito de patrocínio é o disposto a seguir:

'Ação de comunicação que se realiza por meio da aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e/ou de seus produtos e serviços com projeto de iniciativa de um terceiro, mediante a celebração de contrato de patrocínio.'

753. Além disso, aquela Secretaria estabelece, nos termos do art 2º, II, da IN 9/2014, que os objetivos do patrocínio são: geração de identificação e reconhecimento do patrocinador por meio da iniciativa patrocinada; ampliação do relacionamento com públicos de interesse; divulgação de marcas, produtos, serviços, posicionamentos, programas e políticas de atuação; ampliação de vendas e agregação de valor à marca do patrocinador. Segundo a mesma Instrução Normativa (art. 2º, VI), o instrumento jurídico para a formalização desta modalidade de transferência de recursos é o contrato de patrocínio. Portanto, o patrocínio revestir-se-ia de natureza jurídica contratual, na qual os interesses dos signatários são distintos, sendo o atrativo do patrocinador a exposição de sua marca, ao passo que ao patrocinado a vantagem adviria de questões financeiras.

754. A Nota Técnica 2/2014/DENOR/SGCN/SECOM-PR, quanto à fundamentação jurídica relativa aos patrocínios, esclarece o que segue:

'As peculiaridades e singularidades do contrato de patrocínio demonstram que essa espécie de contratação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal tem por objeto a aquisição remunerada do direito de o patrocinador associar seu nome e/ou seus produtos e serviços a empreendimento da iniciativa do patrocinado, que, como contrapartida, cede ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

patrocinador o direito da utilização do seu nome no projeto patrocinado, mediante a exposição da marca nas peças de divulgação do projeto e outros aspectos negociais oriundos do contrato.'

755. O entendimento defendido pela Secom vai ao encontro de uma das correntes de entendimento do TCU, que defende a ideia de que não caberia uma análise pormenorizada da prestação de contas dos valores transferidos a título de patrocínio, nos termos do voto condutor do Acórdão 1.785/2003-TCU-Plenário. Neste caso, entende-se que o patrocínio/apoio estaria vinculado 'não aos custos intrínsecos do objeto patrocinado, mas ao retorno publicitário dele advindo'. Entretanto, é importante ressaltar que esta corrente de posicionamento está relacionada a ações de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que, a despeito de constar da estrutura formal do Estado, atuam no mercado de livre iniciativa e devem lançar mão de todos os artifícios necessários para obtenção de resultados financeiros.

756. No caso dos conselhos de fiscalização profissional, a análise de viabilidade técnica, econômica e financeira do evento patrocinado seria substituída pela avaliação: da instituição patrocinada; do evento (incluindo seu custo detalhado); do valor solicitado como patrocínio; e da sua vinculação à atividade fim e objetivos da autarquia.

757. Ocorre que, no que tange até mesmo às empresas de economia mista, a matéria é bastante polêmica no âmbito desta Corte. Existe outra corrente que defende que os recursos devem ser devidamente comprovados mediante prestação de contas. Esta linha, por exemplo, é defendida no Acórdão 1.962/2004-TCU-2ª Câmara, que culminou na seguinte determinação à Petrobras:

'[...]

1.4 que inclua, nos futuros contratos de patrocínio a serem firmados, cláusula prevendo a comprovação dos gastos por parte do patrocinado, com o objetivo de aferir a eficiência e a racionalidade na aplicação dos recursos, nos termos do art. 3º, inciso II, do Decreto nº 4.799/2003;

[...]'

758. Nesta linha, mediante item 9.4 do Acórdão 2.575/2012-TCU-Plenário, esta Corte mais uma vez decidiu pela obrigatoriedade de prestação de contas em contratos de patrocínio.

759. Há, ainda, a corrente que defende a necessidade de prestação de contas deve ser avaliada caso a caso, uma vez que existem patrocínios com características de convênios e, outros, com características de contrato. O Ministério Público/TCU, quando do debate realizado no âmbito da Representação constante do TC 041.625/2012-9, diferenciou duas modalidades de patrocínio. Aquela com natureza contratual e outra com natureza de convênio. Este entendimento foi acolhido no Voto condutor do Acórdão 2.914/2015-TCU-Plenário, que consignou:

'No caso de contrato, não há que se falar em prestação de contas quanto à destinação dos recursos, já que se deve acompanhar, cobrar, certificar-se do adimplemento, por parte da contratada, das obrigações assumidas. A alusão ao 'preço' feita no Parecer do Representante do MP/TCU é bastante pertinente, quando analisa existir um 'pagamento' pela contraprestação de um serviço, que geralmente é a exposição e divulgação da marca do patrocinador.

No caso dos convênios, existe uma divisão de esforços ou uma soma de interesses, mesmo que o desembolso seja feito pelo patrocinador e a divulgação da marca, dos produtos, seja feita pela outra parte. Nesse caso, há que se ter a prestação de contas.'

760. Antes de mais nada, a equipe entende que não deveria haver confusão em relação aos instrumentos de contrato de patrocínio e de convênio.

761. A criação de conceitos mistos como 'convênios de patrocínio' ou 'patrocínios com características de convênio' apenas trazem uma complexidade desnecessária ao tema, visto que o conceito de convênio e parcerias semelhantes está bastante claro na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU 424/2016, possuindo como pilares a necessidade de interesse recíproco, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

mútua cooperação e, como consequência, necessidade de prestação de contas detalhada dos recursos transferidos.

762. Por outro lado, o patrocínio possui natureza estritamente contratual, cujos objetivos são opostos entre as partes, cabendo ao contratante avaliar a pertinência e efetividade desta ação publicitária, em relação ao valor despendido, sendo, desta forma, necessária uma prévia avaliação de custo-benefício e a mera comprovação do cumprimento contratual (contraprestação), sendo desnecessária a prestação de contas dos gastos efetivamente incorridos.

763. Portanto, a primeira avaliação que deve ser realizada quando da formalização de um patrocínio ou apoio é se há ou não interesses recíprocos e se de alguma forma existirá um regime de mútua cooperação. A partir daí, será realizada a celebração de um contrato ou de um convênio, cada um com as características e regramentos que lhe são peculiares. Isto posto, constatando-se a existência de interesse contrapostos, quais sejam: de um lado, a exposição da marca do patrocinador e, de outro, o interesse do patrocinado nos recursos relativos ao espaço de exposição, cabe a celebração do contrato com todos os trâmites relacionados à Lei 8.666/1993.

764. Por fim, é fundamental que, considerando o caráter social de atuação destas autarquias, cujas atribuições envolvem a fiscalização da atividade profissional em defesa da sociedade, a concessão de patrocínios e apoios a eventos deve ser avaliado de forma rigorosa sobre o retorno esperado da ação que de fato resultará em benefício para sua finalidade institucional.

765. Assim, na esteira do exposto anteriormente em relação aos convênios, o entendimento desta equipe é de que não há óbice à realização de patrocínios ou apoios financeiros por parte dos conselhos de fiscalização profissional, desde que amparado em normativo que o regulamente, os quais devem obedecer aos princípios que regem a administração pública, utilizando os parâmetros relativos às relações contratuais definidas na Lei 8.666/1993.

8.3.1 - Concessão de recursos financeiros a terceiros (apoio a eventos) sem existência de normativo pertinente ou sem correlação com os objetivos institucionais.

766. Para esta irregularidade foram constatadas as seguintes ocorrências.

Quadro 48 – Exemplos de irregularidades relacionadas à patrocínios e apoios financeiros à eventos

Conselho	Há Normativo?	O apoio possui correlação c/ atividade fim?	Observação
CFBio	Não	Sim	Conforme p.27 da peça 161, foram realizados diversos apoios financeiros, a exemplo do 11º EXPOPRAG 2016 – Congresso e Feira Internacional de Produtos e Serviços para o Controlador de Pragas Urbanas (SP), no valor de R$ 37.200,00
CFC	Sim	Não	A Res. 878/2000 (p. 354, peça 64), em seu art. 2º, estabelece que o CFC poderá participar com recursos financeiros nos cursos de mestrado e doutorado.
CFC	Sim	Não	A Res. 883/2000 (p. 355 a 359, peça 64) dispõe sobre apoio institucional e financeiro ao conselho federal de contabilidade na realização de cursos de educação continuada.
CFMV	Sim	Não	Conforme peça 197, p 2 e 3, foram realizados apoios financeiros para ressarcimento de despesa para impressão de 03 edições da Pesquisa de Patologia Animal (Informações 91/2016 e 106/2016), no valor de R$ 15.000,00 cada.

Fonte: elaborado pela equipe de auditoria.

767. Das evidências acima, verifica-se que, além de alguns conselhos não possuírem normativo que regulamente a realização de patrocínios ou apoios financeiros a eventos e mesmo assim transferirem recursos a este título, são realizados diversas transferência de recursos para eventos e atividades que não possuem qualquer relação com a atividade finalística destas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

autarquias. O CFBio, por exemplo, não possui norma regulamentadora, entretanto, realizou diversos aportes de recursos como para o 11º Expoprag 2016 (R$ 37.200,00).

768. Contudo, a maioria das falhas verificadas está relacionada à realização de transferência financeiras que não possuem qualquer relação com os objetivos institucionais destas entidades, como por exemplo a previsão constante da Res. CFC 878/2000 (p. 353 e 354, peça 64), que permite o repasse para cursos de mestrado e doutorado. Conforme será detalhado em item mais adiante neste relatório, estas autarquias exercem atividade típica de Estado a elas delegados por lei federal. Suas atribuições, além daquelas de cunho relativo à sua organização interna e ao seu funcionamento administrativo, estão relacionadas às funções de registro, normatização, fiscalização, julgamento e orientação.

769. Não está entre suas atribuições patrocinar ou realizar apoios financeiros a instituições de ensino e, tampouco, realizar a formação do profissional, mediante transferência de recursos para a realização de cursos. Sua principal finalidade é fiscalizar o exercício profissional e zelar pela atuação ética dos profissionais em defesa da sociedade.

770. Cabe, neste caso, determinar aos conselhos de fiscalização profissional que a concessão de patrocínio ou apoio financeiro a terceiros deve ser amparada em normativo interno que a regulamente, o qual exija: a análise dos benefícios esperados da ação e o seu alinhamento aos objetivos institucionais; a natureza contratual; e a aplicação da Lei 8.666/1993 no que for cabível.

8.4 - Bolsas de Estudo

771. Em relação ao pagamento de bolsas de estudo pelos conselhos de fiscalização profissional, podemos distinguir dois tipos passíveis de serem analisados.

772. O primeiro refere-se ao pagamento de bolsas de estudo aos conselheiros e/ou empregados da autarquia. Esta equipe entende que a avaliação deste tipo de ação compete ao seu corpo diretivo e deve levar em consideração a aderência desta medida à política de capacitação adotada pela entidade. Entretanto, a ação deve ser devidamente justificada e levada a termo por meio de processo seletivo, em respeito aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade. Nesta esteira, o Acórdão 1.114/2017-TCU-1ª Câmara condenou a concessão de bolsas de estudo ao presidente e a outros membros do corpo diretivo de conselho sem o estabelecimento de processo seletivo prévio.

773. O segundo trata-se da concessão de bolsas de estudo para profissionais inscritos nos conselhos. Neste caso, considerando a ausência de amparo legal e considerando que o pagamento deste tipo de benefício não estaria de acordo com as atribuições de uma entidade desta natureza, a equipe entende irregular tal ação. Este entendimento está de acordo com o Acórdão 6.259/2011-TCU-2ª Câmara.

8.4.1 - Concessão de bolsas de estudo a profissionais inscritos no conselho sem amparo legal

774. Conforme consta do endereço eletrônico oficial do CRA-MG (peça 234 – Consulta em 13/3/2018), aquela autarquia firma convênios com instituições de ensino superior. Com base nestes convênios, a entidade sorteia bolsas de estudo integrais e parciais entre os seus registrados adimplentes.

775. O Conselho Federal de Farmácia, por sua vez, possui normativo (Res. CFF 153/1980) regulamentando a concessão de bolsas de estudo aos profissionais inscritos (peça 184). Não foi encontrada informação de que o referido normativo teria sido revogado.

776. Ocorrências desta irregularidade foram constatadas também na auditoria realizada pela equipe da SecexPrevi, que participa desta FOC (Relatório de Fiscalização - TC 023.468/2017-3, peça 69, p. 20). Na ocasião, o Conselho Federal de Psicologia teria celebrado convênios com o intuito de pagar bolsas de estudo para a realização de pesquisas científicas, fora das atribuições do conselho federal, previstas no art. 6º da Lei 5.766/1971.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

777. Sendo irregulares tais ações, será proposto determinação aos conselhos federais no sentido de que a concessão de bolsas de estudo aos conselheiros e/ou empregados dos respectivos conselhos devem ser realizados mediante processo seletivo prévio, de forma a não caracterizar benefício pessoal e não afrontar aos princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade, nos termos do Acórdão 1.114/2017-TCU-1ª Câmara.

778. Ademais, propõe-se também dar ciência aos conselhos federais que a concessão de bolsas de estudo para profissionais inscritos nos conselhos não possui amparo legal, nos termos do Acórdão 6.259/2011-TCU-2ª Câmara.

8.5 - Empréstimos à terceiros

779. Embora o presente trabalho não tenha observado nenhuma ocorrência, entende-se oportuno registrar que a realização de empréstimo financeiro à terceiros (pessoa física ou jurídica) é vedado pelo TCU, por falta de amparo legal, nos termos do Acórdão 909/2008-TCU-2ª Câmara.

780. No mesmo sentido podemos mencionar o Acórdão 1.386/2005-TCU-Plenário, que determinou a formação de apartado para apurar a concessão de empréstimos, auxílios financeiros ou transferência de recursos para entidades ou funcionários, ante a ausência de amparo legal. Por óbvio, empréstimos a dirigentes ou empregados destas entidades são direcionados ao interesse particular desses beneficiários, não possuindo qualquer correlação com o atendimento de interesse público, infringindo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da razoabilidade.

9 - COMENTÁRIOS DOS GESTORES

781. Considerando a relevância do tema e a sua complexidade, o relatório preliminar da presente fiscalização foi encaminhado aos atores envolvidos (Ofícios e ARs - peças 238 a 301) para que seus respectivos gestores pudessem se manifestar e trazer, não somente sua visão sobre o assunto discutido, como também sugerir e opinar sobre os apontamentos constantes do texto. Vale, contudo, ressaltar que as manifestações não se tratam de contraditório e ampla defesa, que poderá ser realizado quando da prolação do Acórdão desta Corte.

782. A seguir consta um resumo das informações e manifestações trazidas aos autos, cujos documentos podem ser conferidos nas peças 302 a 328.

783. Para uma melhor organização e para análise das informações apresentadas, os esclarecimentos e sugestões serão agregados por tópico constante do Relatório Preliminar (Peça 237).

9.1 - Concepção, estruturação e controle da gestão (itens 3 e 4 do Relatório Preliminar)

9.1.1 - Natureza jurídica, supervisão ministerial e controle interno

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Nota Técnica 20641/2018-MP (peça 327, p. 4 a 14)

Problema e solução na visão do Ministério do Planejamento

784. O Ministério do Planejamento, mediante Nota Técnica 6050/2016-MP, Nota Técnica 11112/2016-MP e Nota Técnica 6229/2017-MP, com base no Parecer 0911-7.14/2014/AGO/CONJUR-MP/CGU/AGU, firmou entendimento que os conselhos são autarquias atípicas, cujo padrão é diverso daquele constante do Decreto-Lei 200/1967, não integrando a Administração Pública, não cabendo, portanto, ao Poder Executivo dispor sobre sua organização e funcionamento e nem ao Ministério do Planejamento manifestar-se sobre alterações em suas lei instituidoras.

785. As características destas entidades não seriam compatíveis com as regras do Decreto-Lei 200/1967 aplicáveis às entidades da Administração Indireta, visto que a pasta ministerial supervisora tem a prerrogativa de: designar dirigentes (art. 26, p. único, a); receber relatórios, boletins e outras informações para acompanhar as atividades da entidade e a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

execução de seu orçamento-programa e programação financeira (art. 26, p. único, e); aprovar a proposta de orçamento-programa e programação financeira (art. 26 , parágrafo único. ' d'); aprovar balanços, balancetes e relatórios (art. 26, parágrafo único. 'e'); fixar-lhe as despesas de pessoal e de administração; fixar critérios para gastos de publicidade e divulgação; realizar auditorias e avaliações periódicas de rendimento e produtividade.

786. Diante disso, a Secretaria de Gestão teria encaminhado a seguinte proposta de Emenda à Constituição:

'PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Artigo único. A Constituição passa a vigorar com a as seguintes alterações:

'Art. 174-A. Os conselhos profissionais são submetidos ao regime jurídico de direito privado e terão natureza paraestatal.

§ 1º O pessoal dos conselhos profissionais está sujeito às regras do Direito do Trabalho, garantidos critérios impessoais na seleção.

§ 2º Cabe à lei estabelecer quanto aos conselhos profissionais:

I ─ a criação e as regras gerais de estruturação;

II ─ a definição dos poderes de fiscalização e aplicação de sanções; e

III ─ a situações abrangidas pela atuação do conselho.

§ 3º A lei poderá fixar o valor limite e os conselhos o valor exato das taxas cobradas em razão do exercício de fiscalização de atividade profissional regulamentada.' (NR)'

Regulamentação e Fiscalização Profissional

787. Segundo o MPDG, a CF/1988 estabelece no inciso XIII do art. 5º que 'é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer'. Qualquer profissão pode ser exercida independentemente de reconhecimento legal ou administrativo, desde que se trate de trabalho lícito ou, se for o caso, de acordo com as qualificações estabelecidas em lei.

788. O verbete nº 2 da Súmula da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) estabelece que a regulamentação legal de profissão deve atender, cumulativamente, a três requisitos: (a) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente; (b) que haja a garantia de fiscalização do exercício profissional; e (c) que se estabeleçam os deveres e as responsabilidades pelo exercício profissional.

789. O MPDG defende que se deve evitar a excessiva regulamentação e ressalta que a doutrina entende que, para se regulamentar uma profissão, importa considerar a prevalência do interesse público sobre os interesses de grupos ou de outros segmentos, criando direitos e deveres sociais de proteção à coletividade. Além disso, realça declaração do Ministro do STF, Gilmar Mendes, que a regra da profissão regulamentada é excepcional, no mundo e no Brasil.

Sistema Nacional de Emprego, Inspeção e Fiscalização Profissional

790. Segundo a Nota Técnica apresentada pelo MPDG, os arts. 21 e 22 da CF/1988 têm como referência a Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1948, que orienta que cada país membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, bem como a desenvolver e utilizar os recursos produtivos.

791. No Brasil, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi criado pelo Decreto 76.403/1975, sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho. Seus objetivos seriam: I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional; II – implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho; III – identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho; IV – propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; V – prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos; VI – fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações; VII – estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.

792. A partir da década de 1980, o Sine foi sendo aperfeiçoado, tendo sido instituído o Seguro-Desemprego em 1986. Após 1990, outros instrumentos passaram a integrar o Sine: 1994 - Programa de Geração de Emprego e Renda e a criação das comissões estaduais e municipais de emprego e 1995 - as ações específicas do Plano Nacional de Qualificação Profissional.

793. Portanto, o Sine não possui relação com as atividades exercidas pelos conselhos profissionais.

794. Além disso, a inspeção do trabalho, referenciada no inciso XXIV do art. 21 da CF/1988 (verificação in loco das condições de trabalho, segundo as regras gerais da CLT e normativos correlatos) teria como referência a Convenção 81 da OIT, que regulamenta a matéria em âmbito internacional.

795. No Brasil, foi instituída pelo Decreto 1.313/1891, que, em seu art. 1º, previa – 'É instituída a fiscalização permanente de todos os estabelecimentos fabris em que trabalharem menores'. Com a aprovação da CLT em 1943, a inspeção do trabalho teria sido fixada no Título VII – Do Processo de Multas Administrativas.

796. A Convenção 81 da OIT foi ratificada pelo Brasil, mediante Decreto 55.841/1965 que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho.

797. O mencionado artigo 21 da Carta Magna teria sido regulamentado pelo Decreto 4.552/ 2002, que aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho, estabelecendo em seu art. 18 a competência nessa matéria dos Auditores Fiscais do Trabalho

798. Portanto, não existe correlação entre o Sine e inspeção do trabalho (arts. 21 e 22 da CF/1988) e a fiscalização exercida pelos conselhos.

Profissões Regulamentadas e Conselhos Profissionais

799. Segundo o MPDG a origem dos conselhos não é estatal e teriam nascido como associações civis e transformando-se em autarquias sem vinculação à Administração. Algumas profissões regulamentadas permanecem fiscalizadas por entidades civis (ex: Instituto Brasileiro de Atuária e Conselho Federal dos Representantes Comerciais).

800. Segundo o Ministério, dentre as 68 profissões regulamentadas, aproximadamente 38 integram o Grupo de Profissionais das Ciências e das Artes, conforme CBO, sendo as demais relacionadas às áreas de domínio técnico e de conhecimento prático. O grande número de ocupações constantes da CBO comparado ao baixo número de profissões regulamentadas, indicaria o quanto o mercado de trabalho é complexo, dinâmico e diferenciado e o quanto a economia moderna não se restringe às ocupações regulamentadas. Do total de 68 profissões regulamentadas, 44% seriam fiscalizadas por conselhos ou entidades congêneres, nem todas constituídas como entidade autárquica. Além disso, alguns conselhos fiscalizam mais de uma profissão (ex: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, que fiscaliza também as profissões de geógrafo e de geólogo). Sindicatos e até órgãos da administração direta realizam atividades semelhantes.

801. O MPDG salienta que no Ministério do Trabalho são realizadas gestões políticas com o objetivo de que a pasta encaminhe projetos de lei visando à criação de conselhos. Além disso, conforme informações da Agência Senado, entre 2008 e 2015, ocorreram 15 mensagens

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

de veto total a proposições com fim de regulamentação profissional. Ademais, há mais de 87 proposições que alteram/aprimoram leis que regulam atividades profissionais aguardando análise do Senado. Segundo justificativas para vetos apresentadas pelo Ministério do Trabalho, a regulamentação de uma profissão só se justifica em caso de ameaça de dano à sociedade e que, fora desse contexto, a edição de normas contraria o art. 5º da CF/1988.

O Caso Emblemático da OAB

802. O MPDG ressalta que conselhos e sindicatos, em que pese suas diferenças na forma de atuar, possuem origem e função semelhantes e, a despeito de sua relação com o poder público, preservaram sua independência quanto à organização, indicação de seus membros e fonte de recursos.

803. O Ministério salienta que o Decreto 19.408/1930 (OAB), em seu art. 17, evidencia a prerrogativa da categoria profissional de estabelecer as regras de seu funcionamento (estatuto), ainda que submetido à aprovação do Governo. Do mesmo modo, o art. 44 da lei 8.906/1994 reafirma a natureza própria do serviço público, a forma federativa e a ausência de vínculo funcional ou hierárquico com a Administração Pública.

804. Segundo o MPDG, o Ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto entende que 'A OAB pode ser considerada como entidade pública no campo do múnus, no plano do ofício - vamos chamar de função, mas não é entidade pública no plano da composição dos seus quadros, da formação da sua diretoria, da forma de investidura da sua diretoria, na forma de recrutamento dos seus servidores. Bifronte nesse sentido. Ela é ambivalentemente pública e privada. O seu regime jurídico é necessariamente público e privado.' (Fonte da citação: Parecer 0911-7.14/2014/AGD/CONJURMP/CGU/AGU).

Delegação do Poder Público para Associações Profissionais nas CF a Partir de 1937

805. O Ministério defende que, apesar de o art. 58 da Lei 9.649/1998 ter sido declarado inconstitucional na ADIN 1717-06, o ordenamento jurídico anterior à CF/1988 autorizava a delegação de funções de regulação profissional correspondentes à polícia administrativa. Como exemplos, o MP cita os arts. 138 e 140 da CF/1937, que a delegavam funções de poder público para associações profissionais ou sindicais, conforme segue:

'Constituição Federal de 1937:

Art. 138. A associação profissional ou syndical é livre. Sómente, porém, o syndicato regularmente reconhecido pelo estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de producção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionaes, estipular contractos collectivos de trabalho, obrigatorios para todos os seus associados, impôr-lhes contribuições e exercer em relação a elles funcções delegadas de poder publico.

...

Art. 140. A economia da producção será organisada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, collocadas sob a assistencia e a protecção do estado, são orgãos destes e exercem funcções delegadas de poder Público.'

806. As Constituições que se seguiram (art. 159 da Constituição de 1946; art. 159 da Constituição de 1967; e art. 166 da Constituição de 1969) mantiveram a possibilidade de exercício de funções delegadas do poder público por associações profissionais ou sindicais. A mudança ocorreu partir da CF/1988, que foi omissa em relação à matéria.

807. Em 1995, foi aprovada a Lei 9.649/1998, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, que definiu a natureza jurídica privada dos conselhos profissionais.

808. Segundo o MPDG, a mencionada lei tem como fundamento os valores da liberdade de ofício e da menor intervenção estatal na ordem econômica e social, entretanto STF, mediante o julgamento da ADI 1717/DF, firmou entendimento sobre a impossibilidade de delegação das atividades realizadas pelos conselhos para entidades privadas, uma vez que atividades típicas de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Estado somente poderiam ser exercidas pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou por entidades com personalidade de direito público integrantes da Administração Indireta (art. 37, XIX, CRFB). Este julgamento declarou a inconstitucionalidade do art. 58, caput, e § § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, da mencionada lei. Vale lembrar que o § 3º, relativo ao regime jurídico aplicável aos empregados dos conselhos não foi considerado inconstitucional.

Delegação do Poder De Polícia

809. Segundo o Ministério, a literatura conceitua poder de polícia ou polícia administrativa com fundamento no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, caracterizando-o como restrição do exercício de atividades tidas como ilícitas em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor.

810. Ademais, o MPDG cita que Klein (2014) afirma que embora sejam recorrentes as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais quanto a um princípio geral de indelegabilidade, na prática, atividades de poder de polícia administrativa têm sido cada vez mais exercidas por entidades privadas em decorrência do desenvolvimento da técnica e de seus desdobramentos para a vida social, cuja extensão extrapola a capacidade operacional do Estado. Segundo a jurista, as ordens profissionais constituem uma modalidade de autorregulação com delegação legislativa de competências.

O Julgamento do STF na ADI-1717/DF e o Pensamento de Outros Juristas

811. O MPDG ressalta que existem, na doutrina, posições contrárias ao entendimento do STF na ADI-1717/DF. Cita o exemplo de Marçal Justen Filho, que entende que o fato de ser autarquia significaria muito pouco em termos de determinação do regime jurídico aplicável. Determinar que uma entidade tem natureza autárquica não acarretaria a incidência de um regime jurídico predeterminado, único e uniforme. O jurista defenderia que a dimensão da autonomia efetivamente assegurada para cada autarquia depende da disciplina legislativa adotada pela lei Instituidora.

812. Carlos Ari Sundfeld e Jacinto Arruda Câmara também entenderiam que os conselhos são um tipo particular de autarquia que não integra a Administração. Seria a lei instituidora das entidades é que determina que são públicas. Rigolin (2016) afirmaria que as autarquias corporativas, as quais não foram criadas para prestar serviços públicos para toda a população, mas para fiscalizar o trabalho privativo de certas carreiras garantidas por reserva legal, diferenciam-se das autarquias comuns e não fazem parte da Administração pública, tendo em vista seu papel de fiscalizar atividades privadas de corporações profissionais. Dessa especificidade decorre a diferente incidência das regras constitucionais.

Antecipação de Riscos

813. Para além da controvérsia jurídica, o MPDG ressalta que se deve perguntar qual o papel dessas organizações e qual a sua relação com o Poder Público. O Ministério entende que deve liderar esta discussão em nível estratégico, com visão de futuro, considerando questões de governança pública contemporânea e o alcance dos objetivos do desenvolvimento econômico e social do país.

814. Considera os conselhos autarquias estatais traria: implicações de ordem administrativa (exemplo: regime jurídico de seus empregados; regime de previdência); implicações organizacionais (autonomia para autogerir-se/organizar-se, não sendo supervisionados por órgão do Poder Executivo); implicações de ordem orçamentária e financeira (contribuições dos conselhos não integram as receitas da União e seus orçamentos não possuem as mesmas regras da Administração Pública Federal); Implicações de ordem socioeconômica (liberdade de organização das profissões e criação de entraves ao mercado de trabalho); riscos de burocratização via criação de procedimentos e rotinas para atendimento às corporações profissionais em detrimento do uso democrático dos recursos públicos visando à criação de valor público para toda a sociedade.

Principais Divergências em Relação ao Relatório FOC

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

815. Em suma, o MPDG diverge da afirmação segundo a qual a fiscalização profissional é extensão da competência da União estabelecida nos art. 21 e 22 da CF/1988, visto que estes dispositivos versam sobre o Sine e a inspeção do trabalho, sendo incorreto afirmar que os conselhos profissionais fazem parte do arranjo de implementação da política pública de emprego.

816. Ademais, não há evidências de que o os conselhos tem origem estatal e tampouco de que a organização na forma federativa decorre da descentralização da política de emprego ou do processo de descentralização desencadeado com a CF. Além disso, a tutela pelo Estado das entidades profissionais, que ensejou a delegação da atividade de fiscalização, ocorreu em um contexto político, econômico e sociotécnico bem definido, tendo favorecido à época o desenvolvimento das profissões liberais e do mercado de trabalho, bem como o avanço do corporativismo estatal, não sendo a dinâmica contemporânea do mercado compatível com a economia da primeira metade do século XX.

817. O MPDG entende que, em decorrência do impacto tecnológico sobre a sociedade consumidora de bens e serviços, as profissões intensivas em conhecimento, cujos serviços oferecem risco à coletividade, podem sofrer regulação estatal e fiscalização de acordo com o que preceitua a doutrina da regulamentação das profissões. E, nessa medida, tratando-se da segurança da coletividade, cabe ao Estado, em consonância com a governança democrática, estabelecer parcerias e 'delegar' atividades de fiscalização para associações civis.

818. Não se considera razoável e coerente, atualmente, a proposição de um marco regulatório para intervir na histórica autonomia administrativa das entidades de fiscalização profissional.

819. Contra o argumento de que o governo federal abdicou da atribuição legal de supervisão, as conclusões do Parecer AGU/GV-2/2004, que assevera que a natureza sui generis dos conselhos profissionais é incompatível com a supervisão prevista nos arts. 19 e 26 do Decreto-Lei 200/1967, e isso se deve ao fato de desempenharem um papel político, embora diferente dos sindicatos e das associações. Ressalta-se que o processo de escolha de seus dirigentes assim como a composição de seus órgãos configura ação política não desvinculada da política em geral. Além disso, a fiscalização que exercem é peculiar, posto que fiscalizam a si mesmos. A supervisão poderia propiciar ingerência partidária, com pretensão de fazer com que a vinculação ao Estado se transformasse em vinculação a um governo.

820. Desta forma, o Ministério reafirma a independência dos conselhos, visto que, a despeito da revogação do parágrafo único do Decreto-Lei 968/1969 pelo Decreto-Lei 2.299/1986, o comando do caput do art. 1º do Decreto-Lei 968/1986 resta preservado, no sentido de que os conselhos serão regulados pelas respectivas legislações específicas, não lhes sendo aplicadas as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral relativas às autarquias federais.

821. O MPDG ressalta que o entendimento sobre a natureza jurídica dos conselhos não está pacificado, sendo considerado riscos estratégicos: (i) a burocratização decorrente da intervenção via criação ad hoc de controles administrativos, cujo resultado não gera valor público para toda a sociedade; (ii) entraves ao mercado de trabalho; e (iii) os impactos de ordem orçamentária e financeira decorrentes de um eventual enquadramento das chamadas autarquias profissionais no âmbito da Administração Pública.

Conclusão

822. Conclui-se que o tema é complexo e objeto de controvérsias do ponto de vista técnico-jurídico e político e requer a utilização de referenciais mais amplos para formar convicção sobre o papel e a natureza jurídica das entidades profissionais, sendo que as premissas que orientaram a elaboração do Relatório da FOC, em particular a visão do problema, não são corroboradas pela experiência (evidências). Faz-se necessária uma avaliação mais robusta sobre o papel das entidades de fiscalização profissional, que leve em conta os riscos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

estratégicos de burocratização e de impacto orçamentário e financeiros de um eventual enquadramento dessas entidades paraestatais sui generis na estrutura da Administração Pública.

823. Conforme entendimento externado na Nota Técnica 6050/2016-MP, Nota Técnica 11112/2016-MP, Nota Técnica 6229/2017-MP, com fundamento no Parecer 0911-7.14/2014/AGO/CONJUR-MP/CGU/AGU, reitera-se que as autarquias profissionais são atípicas, não se coadunam ao padrão de autarquia pública do Decreto-Lei 200/1967, não integram a Administração Pública, não cabe, portanto, ao Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento dos conselhos profissionais e nem a este Ministério do Planejamento manifestar-se sobre alterações na lei instituidora dos referidos conselhos.

Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Nota Técnica 20887/2018-MP (peça 327, p. 17 a 23)

824. A SOF ressalta que a discussão em torno da natureza jurídica dos conselhos, e as possíveis consequências orçamentárias e financeiras, é tema recorrente e motivo de preocupação ante o impacto em potencial sobre as despesas primárias obrigatórias da União (ex: Nota Técnica nº 8496/2018-MP, constante do Processo SEI nº 05100.000026/2016-19, em resposta à proposta de incorporação dos conselhos na LOA.

825. O entendimento deste órgão coincide com o do Parecer 00703/2017/ALF/CGJAN-CONJURMP/CGU/AGU (5/7/2017), no sentido de que os conselhos são entidades responsáveis pelo desempenho de uma atividade pública, porém sem integrar a estrutura administrativa federal, sendo disciplinadas por um regime jurídico híbrido, na medida em que se submetem a regras de direito público e normas de direito privado em suas relações jurídicas. Além disso, não há disposição legal objetiva capaz de solucionar a divergência quanto a sua natureza.

826. A aplicação de direito público tem fundamento no exercício do poder de polícia administrativa, materializado na fiscalização da atividade profissional com eventual aplicação de penalidades e no caráter tributário da contribuição paga pelos respectivos filiados a título de anuidade, inclusive com a possibilidade de cobrança de tais valores mediante execução fiscal. Essas características fundamentaram a decisão do STF na ADI 1.717/DF.

827. Os efeitos da aplicação deste regime jurídico envolveriam a criação por lei específica, a contratação de pessoal mediante concurso público, a submissão ao controle externo realizado pelo TCU, a aplicação, no que couber, das normas de contabilidade pública e a classificação dos conselhos como autarquias.

828. No entanto, este regime é suavizado por normas do direito privado em virtude de algumas características que lhes são peculiares, sobretudo a sua composição e direção por profissionais da categoria regulada, que não detém qualquer vínculo com o poder público (impossibilidade de pagamento das obrigações decorrentes de decisões judiciais por precatórios; não equiparação à Fazenda Pública na subjetividade passiva para efeitos fiscais; e a exclusão das programações de suas receita e despesas do orçamento federal). A exclusão do orçamento federal decorre da LDO (ex: LDO/2018 – Lei 13.473/2017, parágrafo único, inc. II, do art. 5º, e se justifica pelo fato de que estas entidades, apesar de ostentarem natureza jurídica equiparada à de uma autarquia federal, não integram a administração direta ou indireta. Ou seja, o caráter público da atividade de fiscalização profissional não se confunde com a natureza não estatal da entidade responsável por desempenhá-la. Entendimento diverso viola o princípio orçamentário da universalidade (orçamento público deve conter todas as receitas e despesas do Estado).

829. Uma questão fundamental envolve o regime funcional dos trabalhadores dos conselhos. No julgamento da ADI 1.717/DF, o STF não declarou a inconstitucionalidade do §3º do art. 58 da Lei 9.649/1998, com a seguinte redação: 'Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta', o que poderia levar à conclusão de que o STF sinalizara quanto à aplicação do regime trabalhista aos empregados dos conselhos. Porém, em verdade, a constitucionalidade não chegou a ser apreciada por vigente, naquele momento, o art. 39 da CF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

com a redação dada pela EC 19/1998, que não mais previa a obrigatoriedade de um regime jurídico único aos servidores integrantes do quadro funcional dos entes dotados de personalidade jurídica de direito público. Posteriormente, através de medida cautelar na ADI 2.135/DF, a própria Corte Constitucional declarou a inconstitucionalidade da alteração promovida no art. 39 da CF e restabeleceu a exigência de regime jurídico único para os servidores.

830. Atualmente, a controvérsia sobre o regime de pessoal a ser aplicado é discutida por meio da ADI 5.367/DF, da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 36/DF e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 367/DF, todas pendentes de julgamento pelo STF.

831. Caso reconheça os conselhos como integrantes da administração indireta os funcionários dessas estruturas deverão ser submetidos ao regime de pessoal próprio dos servidores federais e ao regime previdenciário equivalente, o que encontraria diversos obstáculos de ordem prática para a gestão de pessoal dessas entidades, relacionadas a concursos públicos, necessidade de criação de cargos por lei, estrutura remuneratória, dentre outros.

832. Seria necessário também destacar o aumento das despesas federais com pessoal decorrente de uma medida dessa natureza em um cenário econômico restritivo em que a União tem apresentado dificuldades de cumprimento das regras fiscais vigentes. O Novo Regime Fiscal – NRF (EC 95/2016), estabeleceu um teto de gastos para as despesas primárias federais o que impede o crescimento real das despesas primárias da União por um período equivalente a vinte exercícios financeiros. Considerando que o objeto da norma é a despesa, um eventual incremento de receita pública (incorporação da arrecadação dos conselhos) se torna irrelevante para o adequado cumprimento da norma.

833. As dificuldades apresentadas para que os órgãos da administração pública federal cumpram o NRF foram apontadas pelo Relatório de Auditoria de Conformidade do próprio TCU (Acórdão 2.779/2017-TCU-P).

834. Nesse contexto, a contenção das despesas com pessoal e encargos sociais, que constituem natureza de despesa bastante rígida, representa um desafio para o Estado brasileiro. Com destaque para o fato de que a elevação dessas despesas é potencializada pelo regime de aposentadoria do servidor

835. Diante de tal cenário, incorporar ao regime estatutário e ao RPPS federais os trabalhadores dos conselhos se revelaria uma medida imprudente, pois elevaria a dificuldade de cumprimento do teto de gastos, contribuindo para a perda da capacidade operacional de unidades administrativas ou para o descumprimento da norma constitucional.

836. Nesse sentido, a análise do eventual impacto da medida sobre as contas públicas deve considerar a recente alteração promovida na Lei de Introdução às Normas do Direto Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/1942, alterado pela Lei 13.655/2018), principalmente o artigo reproduzido abaixo:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.’ (grifos nossos)

837. Portanto, a SOF discorda da solução apresentada na versão preliminar do Relatório de Auditoria do TCU sobre os conselhos de fiscalização profissional para que tais entidades sejam incorporadas à administração indireta da União, sob a forma de autarquias, uma para cada profissão, e reitera o entendimento acerca do caráter híbrido dessas estruturas, constituído pelo desempenho de uma atividade de interesse público, porém sem ostentar natureza estatal.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU (peça 311)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

838. Em suma, a CGU ressalta que existe controvérsia entre o entendimento do TCU (item 9.1.1 do Acórdão Plenário 161/2015) e o da CGU (Parecer 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU) quanto à competência deste último para atuar junto aos conselhos e que, segundo o próprio TCU, este tema estaria sendo tratado no TC 027.232/2016-6, que carece de apreciação conclusiva no âmbito do Tribunal.

839. Ressalta-se que, apesar de ainda não haver deliberação do Tribunal sobre a matéria, o Relatório menciona a existência de pareceres da Consultoria Jurídica e da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) no sentido de que é possível considerar que os conselhos de fiscalização profissional integram a Administração Pública Indireta do Poder Executivo Federal e que se sujeitam à atuação da CGU.

840. Além disso, a equipe teria realizado uma revisão da legislação a partir do Decreto-Lei 200/1967, no que tange à atual ausência de definição por parte do Poder Executivo Federal quanto à vinculação ministerial e teria concluído pela natureza jurídica autárquica dos conselhos e pela sua vinculação à administração pública federal indireta, propostos as ciências e recomendações abaixo transcritas:

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

I. Sobre a concepção, estruturação e controle da gestão

I.1. Dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Trabalho, e ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, que a ausência de supervisão ministerial nos conselhos de fiscalização profissional afronta o disposto nos arts. 19 e 26 do Decreto-Lei 200/1967, uma vez que tal competência não foi legalmente afastada.

I.2. Determinar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que, nos termos do art. 24, IX, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 14 do Decreto 3.591/2000 e com o art. 19 do Decreto-Lei 200/1967:

a) promova o acompanhamento da atuação das unidades de auditoria interna dos conselhos de fiscalização profissional;

b) acompanhe a estruturação das unidades de auditoria interna que vierem a ser constituídas pelos conselhos de fiscalização profissional;

I.3. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promovam estudos com vistas a avaliar o modelo mais viável de estruturação da auditoria interna no âmbito de cada sistema, conforme determinam a Lei 10.180/2001, art. 24 e o Decreto 3.591/2000, art. 14, atentando, no mínimo, para os seguintes aspectos:

(...)'

841. A CGU entende não ser adequado que a equipe técnica analise, a partir de auditoria sobre questões específicas dos conselhos, a controvérsia de posicionamento entre o TCU e o Parecer da Consultoria Jurídica da CGU, bem como a interpretar a situação legislativa referente à vinculação ministerial dos conselhos, emitindo conclusão a respeito e propondo a expedição de determinações.

842. Acrescenta que não resta adequado que o relatório apresente sobre matéria que se encontra em bojo de análise do TC 027.232/2016-6, uma vez que nem a CGU nem a Casa Civil da Presidência da República foram ainda comunicadas quanto ao posicionamento técnico e jurídico do TCU.

843. A CGU entende que é necessário maior aprofundamento e discussão da matéria, visto se tratar de matéria complexa e pelo fato de haver um posicionamento divergente da CGU

844. Além disso, ressalta-se que, mesmo que aceita a tese, existem lacunas operacionais a serem preenchidas ainda no âmbito da gestão/operacionalização destas questões (normatização da vinculação ministerial; estruturação de participação do Estado nos seus órgãos dirigentes;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992 e demais questões normativas).

845. Por fim, destaca-se que permanece o entendimento na CGU quanto à ausência de competência legal para a sua atuação nos conselhos, que se encontra amparada em entendimento normativo resolutivo sobre a questão firmado por órgão competente, nos termos do art. 11, inc. III, da Lei Complementar nº 73/1993.

846. Outra questão que mereceu destaque da CGU foi a utilização do termo 'controle da gestão' para fazer referência à atuação das unidades de auditoria interna, do órgão de controle interno, do ministério supervisor e do órgão de controle externo. A utilização do referido termo no relatório estaria descasada com a utilizada na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU no 01/2016 que teria o intuito de reforçar a responsabilidade primária dos gestores pelo estabelecimento de controles internos da gestão e por agir para resolver qualquer lacuna ou deficiência em seus processos de gestão e controles.

847. Acrescenta-se que o modelo de três linhas de defesa do Instituto dos Auditores Internos (IIA), mencionado no parágrafo 174 do Relatório, utiliza, para ilustrar a atuação da primeira linha de defesa (atribuída aos gestores), expressão similar, qual seja, 'Controles da Gerência'. Desta forma, a CGU sugere a alteração do termo utilizado.

848. A despeito do exposto, a CGU entende que a abordagem utilizada pelo Tribunal no trabalho de auditoria, a partir da qual foram realizadas análises destinadas a obter opiniões acerca dos conselhos de fiscalização profissional de forma consolidada, com base na avaliação de vários conselhos, e em aspectos que extrapolam a execução financeira, parece ser uma boa solução operacional para a fiscalização de tais unidades por parte do Tribunal e que esta estratégia apresenta-se bem mais apropriada do que realizar análises específicas dessas unidades no âmbito da Prestação de Contas Anuais, por exemplo.

849. Por fim, a CGU apresenta as seguintes alternativas para abordagem da controvérsia referente à vinculação ministerial dos conselhos de fiscalização profissional e à atuação da CGU nessas unidades:

'5.1.1. Que as análises e os entendimentos referentes ao TC 027.232/2016-6 sejam formalmente incorporados ao processo do Relatório de Fiscalização TCU nº 549/2016, para que as considerações do TCU acerca do Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU sejam tratadas de forma definitiva, e que o respectivo entendimento seja comunicado à Presidência da República e à CGU;

5.1.2. Caso a posição definitiva do TCU seja no sentido de que os conselhos devem realmente ser vinculados a uma pasta ministerial, e adicionalmente houver o acolhimento desse entendimento, por parte da Presidência da República, haverá a necessidade de se estabelecer uma sistemática para definição de como o Governo Federal efetivará essa vinculação, com a estruturação de aspectos essenciais da gestão.

(...)

5.2. Adicionalmente, para fins de melhoria do Relatório, sugere-se a alteração do termo 'controle da gestão', tal como tratado no item 4.6.'

Casa Civil da Presidência da República (peça 316)

850. Inicialmente, a Casa Civil pondera que o julgamento da ADI n.° 1717 (STF) trouxe o entendimento de que os conselhos possuem natureza jurídica de direito público e são autarquias especiais. Além disso, eles devem prestar contas ao TCU, conforme dispõe o parágrafo único do art. 70 da CF/1988 (MS 28469 AgR-segundo).

851. Acrescenta que o assunto foi objeto de análise no âmbito da AGU, CGU e Ministérios, conforme pareceres a seguir relacionados:

'PARECER/CONJUR/MTE/Nº 631/2009 (cópia anexa) concluiu que os conselhos de fiscalização profissional, apesar de possuírem natureza de direito público, não se submetem à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

supervisão ministerial (tutela) prevista no Decreto-Lei 200/67, em razão do advento do Decreto de Lei n° 2.299/86.:

PARECER N. AGU/GV-2/2004, datado de 27 de outubro de 2004 (cópia anexa), e o Despacho do Consultor Geral da União n° 686/2004, datado de 04 de novembro de 2004 - cópias anexas - interpretando as disposições contidas no Decreto-Lei n° 968/69, e do Decreto-Lei n° 2.299/1986, para concluir que 'as entidades de fiscalização profissional estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União, mas não estão submetidas à supervisão ministerial'.

PARECER/CONJUR/MTE/Nº 487/2008 concluiu em 'reconhecer a ausência de supervisão ministerial junto à atuação dos conselhos de fiscalização profissional... '.

NOTA DECOR/CGU/AGU N° 068/2009-JGAS (cópia anexa), devidamente aprovada pelo Advogado-Geral da União, concluiu que os conselhos de fiscalização profissional, apesar de possuírem natureza de direito público, não se submetem à supervisão ministerial (tutela) prevista no DL nº 200/67, em razão do advento do DL n° 2.299/86, in verbis:

Por se tratarem de autarquias, embora corporativas, os conselhos de fiscalização profissional estariam a uma primeira vista, com fulcros nas disposições acima aludidas, jungidos à supervisão ministerial (tutela) a cargo dos Ministros de Estado. Há que se atentar, porém, que ao menos desde 1969 já se procurava conferir aos conselhos profissionais uma maior independência, de modo a restringir a ingerência do Poder Público sobre suas atividades.

...

Com efeito, o art. 3º do Decreto-lei n° 2.299, de 21 de novembro de 1986, revogou expressamente o parágrafo único do art. Io do DL n° 968/69 e, buscando não deixar dúvidas sobre o assunto, no mesmo dia foi editado pelo Presidente da República o Decreto n° 93.617/1986, que prescreve, em seu art. Io, que 'não será exercida supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, a que se refere o Decreto-lei n° 968, de 13 de outubro de 1969': Daí não ser mais possível falar em qualquer tipo de supervisão ministerial sobre os conselhos de fiscalização profissional. 19.

Referido posicionamento da CGU/AGU coaduna-se com a tese defendida pela CONJUR/MTE já há alguns anos, com a edição do PARECER N° 07/87 e, mais recentemente, com o PARECER/CONJUR/MTE/Nº 072/2007, a INFORMAÇÃO/CONJUR/MTE/Nº 199/2007 e a INFORMAÇÃO/CONJUR/MTE/N° 261/2007, dentre outros.'

852. Ressalta que na Nota DECOR/CGU/AGU 068/2009-JGAS ficou claro que a supervisão ministerial dos conselhos decorria do revogado parágrafo único do art. 1º do Decreto-Lei 968/1969, ou seja, o art. 3º do Decreto-Lei 2.299/1986, regulamentado pelo Decreto 93.617/1986, revogou expressamente o parágrafo único art. 1º do Decreto-Lei 968/1969.

853. Portanto, entende-se que os conselhos possuem natureza jurídica sui generis, sujeitando-se ao controle de suas contas pelo TCU, mas não estão sujeitas à supervisão ministerial regulada pelos arts. 19 a 26 do Decreto-Lei 200/1967.

Confere (peça 308, p. 2)

854. A inclusão da natureza jurídica autárquica na Lei 4.886/1965 depende de alteração legislativa. Ressalta-se a existência da ADI 5367, ADC 36 e ADPF 367, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, de Relataria da Ministra Cármen Lúcia, aguardando-se julgamento acerca do regime de contratação de funcionários dos Conselhos Profissionais, o que implica, necessariamente, na discussão da natureza jurídica.

Cofeci (peça 313, p. 1)

855. A natureza jurídica autárquica do Cofeci já está definida no art. 5° na Lei 6530/1978. Ressalta-se a existência da ADI 5367, ADC 36 e ADPF 367, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, aguardando-se julgamento acerca do regime de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

contratação de funcionários dos Conselhos Profissionais, o que implica, necessariamente, na discussão da natureza jurídica desses entes fiscalizadores.

Confea (peça 312, p. 2 a 4)

856. Em resumo, a autarquia esclarece que o Confea e os CREAs constituem-se em autarquias federais sui generis, um vez que diversas são as diferenças em relação às demais entidades autárquicas, a exemplo de orçamento próprio, autonomia administrativa-financeira, forma de arrecadação de seus recursos, que apesar de públicos, são voltados aos fins predispostos nas Leis 5.194/1966 e 6.496/1977.

857. Ressalta-se que os conselhos são compostos por Presidente e Conselheiros detentores de cargos honoríficos, sendo esses agentes eleitos por entidades e associações de classe e instituições de ensino, na forma da Lei 5.194/1966 e Resoluções do Confea. Além disso, as ações e movimentos administrativos destas autarquias envolverem essas entidades e associações mencionadas pela própria forma/modelo de governança administrativa adotado na legislação federal

858. Ademais, muitas das rotinas administrativas dos conselhos devem ser filtradas de acordo seu aspecto e forma de composição, não cabendo seu cotejamento com as autarquias tradicionais (ex: Funai, INSS etc).

859. Acrescenta-se que, ao não se compreender a estruturação do Sistema Confea-Creas, pode-se recair em um raciocínio simplista, o que pode gerar apontamentos no relatório preliminar que encetam no sentido de descumprimentos normativos, quando na verdade a instituição cumpre sua missão legal, visto que sua formatação administrativo-financeira é particular e específica dentro do serviço público federal descentralizado.

860. Logo, eventos, reuniões, participações de Conselheiros e convidados, viagens e forma colegiada de se decidir na atuação administrativa do Confea e dos Creas, nada mais são do que desdobramentos lógicos da Lei 5.194/1966 e de seus Regimentos Internos, o que nada mais são do que o cumprimento e vazão de seus misteres legais.

861. Para reforçar o exposto, o Conselho reproduz os arts. 10; 26; 27; 29 a 32; 38 a 44; e 53 da Lei 5.194/1966, que tratam de suas atribuições, da eleição de seus membros, de sua composição, demonstram a participação das entidades de classe, a representação dos grupos de profissionais, representante das escolas de engenharia, agronomia e arquitetura, etc.

862. Diante disso, a autarquia afirma que o Sistema Confea-Creas se diferencia das demais autarquias e sistemas de fiscalização profissionais nos aspectos fiscalizatórios, orçamentários, contábeis e financeiros. Não havendo que se comparar a realidade do Confea e dos Creas com os demais Conselhos de Fiscalização Profissional. O próprio caráter multiprofissional deste sistema já o afasta das demais realidades, uma vez que, além dos profissionais de nível superior, são jurisdicionados os técnicos de nível médio, os quais também para o correto e ético exercício profissional necessitam do registro e da anotação de responsabilidade técnica - ART.

CFC (peça 35, p. 2)

863. A autarquia ressalta que o art. 30, caput, do Decreto-Lei 9.295/1946 é bastante claro em relação à subordinação administrativa dos CRCs ao CFCl, especialmente, quanto ao papel de normatização central pelo CFC e da observância obrigatória por parte dos CRCs em prover sua estrutura administrativa nos moldes daquela do Conselho Federal (Art. 9° do mesmo Decreto-Lei).

864. No que tange à natureza jurídica e à autonomia orçamentária e financeira, apesar de não constar do mencionado Decreto-Lei, historicamente, havia um limite muito tênue entre conselhos de fiscalização e sindicato. Com o Decreto-Lei 200/1967, os conselhos passaram a integrar a administração pública até a sua total desvinculação da administração direta, por meio do Parecer CJ 07/1987 do próprio Ministério do Trabalho, aprovado por despacho ministerial em 29/1/1987.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

865. Portanto, o modelo político estabelecido entre os CRCs e o CFC sempre atendeu ao modelo federativo em que estão assentadas suas estruturas administrativas. Dessa forma, o CFC assume o protagonismo em ações uniformizadoras no tocante a fiscalização, registro, educação continuada, arrecadação, gestão e cobrança de anuidades profissionais, taxas e emolumentos.

Cofen (peça 36, p. 3 a 5)

866. Sobre o tema, o Cofen entende que, por serem autarquias especiais, os conselhos funcionam de acordo com regras específicas e, por isso, possuem especificidades que outras autarquias não têm. Corrobora seu entendimento, fazendo referência a Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo, 22ª Edição. Editora Malheiros. 2002, p. 194) que salienta que estas autarquias se caracterizam por serem dotadas por lei de privilégios específicos e elevada autonomia, comparativamente às autarquias comuns.

867. Portanto, o Cofen afirma que estas instituições não integram a administração pública indireta da União e funcionam como uma espécie de entidade paraestatal (administração pública autônoma) cujo regime jurídico é diverso ao da administração indireta, não se justificando, portanto, o controle de tutela ou finalístico por meio de Ministérios da União.

868. Quanto à proposta de acompanhamento pela CGU da atuação das unidades de auditoria interna dos conselhos e da estruturação destas unidades que vierem a ser constituídas, o Cofen discorda da medida uma vez que o Sistema Cofen/Corens possui regramento próprio, que normatiza a boa e regular utilização dos recursos públicos (ex: Res. Cofen 340/2008; Res. Cofen 503/2016; Res Cofen 504/2016; e Res. Cofen 505/2016).

869. A atuação dos órgãos de controle interno do Sistema estrutura-se da seguinte forma: no Cofen, há a Controladoria-Geral e duas Divisões de controle - uma com atuação preventiva e concomitante (Divisão de Controle Interno) e a outra com atuação a posteriori e de forma corretiva (Divisão de Auditoria Interna).

870. Além disso, dos 27 Corens, 26 contam com a Controladoria-Regional implantada, estruturada e em pleno funcionamento. Além disso, o sistema possui um quadro de empregados públicos capacitados (48 técnicos) e em constante aperfeiçoamento profissional.

871. Com isso, o Cofen afirma que mantém a supervisão de todas as unidades de controle interno do sistema, com a verificação in loco, com observância da legislação federal e interna. Ressalta que elabora um Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna (PAINT) e, inclusive, o PAINT 2018/2019 contempla, com algumas modificações, o 'Quadro de Informações do Conselho' utilizado na presente FOC.

872. A exemplo da efetividade e eficiência do controle interno exercido, o Cofen cita que já adotou medidas para correção da parametrização dos dados contábeis mencionada neste relatório preliminar (Certificado de Auditoria Cofen nº PC 033/201 e Certificado de Auditoria nº PC 39/2018).

9.1.2 - Auditoria interna

Conter (peça 302, p. 2 e 3)

873. O setor de controle interno do Conter foi instituído pela Resolução 08/2011 e atualmente atua com cinco membros integrantes (3 assessores e 2 assistentes), nos termos da Portaria Conter 20/2018, que define suas atribuições.

874. Há, ainda, a contratação de auditoria independente, por meio de licitação, para emissão de relatório e parecer quanto à prestação de Contas do Conter (art. 4º da Resolução Conter 014/2016).

Confere (peça 308, p. 2)

875. A estrutura organizacional do Confere contempla a Coordenadoria de Auditoria, cujos integrantes compõem a CPA - Comissão Permanente de Auditagem, órgão de controle

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

interno, do próprio Conselho Federal e, também, dos 24 Conselhos Regionais, que não possuem unidade de auditoria interna.

Cofeci (peça 313, p.1)

876. Segundo a autarquia, o regimento interno contempla a ação do Conselho Fiscal e a Resolução Cofeci 1197/2010 criou a Corregedoria Nacional, com a finalidade de realizar correições e inspeções gerais, compreendendo a orientação, fiscalização e inspeção sobre os procedimentos administrativos.

877. Ainda em 2018 será criada uma Comissão Especial para estudos de processos de controle financeiro e administrativo, com o objetivo de normatização e implantação do Setor de Controle Interno do Sistema Cofeci/Creci.

878. O Sistema Cofeci/Creci despendeu, em 2016, 10,3% de seu orçamento na atividade de fiscalização.

CFQ (peça 315, p. 3)

879. A autarquia informa que já consta do organograma aprovado em reunião de Diretoria a unidade de Auditoria Interna, cujas atribuições consistem no aprimoramento dos procedimentos contábeis, orçamentários e financeiros, os quais se traduziram na aprovação em plenário da Res. Normativa 272/2018, que estabeleceu parâmetros e mecanismos de controle de aplicação dos recursos financeiros para todo o Sistema.

880. Esta norma trata da elaboração anual de Plano de Ação, da Proposta Orçamentária, das eventuais Reformulações Orçamentárias, dos encaminhamentos trimestrais dos Balancetes e da elaboração do Relatório Anual de Gestão.

881. Para sua implementação, está sendo estruturado Plano de Centros de Custos, a fim de que seja possível planejar e orçar as atividades e projetos a serem desenvolvidos anualmente por cada um dos integrantes do Sistema.

882. A unidade de Auditoria Interna atuará de forma a proceder exames, análises, avaliações, levantamentos e comprovações, metodologicamente estruturados para a avaliação da integridade, adequação, eficácia, eficiência e economicidade dos processos, dos sistemas de informações e de controles internos integrados ao ambiente e de gerenciamento de riscos atuais e potenciais riscos futuros, apresentando subsídios para o aperfeiçoamento dos processos, da gestão e dos controles internos.

CFO (peça 321, p. 1)

883. O CFO esclarece que cabe os arts. 41 e 42 do Regimento Interno do Conselho fixam a competência da Diretoria para decidir, como órgão superior, os assuntos relacionados aos servidores do Conselho, dirigir os trabalhos da Assembleia de Delegados-Eleitores, aprovar as atas de reuniões, bem como estabelecer a responsabilidade administrativa e financeira do Conselho Federal, cabendo a representação ampla ao Presidente, por meio de ação coordenada com os demais Diretores, nas áreas político-profissional, administrativa e econômico-financeira.

884. Ademais, a Comissão de Tomadas de Contas do CFO (atribuições no art. 34 do citado Regimento Interno) tem competência para emitir parecer nos balancetes e processos de tomada de contas do Conselho Federal, bem como requisitar ao Presidente todos os elementos que julgar necessários para o completo e perfeito desempenho de suas atribuições, inclusive assessoramento técnico.

Cofen (peça 326, p. 3 a 5)

885. Esclarecimentos para este tema apresentados pelo Cofen constam do parágrafos 866 a 872 deste Relatório, (supervisão ministerial e controle interno).

9.2 - Atividade finalística (item 5 do Relatório Preliminar)

Conter (peça 302, p. 3)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

886. A autarquia instituiu (Res. Conter n° 13/2010) o Sistema Nacional de Fiscalização (Sinafi) como forma de uniformizar os procedimentos de fiscalização do Sistema Conter/CRTR's, criando também o Fundo Especial para apoio à fiscalização do Exercício Profissional, (FAFTR), para subsidiar ou subvencionar programas de fiscalização do exercício profissional a serem planejados, programados e executados por CRTRs desprovidos de meios financeiros para esse fim.

887. Para utilizar recursos do FAFTR, os Conselhos Regionais precisam encaminhar à Coordenação Nacional de Fiscalização (Conafi) os respectivos projetos e calendários de fiscalização. Os recursos são disponibilizados por meio de convênio, com a devida prestação de contas.

Confe (peça 303, p. 2)

888. O Confe não apropriou custos relativos as suas atividades de fiscalização nos últimos anos e atuou pouco neste plano, se concentrando, em 2017, na preparação de um modelo de Sistema de Fiscalização, que foi implantado em 2018, por meio da Res. Confe 323/2018 (peça 303, p. 8 a 14). Este sistema abrange o Confe e os Conres e foi concebido atendendo a realidade administrativa dos Conres. No relatório relativo ao ano de 2018 serão incluídos a parte de custos relativos a este mecanismo de fiscalização.

CFM (peça 304, p. 4 e 5)

889. O Conselho esclarece que já está orientando todas os Conselhos integrantes do Sistema para a devida identificação do volume de recursos humanos, financeiros e materiais despendidos com a atividade-fim, atividade-meio e atividades acessórias, inclusive com o mapeando de todos os processos internos, ou pelo menos os mais importantes, a fim de comprovar o grau de comprometimento das despesas com os fins institucionais, visto que os valores informados não condizem com a real situação apresentada.

890. Acreditamos que, ao final dos estudos, cerca de 70% dos recursos arrecadados são intimamente ligados à atividade-fim dos Conselhos de Medicina (serão apresentados ao TCU no momento oportuno).

CAU/BR (peça 305, p. 2)

891. O CAU/BR, em relação a supervisão das atividades de fiscalização, utiliza um sistema informatizado de controle (SICCAU) que auxiliado por uma ferramenta e georeferenciamento, propiciam plenas condições de obtenção de dados e controle daquelas atividades no âmbito dos CAU/UF, como instrumento fundamental na gestão da fiscalização do registro de profissionais e atividades de Arquitetura e Urbanismo e processos de fiscalização.

Confere (peça 308, p. 3)

892. Em reposta a autarquia apresenta algumas propostas para fomentar a fiscalização no âmbito dos Conselhos Regionais em 2019: a) vinculação na proposta orçamentária de verbas para contratação de ferramentas de fiscalização e depuração da base de dados; b) definição de indicadores de desempenho no Plano de Ação, acerca dos programas afetos à fiscalização; c) realização da campanha publicitária de valorização da categoria e de alerta contra o exercício irregular da profissão. Por meio da Resolução n° 1.111/2018, o Conselho Federal aprovou o Manual de Fiscalização para o Sistema Confere/Cores, para fins de padronização e fomento.

Confea (peça 312, p. 4 e 5)

893. A autarquia ressalta que o funcionamento do Sistema Confea-Creas fundamenta-se na unidade de ação, sendo que todos os Creas devem se subordinar às mesmas normas e adotar práticas de fiscalização e procedimentos administrativos comuns, cabendo ao Confea o seu poder regulamentar e medidas que objetivem a uniformização de procedimentos. Desta forma, a Decisão Normativa nº 95/2012 aprovou as Diretrizes Nacionais da Fiscalização do exercício e da atividade profissional do Sistema, o que demonstra uma diretriz nacional quanto à fiscalização profissional das engenharias e agronomia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Cofeci (peça 313, p. 2, 4 e 5)

894. O conselho entende que o sistema Cofeci-Creci não realizou atividade fiscalizatória insuficiente, conforme se verificaria no número expressivo de expedientes realizados em 2016 (total de 568.002 diligências, conforme Relatório Geral de 2016, Diretoria Nacional de Fiscalização, DINAF).

895. A expertise do Sistema está focada na atividade de fiscalização e no julgamento de processos, sendo que em 2016 foram julgados 22.061 processos por exercício ilegal da profissão. Portanto, o Sistema vem desempenhando seu papel de proteção à sociedade, disciplinando e normatizando a profissão.

896. Objetivando fomentar a fiscalização, serão apresentadas ao Plenário do Sistema as seguintes propostas para:

- fixação de percentual mínimo da receita destinado ás atividades de fiscalização;

- vinculação na proposta orçamentária de verbas para contratação de ferramentas de fiscalização e depuração da base de dados;

- definição de indicadores de desempenho no Plano de Ação, acerca dos programas afetos à fiscalização.

897. Quanto à publicidade, o Cofeci promove anualmente campanha publicitária de valorização da categoria e de alerta contra o exercício irregular da profissão (Valor despendido de 10.3% da arrecadação do sistema em 2016).

898. O Conselho Federal também está atualizando o Manual de Fiscalização para o Sistema para fins de adequação às normas atuais, a ser apresentado para apreciação junto aos Conselhos Regionais em 2019.

899. No que tange à supervisão dos Crecis pelo Cofeci, a autarquia esclarece que está adequando sua estrutura para melhor desempenhar as tarefas que lhes são de competência regimental e também aquelas relacionadas aos aspectos finalísticos.

900. Com relação às disparidades das normas e procedimentos de fiscalização entre Crecis do mesmo sistema, a autarquia esclarece que os Crecis têm procedimentos próprios em âmbito de cada entidade, para o exercício de fiscalização de seus registrados, considerando as peculiaridades regionais, o número de profissionais registrados, etc., gerando, por essa razão, disparidades entre a atividade fiscalizatória de cada regional. No entanto, o Cofeci está se estruturando para normatizar e acompanhar essa atividade dos seus Regionais, implementar capacitação de funcionários, de forma a buscar a correção de desvios e uma maior uniformidade de atuação, além de avaliação essa atividade com indicadores físico-financeiros quanto à autuação e julgamento dos processos de fiscalização, sanções aplicadas, e dispêndios incorridos com a atividade.

CFO (peça 321, p. 2)

901. A Autarquia informa que, nos termos da Lei 4.324/1964 e do Decreto 68.704/71, cabe aos CROs a fiscalização direta do exercício profissional, restando ao CFO, como órgão revisor das decisões disciplinares dos CROs, julgar os processos éticos em grau de recurso e os processos éticos que são de sua competência originária, na forma da Resolução 59/2004 (Código de Processo Ético Odontológico).

Cofen (peça 326, p. 5 a 7)

902. O Cofen entende pertinentes as medidas sugeridas e vem adotando ao longo dos últimos 8 anos ações com fim de normatizar, capacitar, dar suporte e impulsionar a fiscalização no Sistema Cofen/Corens.

903. O processo de fiscalização do Sistema esta previsto na CF/1988, na Lei 5.905/1973 e, atualmente, está regulamentado pela Resolução Cofen 374/2011(Manual de Fiscalização e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

implementação dos órgãos internos que compõe o Sistema de Fiscalização Profissional Cofen/Corens).

904. Desta forma, a Resolução Cofen 374/2011 e Manual estabeleceram as diretrizes gerais, atribuições de seus agentes de fiscalização, procedimentos prévios, durante e pós-inspeções, modelo de estruturação do relatório a ser utilizado e seus requisitos mínimos e ainda, definiu infrações com suas tipificações para notificações e condutas preconizadas para ser adotadas e, nestes aspectos, sofreu atualização pela Resolução Cofen 518/2016.

905. As ações administrativas relacionadas ao processo de fiscalização e seus procedimentos são norteados pela Lei 9.784/1999.

906. O Confen faz uma breve relato da composição do seu Sistema de Fiscalização do Exercício Profissional e dos Corens.

907. Além disso, o Cofen ressalta que criou o Departamento de Gestão do Exercício Profissional (DGEP) como órgão técnico responsável por organizar, planejar, coordenar, executar, supervisionar e avaliar as estratégias necessárias para o alcance das diretrizes de gestão na área das atividades finalísticas do Sistema Cofen/Corens, sendo as áreas técnicas que integram este Departamento: Divisão de Fiscalização - DFEP (Força Nacional de Fiscalização - FNFIS e Câmara Técnica de Fiscalização - CTFIS), Setor de Processo Ético e Setor de Inscrição, Registro e Cadastro.

908. Em 2018, 12 Regionais já receberam avaliações técnicas das áreas que compõe o DGEP e até dezembro estão agendados outros 15 Regionais.

909. Além disso, há a Câmara Técnica de Fiscalização (CTFIS), com funções consultivas e de assessoramento.

910. No contexto dos Conselhos Regionais, o Sistema possui a peculiaridade de ser um dos poucos Conselhos de Fiscalização Profissional a ter profissionalizado os seus agentes de fiscalização (fiscais admitidos por concurso público).

911. Em todo o território nacional há 390 enfermeiros (fiscais de carreira) que são empregados públicos e realizaram em 2017 16.152 ações de fiscalização em 12.181 instituições de saúde e 174 Ações Civis Públicas.

912. A FNFIS desde 2016 realizou 132 inspeções e procedeu a 590 notificações de irregularidades.

913. O Cofen ressalta que tem atuado no sentido de implementar as ações de suas atividades finalísticas, pautando-se pelo planejamento prévio das ações, sistematização e alinhamento de condutas entre os Regionais e para este fim institui: 1. Seminário Nacional de Fiscalização (Senafis), envolvendo conselheiros federais e regionais, coordenadores de fiscalização, fiscais e advogados; 2. Reunião trimestral de coordenadores de fiscalização; 3. Outorga do Prêmio Fiscalize (Regionais que desenvolveram ações de destaque); 4. Programa Mais Fiscalização (busca apoiar financeiramente os Regionais na ampliação de suas equipes de fiscais e equipamentos)

914. O Cofen planeja ainda: 1. Desenvolvimento do sistema único de gestão dos Conselhos de Enfermagem pelo Departamento de Tecnologia da Informação do Cofen (Portaria 1.398/2017); 2. Relatórios trimestrais dos Conselhos Regionais com indicadores definidos pelo Cofen relacionados as ações de fiscalização e processo ético; 3. Atualização do Manual de Fiscalização; 4. Programa de Certificação dos Regionais

9.3 - Receitas (item 6 do Relatório Preliminar)

9.3.1 - Fontes de receitas

Conter (peça 302, p. 3 e 4)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

915. O Conter publica anualmente uma Resolução fixando o valor das anuidades, taxas e multas, em conformidade com a Lei 12.514/2011, sendo as receitas arrecadadas de forma legítima e sem onerar excessivamente o profissional ou favorecer determinado grupo.

916. Toda a arrecadação é contabilizada segundo os princípios da contabilidade pública e observando as recomendações do TCU (portal da transparência http://contertransparencia.com.br/).

Cofeci (peça 313, p. 5)

917. As receitas dos entes integrantes do Sistema são decorrentes de dispositivos legais, cujos limites máximos são fixados no §10 do art. 16 da Lei 6530/78, alterada pela Lei 10.795/2003.

CFQ (peça 315, p. 4)

918. Em relação à criação de receita/taxas não previstas em lei, informa-se a criação da Comissão de Revisão e Consolidação das Resoluções Normativas do CFQ (Portaria 20/2018) que está procedendo a revisão de todo o marco regulatório do Sistema CFQ/CRQs, com o objetivo de realizar, se for o caso, a correção de eventual inexatidão normativa/orientativa.

919. A autarquia ressalta que se pauta pelo cumprimento efetivo da legislação sobre taxas, sobretudo da Lei 12.514/2011, respeitado o princípio da proporcionalidade.

CFO (peça 321, p. 2)

920. A autarquia esclarece que as receitas do sistema CFO/CRO são auferidas em conformidade com a lei 4.324/1964, que em seus arts. 8° e 12° estabelecem um sistema de bipartição dos valores arrecadados.

921. Quanto à LRF, o Conselho afirma que busca cumprir as determinações do TCU, observando as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, destacando-se uma ação planejada e transparente, com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas.

Cofen (peça 326, p. 7 e 8)

922. O Cofen entende que o tema acerca da criação de taxas não previstas em lei ou previstas de forma genérica seria mais bem encaminhado pela ótica da teoria dos poderes implícitos. Seguindo esta teoria, pode-se afirmar que uma vez estabelecidas expressamente as competências e atribuições da autarquia (Lei 5.905/73), esta estaria implicitamente autorizada a utilizar os meios necessários para poder exercer essas competências, desde que não extrapolados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Desta forma, nos moldes da lei, como a inscrição no conselho é requisito indispensável ao exercício da profissão, e o porte da carteira profissional são obrigatórios quando solicitados, a norma conferiu o necessário meio para o custeio da atividade, através da instituição de taxas de expedição das carteiras profissionais (arts. 10, inc. I e 16, 1). Assim, a referida taxa constitui uma importante fonte de receita do conselho que se destina exclusivamente a custear as despesas inerentes ao processo de registro e inscrição de profissionais, sem a qual, o exercício desta atribuição ficará comprometido.

9.3.2 - Ingressos extraorçamentários

Confea (peça 312, p. 5)

923. Quanto aos ingressos extraorçamentários, o Confea ressalta que os ingressos lançados pela autarquia contam no Balanço Financeiro e estão registrados adequadamente segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). São evidenciados os ingressos não previstos no orçamento, que serão restituídos em época própria, por decisão administrativa ou sentença judicial, a exemplo de ingresso de recursos que se constituem obrigações relativas a consignações em folha, fianças, cauções, etc.; e inscrição de restos a pagar, com a função de compensar o valor da despesa orçamentária imputada como realizada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

porém não paga no exercício da emissão do empenho, em atendimento ao parágrafo único do artigo 103 da Lei 4.320/1964.'

924. O Confea afirma ainda que em suas demonstrações, elaborada pelo Sistema SISCONT.NET (empresa Implanta Informática Ltda), os 'recebimentos extraorçamentários' são compostos por: Inscrições de Restos a Pagar Processados e Não Processados, Depósitos Restituíveis de Valores Vinculados (consignações em folha de pagamento) e Outros Recebimentos Orçamentários (retenções de tributos sobre pagamentos a fornecedores) que se enquadram totalmente no conceito do MCASP.

9.3.3 - Renuncias de receita

Confea (peça 312, p. 5 e 6)

925. No que tange ao apontamento da Secex – AM (concessão de renúncias de receitas, por meio da Portaria 167/2016-GP/Crea-AM, em desacordo com os arts. 7 e 21 da Resolução Confea 1.066/2015), saliente-se que de acordo com artigo 7º da Resolução nº 1.066/2015 do Confea, será facultado aos Creas a concessão de desconto de até 90% sobre o valor da anuidade devida, obedecida as situações previstas na norma. Portanto, a norma prevê a possibilidade da concessão de 90% sobre o crédito apurado, motivo pelo qual não houve violação do comando normativo no caso concreto.

926. Quanto à necessidade de elaboração da demonstração de impacto orçamentário das renúncias, conforme determina a LRF, a Auditoria do Confea já vem exigindo daqueles Creas que concederam tal benefício o demonstrativo em epígrafe.

Cofeci (peça 313, p. 5)

927. O Cofeci apenas esclarece que a Resolução Cofeci 675/2000 concede isenção de pagamento de contribuições anuais ao profissional com idade acima de 70 anos e com 20 anos de contribuição.

9.3.4 - Cobrança de inadimplentes

Confere (peça 308, p. 3)

928. Segundo o Confere, a Norma 8 do Manual de Procedimentos Administrativos, Financeiros e Contábeis do sistema normatiza o tema, além das Resoluções 1.095/2017 (protesto extrajudicial de CDA) e 1.097/2017 (recebimento em cartão de crédito e débito).

929. Além disso, o Conselho Federal ressalta que, não havendo óbice à inscrição o Cadin e nos serviços de bancos de dados e cadastro de consumidores, a autarquia regulamentará, por Resolução os procedimentos administrativos para tanto, respeitando-se a ampla defesa e o contraditório, além da obrigatoriedade de inscrição em dívida ativa.

Cofeci (peça 313, p. 2,3 e 6)

930. Segundo a autarquia, o Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros, em fase de elaboração, contempla norma específica para os procedimentos de cobrança, incluindo cobrança administrativa, protestos extrajudiciais, recebimentos através de cartão de crédito, Dívida Ativa, etc.

931. Em razão da natureza tributária das anuidades, não havendo óbice à inscrição dos inadimplentes no Cadin e nos serviços bancos de dados e cadastros de consumidores, o Conselho regulamentará, por Resolução, nos moldes do protesto de CDA, os procedimentos administrativos para tanto, respeitando-se a ampla defesa e o contraditório, além da obrigatoriedade de inscrição em Dívida Ativa.

932. A Resolução 176/1984 do COFECI, disciplina a cobrança de Dívida Ativa pelos Conselhos Regionais, na forma da Lei 6.830/1980, em processos posteriores à cobrança administrativa feitos regularmente pelos regionais.

CFQ (peça 315, p. 5 e 6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

933. Destaca-se que na Sessão Plenária de 22 a 24/8/2018 houve deliberação relativa ao parcelamento das dívidas dos profissionais e empresas, regulamentando as Leis 12.514/2011 e 13.494/2017, e a proposta de Res. Normativa encontra-se em trâmite inclusive tratando da inclusão dos inadimplentes no Cadin e no Serasa, e a adoção de procedimentos de protesto em cartório.

Cofen (peça 326, p. 8)

934. O Cofen não vislumbra prejuízos em função da implementação da medida constante do item III. 1 d) do relatório preliminar.

9.3.5 - Trânsito de recursos entre conselhos do mesmo sistema

Cota-Parte

Confea (peça 312, p. 5 e 6)

935. No que tange à falta de controle do Confea sobre as quotas-partes, a autarquia esclarece que anualmente a área financeira do Conselho apura os valores devidos, com base na prestação de contas ordinária dos Creas, conforme o Processo CF 2211/2014. Se identificada divergência de valor, a Auditoria da autarquia é acionada. Além disso, ressalta que os Creas SP e RS são os únicos que não realizam partição da receita na origem, motivo pelo qual obedecem ao princípio contábil da competência, enquanto o Conselho Federal adota o princípio de caixa, o que pode explicar a suposta divergência.

936. A entidade esclarece, ainda, que os Creas repassam o percentual de 12% dos valores das ARTs ao Confea e não 20% como apontado no relatório preliminar (Lei 5.194/1966 e 6.496/1977 c/c Resoluções do Confea).

Doações e Subvenções

Conter (peça 302, p. 4)

937. As doações aos Conselhos Regionais são realizadas segundo os critérios estabelecidos pela Resolução 11/2013 (criou o Fundo de Assistência para Promoção de Apoio Administrativo e Financeiro – FAAF), que buscava viabilizar as atividades essenciais dos CRTR's com menores números de inscritos.

CFO (peça 321, p. 2)

938. O CFO afirma que suas transferências de recursos aos Conselhos Regionais de Odontologia encontram-se em conformidade com as normas vigentes, operando-se por meio dos Programas Apoio Institucional, em suas modalidades: sustento, empréstimo e ações institucionais, previstas, respectivamente, nas Resoluções CFO 181, 182 e 183/2016.

Cofen (peça 326, p. 9)

939. A autarquia entende que cumpre os requisitos constantes da determinação disposta no item III.1.e) do relatório preliminar.

Empréstimos

Confere (peça 308, p. 3 e 4)

940. Quanto à concessão de empréstimos entre entidades do seu sistema, o Conselho ressalta que na Cartilha 'Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais' do TCU estabelece que os Conselhos não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta, uma vez que não são sustentados pela União, não sendo aplicável a LRF.

941. Não se justificaria a submissão dos conselhos às restrições impostas pela Lei Complementar 101/2000, pelo simples fato de esta norma federal também contemplar as autarquias entre as entidades por ela alcançadas. Tal presunção ignora a peculiaridade daqueles

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

entes, pois, embora desempenhem atividades públicas delegadas, não chegam a integrar o complexo administrativo da União (Acórdão TCU 341/2004 - Plenário).

CFESS (peça 310, p. 2 a 4)

942. O CFESS, com relação à vedação de empréstimos realizados entre membros do mesmo sistema, destaca conteúdo da Cartilha 'Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais' expedida pelo TCU que, em resumo, ressalta que os Conselhos, embora autarquias, não estariam subordinados, em razão das suas particularidades, às limitações da LRF, embora passíveis de observar as normas gerais de direito financeiro, no que couber. Ressalta que a LRF não alcança todo e qualquer órgão ou entidade da administração pública, tendo sido excluídos aqueles que não guardam relação de dependência financeira total ou parcial do Tesouro Nacional. Além disso, os conselhos não constituem as autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado como entidades da administração indireta. Entretanto, em função dos recursos públicos que administram, os conselhos devem obedecer aos princípios e normas de direito público aplicados à Administração Pública Federal, inclusive os constantes da LRF, a exemplo daqueles previstos nos arts. 15 e 21, parágrafo único, da referida Lei, que estabelecem, respectivamente, regras acerca de geração de despesa ou assunção de obrigação e sobre aumento de despesa com pessoal, neles estando implícitos os princípios do planejamento, transparência e moralidade.

943. A autarquia cita por fim o Acórdão TCU 341/2004 - Plenário, qual seja:

'Os conselhos de fiscalização profissional não estão subordinados às limitações contidas na Lei Complementar 101/2000, em especial as relativas aos limites de gastos com pessoal, incluindo terceirizações, visto que tais entidades não participam do Orçamento Geral da União e não gerem receitas e despesas de que resultem impactos nos resultados de gestão fiscal a que alude o referido diploma legal; Os conselhos de fiscalização profissional, apesar de não estarem sujeitos às limitações de despesa impostas pela Lei Complementar 101/2000, devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas (art. 1°, § 1°)'

944. Portanto a vedação de realização de empréstimos, por violar os arts. 29, III, e 35 da LRF, contraria a própria jurisprudência do TCU.

945. Por fim, ressalta-se que antes de qualquer medida do TCU deve ser considerada a realidade de pequenas unidades administrativas, que possuem um diminuto número de funcionários, bem como orçamentos limitados.

Confea (peça 312, p. 6)

946. A autarquia ressalta que em recente julgado, o TCU analisou os empréstimos concedidos por este Conselho Federal, julgando regular as celebrações, apenas sugerindo o seguinte (Acórdão TCU 3.084/2011 – Plenário):

'120.3 seja alertado o Confea de que nestes autos foram observadas as seguintes impropriedades/irregularidades:

(...)

b) concessão de empréstimos financeiros aos Creas por meio de convênio, quando a legislação pertinente e a Decisão Plenária/Confea 53/1999 exigem a formalização de contrato (item 49);

c) concessão de empréstimo financeiro ao Crea de Roraima, no âmbito do Proc. nº 2.225/2007, no valor de R$ 100.000,00, sem observar o critério da emergência e a necessária exigência de garantia previstos na Decisão Plenária Confea 53/99 (itens 51.5 e 51.6);

d) recebimento da importância emprestada ao Crea/DF, no âmbito do Proc. 2.960/2007, no valor de R$ 427.163,83, sem cobrança da correção monetária, o que está em desacordo com a Decisão Plenária Confea 53/99 (item 52.2);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

e) concessão de empréstimos financeiros ao Crea Amapá, no âmbito dos Processos nos 2.655/2007, 2.785/2006 e 2.473/2009, sem:

e.1) realizar estudos no sentido de aferir a real capacidade de endividamento do convenente, contrariando a Decisão Plenária Confea 53/99 (item 55.8);

e.2) exigir bens em garantia ao empréstimo realizado, descumprindo a supracitada Decisão (item 55.11); e.3) elaborar termo aditivo, formalizando alterações no valor total do débito e das parcelas a serem pagas no empréstimo a que se refere o Proc. 2.655/2007, conforme Decisões Plenárias/Confea de nos 182/09 e 693/09.'

Cofeci (peça 313, p. 3)

947. Segundo a autarquia, a cartilha 'Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais', do próprio TCU, reconhece que os Conselhos Profissionais não se constituem em autarquias que compõem o aparelho do Estado, uma vez que não são sustentados pela União, não sendo, por conseguinte, alcançados pelas limitações impostas Lei Complementar 101/2000. (Acórdão TCU 341/2004 – Plenário).

948. Além disso, como o Cofeci e os Crecis compõem um único Sistema, os de maior possibilidades devem cooperar para o fortalecimento do Sistema em todo o País.

949. O Regimento Interno, por sua vez, estabelece no art. 19, Inciso XVII a concessão de auxílios e subvenções entre os órgãos do Sistema.

950. Por oportuno, o Cofeci está adotando medidas para a implementação de normativos aplicáveis à matéria.

CFQ (peça 315, p 5)

951. A autarquia esclarece que disponibilizou ao CRQ-XII R$ 200.000,00 (Processo Administrativo 21.356/2016-CFQ), sendo que o Regional teria solicitado empréstimo de R$ 300.000,00 para encerramento financeiro do ano de 2016, tendo em vista arrecadação inferior à expectativa e, além disso, realização de gastos com a compra de veículos para a fiscalização, equipamentos de informática e despesas com concursos públicos, os quais elevaram o custo operacional da entidade.

952. Ao analisar o caso, a Comissão de Auxílios e Doações do CFQ entendeu se tratar de auxílio, enquadrando-se no art. 1° da Resolução Normativa 189/2003. Este empréstimo foi quitado em 1º/12/2017.

CFC (peça 327, p 2 a 4)

953. O CFC entende os órgãos de controle devem considerar, no que tange à concessão de empréstimos entre conselhos do mesmo sistema, uma abordagem por parte dos órgãos de controle externo, as disparidades socioeconômicas do País e as diferenças regionais.

954. Estas transferências de recursos apenas realçam o pacto federativo em que o Sistema CFC/CRCs foi fundado, o qual, sem a adoção dessas medidas compensatórias, dificilmente propiciaria um sistema de fiscalização profissional mais equilibrado.

955. O art. 1° do Decreto-Lei 1.040/1969 (redação dada pela Lei 11.160/2005) estabelece que a composição colegiada do CFC deve possuir um membro por unidade federativa, o que resulta que cada Estado possua um CRC. Esta diversidade, pode ocasionar esse desequilíbrio orçamentário e financeiro, cabendo ao CFC corrigir e promover o suporte/ajuste das finanças dos CRCs, mediante o cumprimento de metas de gestão (áreas de aquisições, custeio de pessoal, etc).

956. Portanto, o CFC ressalta que, até que seja realizada a reestruturação tal como sugerida no item 6.5.4 do Relatório Preliminar, a aplicação da LRF será observada em suas diretrizes principiológicas, mantendo os contratos de empréstimos e podendo limitar futuras avenças.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

957. Há que se fazer uma reflexão sobre o regime de tramitação das receitas auferidas pelos Conselhos de Contabilidade, visto que as anuidades profissionais constituem a única fonte de receita, sendo que, no termos da legislação, é apenas realizada a repartição dessa receita.

958. Por fim, o CFC ressalta que vem promovendo e reforçando medidas preventivas para que os CRCs ajustem seus atos de gestão a patamares aceitáveis de endividamento sem comprometimento das suas despesas ordinárias.

Cofen (peça 326, p. 17)

959. O conselho entende que a previsão de empréstimos entre regionais existe no Manual de Acordo de Contribuições, anexo à Resolução Cofen 555/2017 (alterado pela Resolução Cofen 579/2018, para atender à DN TCU 155/2016 e Portaria TCU 122/2018).

960. O Cofen ressalta, inclusive, que o próprio TCU, conforme DN acima, entende possível este tipo de repasse, visto que a LRF não se aplica aos conselhos, mas apenas os seus princípios. Acrescenta ainda que se trata de ferramenta que pode auxiliar no desenvolvimento institucional do conselho beneficiário.

9.4 - Despesas com verbas indenizatórias (item 7 do Relatório Preliminar)

Conter (peça 302, p. 4)

961. As verbas indenizatórias são pagas seguindo critérios rígidos, observando as determinações do TCU e levando em consideração diversos aspectos tais como capacidade econômico-financeira, disponibilidade orçamentária e o caráter honorifico dos cargos e atividades dos Conselheiros, conforme Resolução Conter 08/2017.

Confe (peça 303, p. 2)

962. Em relação ao pagamento de diárias aos Conselheiros, regulamentado pelas Resolução Confe 025/1974 e 179/1989), que estabeleceram o valor de R$ 1.335,60, considerando o valor excessivo, o Confe estabeleceu a pratica de indenizar as despesas de viagens, mediante a apresentação de comprovantes.

CFM (peça 304, p. 2 a 4)

963. Em suma, a autarquia esclarece que o art. 41 do Decreto 44.045/1958 estabelece o caráter honorífico do cargo de Conselheiro Federal, entretanto, isto não significa dizer que o mandato deverá ser gratuito ou com gastos que comprometam o patrimônio pessoal do conselheiro.

964. Além disso, o inciso L do art. 50 da Lei 3.268/1957 estabelece que são atribuições do CFM normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílio representação, fixando o valor máximo para todos os regionais). Ademais, a CFM segue metodologia estabelecida pelo próprio TCU para a definição dos valores das diárias e verbas de representação. Para isso, são realizadas pesquisas de mercado, que constam do processo de elaboração da resolução que regulamenta estas verbas.

965. O CFM faz um breve relato das ações empreendidas pelo Conselho, seus grupos de trabalho, suas comissões, sias câmaras e representações externas.

966. Além disso, esclarece que os conselheiros participantes da Diretoria (10 Conselheiros Federais) residem fora de Brasília e que é humanamente impossível e institucionalmente irresponsável gerir uma autarquia do porte do CFM à distância, o que demanda a presença semanalmente em Brasília e nas localidades e eventos. Eles, normalmente, chegam na segunda-feira e retornam para suas respectivas residências regularmente na quinta ou sexta-feira, e, excepcionalmente, no sábado ou domingo (ex: quando participam de congressos).

967. O CFM pondera que não seria razoável exigir que os conselheiros exerçam suas atividades, sem que sejam indenizados pelas despesas efetuadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

968. O CFM conclui que as verbas indenizatórias pagas pela autarquia não acarretam irregularidade e/ou prodigalidade com o Erário, obedecendo à Lei 3.268/1957. Assim, não há que se falar em desvirtuamento da função de Conselheiro (cargo honorífico), na medida em que todos os gastos (despesas) e verbas de indenização (jetons) foram realizados de acordo com a existência de fato gerador. Além disso, não á que se falar em caráter remuneratório.

969. O CFM sugere que se mantenha o entendimento do Acórdão TCU 3.525/2006 - 1ª Câmara que determina que o CFM fixe novos valores máximos para diárias, fundamentados em planilhas que reflitam efetivamente as necessidades de despesas em viagens. Outrossim, seja mantido o entendimento do Acórdão TCU 1.481/2012-Plenário, que recomenda a pesquisa com hospedagem, deslocamento e alimentação, uma vez que resta inviável o valor proposto no relatório preliminar (Valor limite da diária nacional para o Presidente dos conselhos federais de R$ 321,10 e o valor de US$ 460, 00 para diárias internacionais, conforme Cargo Comissionado de Direção do Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores).

970. Além disso, a vedação de pagamento das diárias com as demais verbas indenizatórias tornaria inviável a manutenção dos serviços fiscalizatório, judicante e demais funções institucionais dos Conselhos de Medicina.

971. Outra questão que o CFM entende inviável é a vedação de pagamento de verbas em razão de atividades internas, salvo as deliberativas em colegiado.

972. Portanto, o CFM sugere a manutenção do entendimento da obrigatória comprovação da atividade exercida pelo Conselheiros quando em atividade (interna e externa) relacionadas às suas funções quando da convocação ou convite dos Conselhos de Medicina para eventos, reuniões interna ou externa, palestras/aulas de interesse dos Conselhos de Medicina, apuração em fiscalização, sindicância e processo.

Confere (peça 308, p. 4 e 5)

973. Segundo o Confere, a normatização do jeton teve como modelo o Decreto 69.382/1971 que regulamentou a Lei 5.708/1971, que dispunha sobre a concessão da 'gratificação pela participação em órgãos de deliberação coletiva'.

974. O artigo 2° estabelecia os percentuais sobre o salário mínimo e o §1° autorizava que a gratificação do Presidente seria acrescida, a título de representação, do percentual de 50%, quando se tratasse de órgão de 1º grau (os vinculados à Presidência da República) e de 30% nos demais casos, calculada sobre a importância total devida mensalmente.

975. Sobre o Tema, visando a correta nomenclatura desta verba indenizatória e não remuneratória, a expressão 'gratificação' deverá ser substituída por 'jeton' na Resolução 956/2014, por meio de revisão na próxima Reunião Plenária do Conselho Federal.

976. Além disso, quanto ao pagamento cumulativo de verbas, a mesma Resolução 956/2014 deverá sofrer alteração, para excluir o acréscimo, a título de representação, de percentual não superior a 30% ao diretor-presidente.

977. Quanto aos valores praticados das verbas indenizatórias, o Confere esclarece que:

'a) as Resoluções n°s 955/2014 e 956/2014 regulamentam valores limite para jetons e diárias e não, necessariamente, os praticados pelas entidades integrantes do Sistema, que devem levar em consideração sua capacidade orçamentária e financeira;

b) há limitação quantitativa de 8 (oito) reuniões mensais para pagamento de jeton;

c) Os cargos dos Conselheiros Federais e Regionais são exercidos gratuitamente, enquanto que os valores limites de diária e jeton estabelecidos no Decreto nº 5.992/2006, são afetos a beneficiários remunerados (ex: presidentes das agências reguladoras e funcionários públicos);

d) não há qualquer valor agregado à indenização a título de diária (ex: adicionais de deslocamento e outros);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

e) a revisão dos valores das verbas indenizatórias deverá ser objeto de deliberação colegiada (próxima Reunião Plenária do Conselho Federal).'

978. Por fim, a autarquia esclarece que, mediante a Resolução 1.115/2018, já alterou a Resolução 955/2014 (regulamenta diárias), estabelecendo fatos geradores e limites máximos, admitindo o pagamento proporcional (e não integral), nos casos de justificativa, pormenorizada, de pernoite e deslocamento distante da região metropolitana e de municípios limítrofes.

Confea (peça 312, p. 5)

979. No que tange às despesas com diárias e passagens para custear a participação de colaboradores em eventos, o Confea esclarece que a classificação deficiente do tipo de beneficiário contida no Plano de Contas Unificado, padrão do Sistema Confea-Creas, estabelecido na Resolução 1.036/2011, (documentos SEI 0101939 e 0101966), resulta nas seguintes classificações:

'a) 'Conselheiro' – incluídos o Presidente do Confea e os Conselheiros Federais;

b) 'Funcionários' – incluídos os empregados do Confea; e

c) 'Colaborador' – incluídos os Presidentes de Creas, o Diretor-Presidente da Mútua, os Conselheiros Regionais, Empregados dos Creas, Membros do Colégio de Entidades Nacionais – CDEN, Especialistas pertencentes a Grupos de Trabalhos-GT e Comissões Temáticas, Convidados com ou sem vínculo com Sistema Confea/Crea e Outros.'

980. Portanto, deve-se compreender bem a abrangência da expressão colaboradores.

Cofeci (peça 313, p. 3)

Natureza remuneratória dos jetons

981. Conforme observação do FOC, os conselhos estão autorizados pela Lei 11.000/2004, a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxilio de representação.

982. A Resolução Cofeci 900/2005, que dispõe sobre a concessão de diárias, jetons e auxílio de representação estabelece que o Jeton não pode ultrapassar a 50% do valor do salário mínimo vigente. O Manual de Procedimentos Administrativos e Financeiros, em elaboração, contemplará norma específica sobre essa questão, adequando os procedimentos às normas vigentes e às recomendações do TCU.

Pagamento cumulativo de verbas indenizatórias

983. A autarquia ressalta que, conforme item anterior, a norma a ser apresentada à deliberação plenária do Cofeci estabelecerá o impedimento de pagamento cumulativo de verbas indenizatórias.

Valor razoável da indenização de diárias, jetons e auxílio representação

984. A Resolução 900/2005 contempla as recomendações do Acórdão TCU 1.280/2012 - 2ª Câmara e estipula níveis diferenciados de diárias para empregados, assessores e conselheiros, estabelecendo os valores máximos a serem pagos, porém compete a cada Conselho a edição de normativo específico para a concessão dessas verbas indenizatórias, de acordo com sua capacidade orçamentária e financeira.

985. O Relatório FOC evidencia que o valor da Diária do Sistema Cofeci/Creci é R$ 575,00, sem pagamentos adicionais de deslocamento. Ou seja, este valor é o quarto mais baixo entre os 28 sistemas.

986. A revisão dos valores das verbas indenizatórias deverá ser objeto de deliberação colegiada, em Reunião Plenária do Conselho Federal.

CFQ (peça 315, p 5)

987. A autarquia esclarece que quanto às verbas indenizatórias, o Sistema CFQ/CRQs segue as orientações da Lei 5.708/1971. Além disso, cumpre-se estritamente a legislação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

pertinente, principalmente o Decreto-Lei 200/1967, Lei 11.000/2004, Decreto 5.992/2006, Portaria MPOG 505/2009, Acórdão TCU 1.481/2012 e Resoluções Normativas internas.

988. Além disso, ressalta-se que a ajuda de custo regulada pela Resolução Ordinária 24.534/2016 é destinada aos Conselheiros Regionais quando se deslocarem a serviço e no interesse do Sistema CFQ/CRQs, sendo uma faculdade do CFQ o pagamento dessa verba indenizatória aos Regionais que requererem e comprovarem dificuldade financeira em arcar com as diárias do conselheiro. Os Conselheiros Federais não recebem esta verba.

CFO (321, p. 2)

989. A autarquia esclarece que, conforme determinação do TCU (TC 011.185.2015-5, apensado ao TC 046.313/2012-5), o CFO, nos termos do autorizado pela Lei 11.000/2004, editou a Decisão 69/2016, com a finalidade de dispor sobre a concessão de diárias, jetons, auxílio embarque/desembarque, auxílio representação, dentre outras providências, utilizando os parâmetros estabelecidos pela Lei 8.112/1990.

CFC (peça 325, p. 4)

990. No que tange ao pagamento de 50% do valor da diária para participação de conselheiros em reuniões regimentais no local de domicílio (art. 3° da Resolução CFC 1.392/2012), o CFC ressalta que, com a edição da Resolução CFC 1.533/2017, foi vedada a concessão desta vantagem, bem como houve a correção da concessão de meia diária na região metropolitana.

991. Além disso, autarquia afirma que não realiza pagamento de jetons e gratificações para remuneração supletiva à concessão de diárias e, tampouco o pagamento cumulativo de verbas indenizatórias com natureza distinta.

Cofen (peça 326, p. 9 a 15)

Diárias

992. Em suma, a autarquia entende que o Decreto vigente para diárias no âmbito do Poder Executivo não é de observância obrigatória pelos conselhos, uma vez que a Lei 11.000/2004 autoriza às autarquias profissionais a normatização sobre diárias e não faz referência à observância do mencionado Decreto. Desta forma, os valores estipulados pelo Cofen não seriam desarrazoados ou ilegais.

993. O próprio TCU (Acórdãos 570/2007-Plenário e 1.039/2007-Plenário) teria se pronunciado no sentido de que, com a Lei 11.000/2004, que expressamente autorizou os conselhos a disporem e regulamentarem sobre estas verbas, essas entidades não mais se submeteriam ao mencionado Decreto.

994. A autarquia menciona ainda trecho do voto do exmo Ministro Benjamin Zymler, no Pedido de Reexame do Acórdão 570/2007-Plenário, que ressalta que 'O fator preponderante para a definição do valor da diária não é o aspecto subjetivo da função desempenhada, mas o quanto é necessário para oferecer uma condição mínima de hospedagem para uma pessoa que se desloca em atendimento às necessidades da entidade'

995. O Cofen afirma que os valores estabelecidos não destoaram dos que são praticados pela Administração Pública Federal e atendem ao propósito de oferecer condições mínimas de hospedagem como no trecho acima.

996. 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. 8° 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

997. 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.

998. 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 gradações do quadro anexo à Resolução Cofen 471/2015, obteria-se os valores médios de diária de R$ 480,00 e R$ 537,50.

999. 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).

Auxílio Representação

1000. O Cofen cita posicionamento do exmo Ministro Relator André Luís de Carvalho, no âmbito do Acórdão 1.163/2008 - 2ª Câmara no sentido de que esta verba é destinada a 'cobrir custos incorridos por integrantes de colegiado de entidade de fiscalização profissional quando do exercício das atividades'.

1001. Desta forma, a autarquia entende que o auxílio é para atendimento específico das despesas realizadas em prol do serviço e não uma retribuição pelo serviço, compensando o beneficiário pelos gastos que teve com seu deslocamento e alimentação.

1002. Além disso, este auxílio não deveria se restringir apenas à realização de atividades externas, mas também às internas, visto que muitos conselheiros se deslocam de seus ofícios diários para exercerem as suas funções nas dependências do conselho. Não se pode confundir o caráter honorífico do cargo com gratuidade do serviço honorífico.

1003. Ademais, não são apenas os conselheiros que agem para cumprir com a missão institucional da autarquia, mas diversos colaboradores que atuam nas atividades fins auxiliando na regulamentação da profissão, na instrução de processos éticos, nas câmaras técnicas.

1004. Sobre as câmaras técnicas, são integradas por membros notáveis da profissão que contribuem com os seus conhecimentos e em caráter honorífico. Não é, portanto, razoável que para isso tenham que dispender recursos próprios. Isto resultaria em enriquecimento sem causa da Administração.

1005. Portanto, vedar o pagamento deste auxílio àqueles que estão desempenhado tais atividades (conselheiro, colaborador de câmara técnica, instrutor de processos éticos) inviabilizará a realização das atividades-fim do conselho, que não se resumem à fiscalização.

Jetons

1006. O conselho ressalta que jeton não se confunde com o auxílio representação, uma vez que é devido aos membros de órgãos colegiados pela participação em reuniões deliberativas.

1007. O Cofen esclarece que é composto por nove membros efetivos e nove suplentes, o que é insuficiente para garantir a representação de todos os Corens. Desta forma, os suplentes são bastante atuantes e contribuem efetivamente para que o conselho desempenhe bem suas funções institucionais. Por essa razão, o Regimento Interno do Cofen autoriza sua participação em reuniões de plenário, pois é essencial à preservação da representação dos conselhos regionais. Nesta medida, não há distinção entre os conselheiros efetivos e suplentes. Os suplentes não são e não podem ser convocados apenas nas hipóteses de vacância do cargo, mas devem ser encarados como conselheiros que servem ao conselho da mesma forma que os efetivos.

1008. Portanto, quanto a este tema, o entendimento da equipe estaria equivocado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

1009. Sobre os valores sugeridos para o jeton (R$ 160,55), a autarquia destaca que, no âmbito da administração pública, há valores de até R$ 27 mil, segundo artigo publicado no Jornal Estado de Minas, sob título 'Conselheiros de estatais recebem jetons de R$ 2,7 mil a R$ 27 mil'.

1010. Desta forma, os valores atualmente vigentes para o sistema Cofen/Coren não destoam do que é praticado no seio da Administração Pública Federal e, portanto, a submissão de seus valores ao limite de 50% do que previstos no Decreto 5.992/2006 parece um encaminhamento equivocado.

9.5 - Transferências de recursos a terceiros (item 8 do Relatório Preliminar)

9.5.1 - Convênios e instrumentos congêneres

Conter (peça 302, p. 4)

1011. O Conter não realiza transferências de recursos a terceiros. Caso venha a ocorrer, serão observadas as exigências legais.

Cofeci (peça 313, p. 3)

1012. De acordo com o Oficio Cofeci 411/2017 (peça 67, p. 6): O Sistema Cofeci-Creci não tem previsão legal para concessão ou transferência de recursos para outros organismos, seja de forma direta ou indireta. Também não há previsão de empréstimos, bolsas ou outros benefícios correlatos para qualquer pessoa ou organização fora do Sistema Cofeci-Creci.

CFO (peça 321, p. 2)

1013. O CFO afirma não realizar patrocínios.

CFC (peça 325, p. 4 a 6)

1014. Em suma, o CFC esclarece que a Lei 12.249/2010 (alínea f do art. 6°), que alterou o Decreto-Lei 9.295/1946, estabeleceu:

'f) regular acerca dos princípios contábeis, do Exame de Suficiência, do cadastro de qualificação técnica e dos programas de educa cão continuada; e editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.' (9.n.)

1015. Com isso, o legislador teria centraliza no CFC a possibilidade jurídica de regulação e ordenamento profissional, priorizando um método preventivo de fiscalização profissional por intermédio de capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais registrados que atuam no mercado de Auditoria regulado por autarquias reguladoras de mercado (Bacen, Susep e CVM).

1016. Nesse contexto, o legislador teria delegado uma atribuição de fomento para aperfeiçoamento profissional, o que exige do CFC a execução descentralizada por intermédio de instituições de ensino.

1017. Essa possibilidade de normatização já se verifica na ação de Cadastro Nacional de Peritos Contábeis (Resolução CFC 1.502/2016), que vem recebendo adesões de profissionais de todo o País e despertando interesse de órgãos judiciários para a designação de peritos contábeis para atuação em âmbito judicial (art. 156 do CPC e Res CNJ 233/2016).

1018. Por envolver a necessidade de conhecimentos especializados, exige-se dos profissionais a participação em constantes programas de capacitação e aperfeiçoamento na área contábil. Desta forma, os convênios e instrumentos de colaboração com entidades de ensino e cientificas agregam valor ao trabalho profissional ao mesmo tempo que facilitam a entrega de uma prestação jurisdicional mais célere.

1019. A autarquia ressalta que o TCU, por meio do Acordão 1.888/2015 – Plenário, teria entendido que os programas de educação continuada se inserem no contexto normativo voltado à fiscalização profissional.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

1020. Diante disso, o CFC expediu a Resolução CFC 1.547/2018, a qual encerra, entre certas exigências, a publicação de edital de chamamento público para credenciamento de instituições de ensino para a celebração de convênios, tal como a Lei 13.019/2014, quanto à exigência de qualificações (econômico-financeira e jurídica) e requisitos materiais na Lei 8.666/1993 e à prestação de contas dos recursos.

1021. Por fim, o CFC compartilha a ideia de que o Relatório de Fiscalização desta FOC deve ser examinado como um instrumento voltado à sustentabilidade dos conselhos, sobretudo como um aceno à necessidade de mudança do seu perfil e de sua cultura institucional em um momento que o profissional exige mais transparência e eficiência na atuação do conselho profissional em que está registrado.

9.5.2 - Bolsas de estudo

Conter (peça 302, p. 4)

1022. Somente é realizada 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.

CFO (peça 321, p. 2)

1023. O CFO afirma não disponibilizar bolsas de estudo.

Cofen (peça 326, p. 16 e 17)

1024. Em relação ao pagamento de bolsas de estudo para os profissionais inscritos, o Cofen entende haver amparo legal para este tipo de repasse, uma vez que os arts. 8º, inc. X, e 15, inc. VIII, da Lei 5.905/73 preveem que constitui competência do conselho promover estudos e campanhas para aperfeiçoamento profissional e zelar pelo bom conceito da profissão e dos que a exerçam. Além disso, o art. 22, inc. XVII, do Regimento Interno do Cofen também prevê as mencionadas competências da seguinte forma: 'promover estudos, campanhas, eventos técnico-científicos e culturais para aperfeiçoamento dos profissionais de Enfermagem e dos profissionais que compõem os Conselhos de Enfermagem'.

1025. A autarquia acrescenta que a qualificação dos profissionais gera maior segurança àqueles que são submetidos aos seus cuidados e, de conseguinte, a tendência é de haver uma diminuição na ocorrência de erros profissionais.

1026. Portanto, o conselho entende que a capacitação de profissionais é medida preventiva e alinhada com a missão institucional e com a legislação.

9.6 - Conclusão acerca dos comentários dos gestores

1027. Conforme anteriormente exposto, por se tratar de tema extremamente complexo, a equipe de fiscalização buscou disponibilizar aos gestores a oportunidade de se manifestar e trazer sua visão, suas opiniões e suas sugestões sobre os apontamentos constantes deste trabalho.

1028. Nesta esteira e considerando que as manifestações não se tratam de contraditório e ampla defesa, não será realizada, no momento, análise pormenorizada das questões levantadas, sendo, contudo, que as ponderações deverão ser levadas em consideração quando da prolação do Acórdão que vier a ser proferido por esta Corte.

1029. Importante salientar que, de fato, diversos receios trazidos pelo MPDG, CGU, Casa Civil e Conselhos Federais de Fiscalização Profissional, nos comentários apresentados pelos seus gestores, são bastante pertinentes e esta equipe compartilha destas preocupações.

1030. Os temas relativos à estruturação e à natureza jurídica dos conselhos, à supervisão ministerial, à fiscalização exercida pela CGU, receitas, despesas com verbas indenizatórias, transferências de recursos dentro do sistema e a terceiros foram abordados considerando extensa revisão de legislação, execução de diversos trabalhos de campo e análise de decisões adotadas por esta Corte e pelo STF.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

1031. Portanto, os dados apresentados neste trabalho refletem a realidade atual dos conselhos de fiscalização profissional. A partir deste quadro geral, foram adotadas algumas premissas visando à padronização e organização dos diversos assuntos, lacunas e contradições, que são tratados de forma que seja possível iniciar discussões com vistas à criação de um marco regulatório.

1032. Entretanto, o disposto no parágrafo anterior não afasta a necessidade de que sejam levantadas as irregularidades e lacunas existentes, para que estas possam ser atacadas e solucionadas, mediante alterações legislativas, elaboração de normas gerais de conselhos de fiscalização profissional ou evolução do entendimento jurisprudencial das cortes superiores.

1033. Além disso, não se pode fechar os olhos para as regras estabelecidas no direito e tratadas na jurisprudência, e simplesmente aceitar distorções das mais variadas no que tange à conceitos, valores adotados para pagamento de verbas indenizatórias, formas de estruturação de entidades responsáveis pela execução de poder de polícia, estabelecimento de receitas tributárias sem fundamento legal, dentre outros assuntos.

1034. Pelos argumentos trazidos pelo MPDG, pela Casa Civil e pelo Ministério da Transparência, não resta dúvida que há bastante divergência de entendimentos quanto à necessária supervisão ministerial dos conselhos a ser exercida pelo Ministério do Trabalho e à atuação da CGU nos sistemas. De fato, foram utilizados pareceres constantes do TC 027.232/2016-6, mas apenas para reforçar pontos defendidos por esta equipe que são bastante importantes sobre o presente debate. Vale lembrar que, conforme demonstrado no item 4 deste Relatório, não houve o afastamento jurídico da supervisão ministerial. Portanto, este fato deve ser alertado, para que tanto o Poder Legislativo, quanto o Executivo, estejam a par desta situação e possam adotar medidas corretivas, seja excluindo a supervisão ou a reafirmando.

1035. Portanto, considerando a necessidade de maior debate acerca deste tema, considerando as consequências operacionais a partir da adoção do entendimento da equipe, e considerando o fato de a atuação da CGU estar sendo debatida no âmbito de outro processo (TC 027.232/016-6), ainda pendente de apreciação por esta Corte, entende-se possível suprimir a proposta de ciência, constante do item I.1 da proposta de encaminhamento deste Relatório. Entretanto, cabe manter esta informação no item VI da proposta, direcionada ao Congresso Nacional, com vistas a análise e, se oportuno, debate acerca do tema. Além disso, cabe alterar a proposta de determinação à CGU, constante do item I.2, para recomendação.

1036. No que tange à sugestão de criação de uma autarquia por profissão, de forma a cumprir com o preconizado em muitas das normas de criação destas entidades, trata-se de tema a ser discutido e momento oportuno, junto ao Poder Legislativo, a partir de um debate que vise não somente ao enquadramento correto destas entidades na Administração Pública ou não, mas também a estratégia de organização que leve em consideração questões de governança e padronização.

1037. Quanto aos limites financeiros para diárias, jetons e auxílios representação deverem respeitar os valores estabelecidos no Decreto 5.992/2006, busca-se somente prover segurança jurídica ao regramento e diretrizes estabelecidas pelos Conselhos Federais, visto que atualmente, conforme demonstrado nesta fiscalização, há grande disparidade nos valores destas verbas entre as diversas autarquias, em que pese entendamos que os valores constantes do mencionado decreto possam se encontrar defasados e pendentes de atualização pelo Poder Executivo.

1038. Quanto ao tema jeton, vale abordar de forma específica questão levantada pelo Cofen, por meio da qual se esclarece que os conselheiros suplentes são bastante atuantes e que o Regimento Interno da autarquia autoriza sua participação em reuniões de plenário. Nesta esteira, com o cuidado de evitar excessos, vale alterar a determinação constante do item IV, 1, ‘c’ da proposta de encaminhamento deste Relatório, que deve passar a constar com a seguinte redação:

‘o jeton destina-se à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da participação em reuniões colegiadas ou de diretoria de caráter deliberativo, somente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

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]

1039. No que tange à LRF, entendemos que certos dispositivos devem ser respeitados, principalmente aqueles relacionados às renúncias de receitas e relativos à realização de empréstimos entre conselhos. O regramento relativo às renúncias deve ser obedecido de forma a restringir sua utilização para favorecer grupos específicos, de forma política. No que tange a empréstimos, há outros métodos de distribuição de recursos de forma objetiva, como doações e subvenções, que devem ser adotados para socorrer conselhos cuja a arrecadação não tenha atingido o esperado.

10 - CONCLUSÃO

1040. O presente trabalho buscou avaliar, em âmbito nacional, a concepção e estruturação, o controle da gestão, as receitas, as despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros e prover um panorama inicial das atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional.

1041. A partir de extensa análise da legislação, da jurisprudência e precedentes desta Corte e do STF, do questionário aplicado e dos trabalhos de campo executados pelas equipes participantes desta FOC, foi possível a construção de uma visão geral do contexto em que os conselhos estão inseridos. Nesta esteira, e visando contribuir para o aprimoramento da sua gestão e do controle exercido pelo poder público, foi realizada uma compilação de situações e ocorrências que refletem as lacunas e os achados constatados sobre o tema, que estão consolidados neste relatório.

1042. Como consignado anteriormente, a atuação dos conselhos de fiscalização profissional se desenvolve em um baixo nível de definição legal dos limites e critérios a serem observados na gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade, em decorrência de controvérsias de que tais entidades não se equipariariam às autarquias administrativas que compõem o aparelho do Estado e por esta razão não integrariam a administração indireta, sob a alegação de que não são contempladas com dotações à conta da lei orçamentária anual.

1043. Inicialmente, sobre a concepção e estruturação dos conselhos de fiscalização profissional, verificou-se, a partir da análise das leis de criação destas entidades, que a maior parte das autarquias correspondentes aos conselhos regionais não possui autorização legal para sua criação, uma vez que há previsão expressa de que o conselho federal e respectivos regionais constituem, em seu conjunto, uma única autarquia. Desta forma, resta evidente graves distorções entre a autorização legal para criação e o modelo efetivamente implantado na instituição destas entidades.

1044. Essa rede de autarquias alcança o expressivo número de 28 conselhos federais e 531 conselhos regionais. Se considerarmos todas as demais autarquias federais propriamente ditas, existentes no âmbito do Governo Federal, não se chega perto deste número. Em decorrência das distorções registradas acima, o eventual órgão de supervisão e os órgãos de controle enfrentariam complexa rede de autarquias, cada uma com as respectivas normas reguladoras da gestão, o que, na prática, inviabiliza um controle efetivo. Revela-se oportuna, portanto, uma profunda reflexão acerca do modelo de criação e estruturação dos conselhos com vistas a promover a racionalização das atividades de fiscalização do exercício profissional e respectivas ações de controle da gestão.

1045. Esse panorama impacta diretamente também em eventual estruturação de unidades de auditoria interna. O que se viu na prática é que a maior parte dos conselhos não possui a referida unidade ou a sua atuação não é efetiva, muitas vezes porque sua estrutura administrativa não comporta ou justifica a criação de uma unidade específica para este fim.

1046. Uma alternativa viável seria a estruturação dos conselhos como autarquias federais constituídas uma para cada profissão, com estrutura de atuação em cada estado da federação, de acordo com a própria capacidade de gestão e controle do exercício profissional, como aliás,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

prevê a maior parte das leis de criação. Nesse formato, a própria instituição e atuação efetiva das unidades de controle interno no âmbito dos conselhos, que é uma das questões de auditoria, se tornaria viável, uma vez que seria instituída uma unidade por sistema de conselhos.

1047. Neste caso, esta solução, de modo uniforme e abrangente para todos os conselhos, estaria condicionada à adoção de iniciativa legislativa no sentido de consolidar um formato único para os conselhos, reforçando a ideia de sistema como forma de promover o aperfeiçoamento tanto da gestão como do controle dessas entidades. Para tanto, deve ser dada ciência ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República acerca da situação identificada.

1048. No que tange ao controle da gestão destas entidades, a equipe apresentou fundada argumentação, concluindo que estas autarquias pertencem à administração federal indireta, submetida à supervisão ministerial, na forma prevista o Decreto-Lei 200/1967, e ao controle interno exercício no âmbito o Poder Executivo Federal pela Controladoria Geral da União (CGU), além, é claro, do controle externo exercício pelo Tribunal de Contas da União. A verdade é que os conselhos se constituem em autarquias criadas pelo poder público para execução específica de uma atividade delegada pela União, não podendo ser admitida a auto-regulamentação da sua gestão. Neste sentido, restaram fartamente demonstrados neste relatório os abusos e enorme disparidade de regulamentações sobre temas de interesse comum, fazendo-se necessária a atuação pronta e firme do poder público no sentido de normatizar a matéria, deixando incontroversa a existência de supervisão ministerial e o controle por parte da CGU. Entretanto, conforme exposto na conclusão dos comentários dos gestores, este tema possui entendimento divergente de órgãos do Poder Executivo e sua implementação traz consequências operacionais bastante relevantes, principalmente no que tange a questões orçamentária, regime de pessoal, estrutura dos órgãos etc.

1049. Também foi avaliada a questão da auditoria interna destas entidades e o que se viu na prática é que a maior parte dos conselhos não possui esta unidade ou a sua atuação não é efetiva, muitas vezes em razão de sua estrutura administrativa não comportar ou justificar a criação de uma unidade específica para este fim. Questiona-se, inclusive, a própria existência de alguns conselhos, ante a evidente inviabilidade financeira e administrativa de sua manutenção. Uma alternativa lógica e viável seria a estruturação de unidade de auditoria interna nos conselhos federais que atuaria em todo o sistema.

1050. Em relação à atividade finalística, após detida análise das leis de criação e respectivos regulamentos, restou caracterizado que estas entidades possuem cinco principais funções, que são registro, normatização, fiscalização, julgamento e orientação.

1051. A partir disso, verificou-se, de um modo geral, a insuficiência das atividades de fiscalização do exercício profissional por parte dos conselhos, constatada principalmente em razão do baixo percentual de desembolsos financeiros aplicados diretamente nesta atividade, comparativamente a outros gastos destas entidades. Uma solução proposta pela equipe de auditoria seria a recomendação para que os conselhos adotassem modelo praticado pelo Conselho Federal de Fonoaudiologia, que fixa percentual de sua receita para aplicação em atividades relacionadas à fiscalização, mecanismo que poderia garantir o mínimo de recursos humanos e materiais para a consecução da primordial função dessas entidades.

1052. Além disso, é proposto que os conselhos passem a divulgar indicadores específicos acerca de dispêndios com fiscalização, publicidade, indenizações a conselheiros, além de outros indicadores relativos às atividades finalísticas destas autarquias, com o objetivo de tornar a gestão dos recursos públicos mais transparente e permitir o controle pela categoria profissional interessada, pelos órgãos de controle e pela sociedade.

1053. Constatou-se também a ausência ou insuficiência de supervisão do conselho federal sobre os respectivos conselhos regionais, especificamente em relação às atividades finalísticas. Chegou-se a essa conclusão a partir da verificação de que, de maneira geral, os conselhos federais sequer conhecem dados e informações dos conselhos regionais relativos: ao número de fiscalizações realizadas; ao número de autuação e julgamento de processos; às sanções

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

aplicadas; e, aos dispêndios financeiros incorridos diretamente com a atividade de fiscalização profissional.

1054. Cabe, ainda, determinar a esses conselhos federais que passem realizar o devido acompanhamento e supervisão sobre a atividade de fiscalização realizada pelos conselhos regionais, propondo, inclusive, que seja avaliada a construção de um sistema de indicadores padronizados de desempenho para cada conselho regional, que pudesse ser avaliado e monitorado, e que os resultados possam ser avaliados na prestação de contas de cada conselho regional.

1055. Sobre as receitas dos conselhos, ficou evidente que o tema carece de legislação abrangente que defina de forma clara não apenas o fato gerador das anuidades, mas também aqueles referentes às taxas e demais serviços prestados por estas autarquias. Além disso, falta delimitação de que tipos de serviços e taxas podem ser cobrados pelos diversos conselhos. Ocorre, ainda, a criação de taxas não previstas em lei. O que se vê, atualmente, principalmente em relação às taxas, é a ausência de fundamento legal do tema, ou mera fundamentação genérica, o que dá azo a possíveis cobranças indevidas por parte destas instituições, ferindo, dentre outros, o princípio da legalidade tributária.

1056. Além das questões relacionadas às fontes de receitas, foi constatado achado pontual relativo aos ingressos extraorçamentários constantes do balanço financeiro, sendo proposta determinação de ações visando a correção de erros de parametrização de dados contábeis. Além disso, foram verificados achados e lacunas relacionadas às renúncias de receita e à cobrança de inadimplentes, sendo proposta a adoção de medidas corretivas.

1057. Em relação às despesas com verbas indenizatórias, a Lei 11.000/2004 autorizou os conselhos a normatizarem a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação. Buscou-se neste trabalho, em função da ausência de definição legal destes institutos, definir o conceito, incluindo o fato gerador e o que estas verbas indenizam, além de firmar entendimento sobre sua aplicabilidade e valores limite.

1058. Inicialmente, a natureza indenizatória dos jetons e do auxílio representação decorrem do caráter honorífico do cargo de conselheiro. Fazendo um parêntesis, a equipe efetuou um levantamento e observou que boa parte das leis de criação dos conselhos não estabelece expressamente o caráter honorífico deste cargo. De toda forma, esta é uma questão pacifica na jurisprudência desta Corte.

1059. Considerando o caráter honorífico do cargo e analogia com a legislação aplicável no âmbito da Administração Pública, restou evidenciado que: a diária se destina à indenização de despesas com alimentação, deslocamentos e hospedagem em viagens para fora do domicílio; o jeton à indenização de despesas com alimentação e deslocamentos por ocasião de participação em reuniões plenárias ou de diretoria deliberativas; e o auxílio representação à indenização de despesas com alimentação e pousada por ocasião de atividades de representação fora das dependências do conselho, desde que não cobertas por diária. Entende-se que a diária deve respeitar o limite estabelecido no Decreto 5.992/2006, assim como, os jetons e auxílio representação devem ser limitados a 50% deste valor limite.

1060. Foram descritos diversos achados pertinentes ao tema, destacando-se o pagamento de indenizações em valores excessivos, pagamentos de indenizações sem amparo legal ou em circunstâncias indevidas e pagamento cumulativo de indenizações, sendo propostas diversas determinações e recomendações de maneira a prover diretrizes e corrigir eventuais irregularidades, enquadrando-os nas definições e limites acima mencionados.

1061. Ademais, a equipe abordou a questão da incompatibilidade das atribuições dos conselheiros que possuem cargo honorífico, mas que são responsáveis pela gestão administrativa e financeira dos conselhos. Restou claro a impossibilidade fática de exercícios dos referidos cargos com outra atividade remunerada, ante a necessidade de presença praticamente permanente na instituição. Essa situação vem acarretando a ocorrência de inúmeros casos de conselhos que adotam subterfúgios como forma de recompensar as

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

atividades exercidas pelos conselheiros gestores, mediante o pagamento de verbas indenizatórias de forma imprópria e permanente, caracterizando verdadeira remuneração.

1062. No capítulo dedicado às transferências de recursos para terceiros, concluiu-se que não há óbice a realização de convênios e patrocínios por parte dos conselhos, desde de que respeitados os normativos aplicáveis à administração pública e devidamente normatizados no âmbito de cada sistema. Importante frisar que em ambos os casos há necessidade de alinhamento aos objetivos institucionais, sendo imprescindível a prestação de contas dos recursos repassados mediante convênios, de acordo com a legislação pertinente, e a da análise de custo/benefício e da observância de parâmetros relativos às relações contratuais estabelecidas pela Lei 8.666/1993 no caso de contratos de patrocínio.

1063. Verificou-se, ainda, a ausência de amparo legal para a realização de empréstimos a terceiros, da mesma forma que não há amparo legal para a concessão de bolsas de estudo a pessoas físicas inscritas nestas autarquias.

1064. Já no caso de concessão de bolsas de estudo aos conselheiros e/ou empregados dos respectivos conselhos como política de capacitação interna, considera-se necessária a realização de processo seletivo prévio, de forma evitar benefício indevido, resguardando-se os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade.

1065. Os achados relacionados às questões acima foram tratados mediante determinações e ciências aos diversos conselhos federais.

1066. Feitas estas considerações, torna-se forçoso reconhecer que as medidas sugeridas na proposta de encaminhamento aos conselhos de fiscalização do exercício profissional são em parte paliativas no sentido de ajustar os atos de gestão ao modelo de estruturação atualmente existente.

1067. O necessário debate em nível nacional envolvendo as diferentes instâncias e atores interessados no tema poderá resultar em um novo modelo de estruturação dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, com a adequada e pertinente regulamentação de todos aspectos que envolvem o funcionamento destas entidades, abarcando: critérios para criação e manutenção dos conselhos, considerando a composição da categoria profissional que assegure a implantação e financiamento de uma estrutura mínima de funcionamento em nível nacional; a natureza jurídica, que ainda enfrenta embates doutrinários, apesar da posição já firmada pelos Tribunais Superiores; supervisão ministerial, que igualmente enfrenta embates doutrinários e dúvidas quanto ao alcance do Decreto-Lei 200/1967; consolidação da ideia de sistema a partir da ratificação do conceito de autarquia única para fiscalização de cada profissão regulamentada, conforme já previsto na maior parte das leis de criação de conselhos; caráter honorífico do cargo de conselheiro, ante a omissão de boa parte das leis de criação dos conselhos sobre o tema, ocasião em que poderá ser avaliada a admissibilidade de remuneração das atividades de gestão quando exercidas por conselheiros; delimitação das fontes de receita em relação às anuidades, taxas, emolumentos e demais serviços prestados, especificando para cada um deles fatos geradores, critérios de reajuste, valores limites, isenções; pagamento de verbas indenizatórias, especialmente no que diz respeito à fixação e padronização de valores e critérios de pagamento; fixação de normas e critérios para a transferência de recursos para terceiros mediante convênios e contratos de patrocínio; fixação de percentual mínimo da receita destinado às atividades de fiscalização.

1068. Enquanto isso, as medidas abaixo relacionadas se tornam relevantes para atenuar a ausência ou a insuficiência de normatização e de estruturas de controle capazes de conferir o mínimo de uniformização e de organização administrativa destas entidades.

11 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

1069. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. Sobre a concepção, estruturação e controle da gestão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

I.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promovam estudos com vistas a avaliar o modelo mais viável de estruturação da auditoria interna no âmbito de cada sistema, conforme determinam a Lei 10.180/2001, art. 24 e o Decreto 3.591/2000, art. 14, e o implementem, atentando, no mínimo, para os seguintes aspectos: [item 4.2]

a) posicionamento da unidade de auditoria interna na organização;

b) autoridade da unidade de auditoria interna na organização, incluindo:

b.1) autorização para acesso irrestrito a registros, pessoal, informações e propriedades físicas relevantes para executar suas auditorias;

b.2) obrigatoriedade de os departamentos da organização apresentarem as informações solicitadas pela unidade de auditoria interna, de forma tempestiva e completa;

b.3) possibilidade de obter apoio necessário dos servidores das unidades submetidas a auditoria e de assistência de especialistas e profissionais, de dentro e de fora da organização, quando considerado necessário;

c) âmbito de atuação das atividades de auditoria interna, inclusive quanto à realização de trabalhos de avaliação de sistemas de controles internos;

d) natureza de eventuais trabalhos de consultoria interna que a unidade de auditoria interna preste à organização;

e) participação dos auditores internos em atividades que possam caracterizar co-gestão e por isso prejudiquem a independência dos trabalhos de auditoria;

f) estabelecimento de regras de objetividade e confidencialidade exigidas dos auditores internos no desempenho de suas funções;

I.2. Recomendar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, para que, nos termos do disposto no art. 24, IX, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 14 do Decreto 3.591/2000 e com o art. 19 do Decreto-Lei 200/1967:

a) promova o acompanhamento da atuação das unidades de auditoria interna dos conselhos de fiscalização profissional; [item 4.1]

b) acompanhe a estruturação das unidades de auditoria interna que vierem a ser constituídas pelos conselhos de fiscalização profissional; [item 4.2]

II. Sobre a atividade finalística

II.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

a) em coordenação com seus respectivos conselhos regionais, estabeleçam procedimentos uniformes para a elaboração do planejamento anual das atividades de fiscalização do exercício profissional, de modo que o plano de fiscalização anual de cada conselho regional possa ser devidamente avaliado, por parte do conselho federal, com base nos resultados alcançados. [item 5.2.1]

b) orientem seus respectivos conselhos regionais no sentido de que sejam apresentadas as seguintes informações nos relatórios de gestão: [item 5.2.1]

b.1) valor efetivamente gasto com as atividades de fiscalização do exercício profissional, contendo exclusivamente as despesas com: i) salário, encargos e benefícios dos fiscais; ii) transporte dos fiscais; iii) manutenção, seguro, estacionamento e pedágio dos veículos utilizados na fiscalização, em nome do conselho; iv) equipamentos utilizados na fiscalização, bem como seguro, calibração e manutenção destes; v) diárias para cobrir despesas de estadia e alimentação dos fiscais; vi) capacitação profissional dos fiscais; e, vii) telefonia móvel institucional utilizada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

pelos fiscais. Ressalta-se que nesse valor não devem ser incluídos o valor de aquisição e aluguel de imóveis e o valor de aquisição de automóveis.

b.2) número total de fiscalizações realizadas, indicando o quantitativo referente às proativas (decorrentes de planos de fiscalização) e às reativas (decorrente de denúncias, representações etc.);

b.3) número total de profissionais fiscalizados, indicando o quantitativo de pessoas físicas e pessoas jurídicas, se for o caso;

b.4) número total de autos de infração e notificações semelhantes;

b.5) números de processos instaurados e julgados, com detalhamento das sanções aplicadas (censuras, advertências, multas, suspensões e cancelamentos de registro, dentre outras);

b.6) valor total gasto com indenizações a conselheiros, indicando o total gastos com diárias, jetons, auxílios representação e demais verbas indenizatórias;

c) realize o efetivo acompanhamento e supervisão das atividades de fiscalização realizadas pelos seus respectivos conselhos regionais, mediante a coleta de dados e informações sobre as atividades de fiscalização da atividade profissional – planejadas e efetivamente executadas – de cada um dos conselhos que compõe o sistema, para que seja possível a formação de indicadores de desempenho; [item 5.2.2]

d) avalie a possibilidade de implantação de um sistema de indicadores de desempenho uniforme e padronizado, com o estabelecimento de padrões mínimos e metodologia de avaliação e monitoramento para cada conselho regional, de forma a possibilitar a detecção de desvios e a respectiva correção ou intervenção, se for o caso; e, [item 5.2.2]

e) avalie a possibilidade de elaboração de planos estratégicos com metas anuais progressivas, no sentido de buscar uma melhoria contínua de cada uma das atividades, e que os resultados possam ser avaliados na prestação de contas de cada conselho regional; [item 5.2.2]

II.2. Recomendar aos conselhos federais que avaliem a hipótese de adotar, no âmbito do seu respectivo sistema, modelo semelhante ao praticado pelo Conselho Federal de Fonoaudiologia (Resolução CFFa 481/2015), mediante a adoção de percentual mínimo da receita orçamentária do conselho a ser aplicada nas atividades de fiscalização do exercício profissional; [item 5.2.1]

III. Sobre as receitas

III.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:

a) abstenham-se de cobrar taxas que não estejam expressamente previstas em lei ou previstas de forma genérica em suas leis de criação, por contrariar o princípio da legalidade tributária (art. 150, inciso I, da CF/1988); [item 6.1]

b) adotem as medidas necessárias para corrigir os erros de parametrização dos dados contábeis que integram os ingressos extraorçamentários constantes dos balanços financeiros da entidade, de forma evitar a contagem em duplicidade de registros contábeis específicos e restringir o lançamento nesta rubrica aos dados relativos a recursos de caráter temporário, cujo Estado seja mero agente depositário, como os casos de depósitos em caução, fianças, operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, restos a pagar, nos termos do MCASP, orientando os respectivos conselhos regionais a procederem da mesma forma; [item 6.2]

c) adotem as medidas necessárias para dar cumprimento as regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal acerca de renúncia de receitas, especialmente quanto a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da entidade e as respectivas medidas de compensação, nos termos do disposto nos incisos I e II, art. 14, da Lei Complementar 101/2000, orientando os respectivos conselhos regionais a procederem no mesmo sentido; [item 6.3]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

d) sejam formalizados normas e manuais de procedimentos de cobrança de inadimplentes, detalhando os procedimentos administrativos para inscrição em dívida ativa, protesto de títulos, inscrição no Cadin e, se for o caso, nos bancos de dados e cadastros de consumidores (serviços de proteção ao crédito) mantidos por entidades privadas; [item 6.4]

e) realizem os devidos estudos necessários para fixação de critérios claros e objetivos para a realização de doações e subvenções entre conselhos, utilizando como critério a situação financeira e orçamentária de cada conselho regional e também do próprio conselho federal, encaminhando a este Tribunal a competente normatização dessas operações; [item 6.5.2]

f) abstenham-se de realizar empréstimos entre conselhos, uma vez que estas operações se caracterizam como operações de crédito, afrontando assim a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 35 c/c. art. 29, III, da Lei complementar 101/2000) e as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, visando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas; [item 6.5.3]

III.2. Determinar ao Conselho Federal de Química, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que se abstenha de realizar a cobrança da 'taxa de renovação de Certificado de Anotação de Função Técnica – AFT', por falta de amparo legal. [item 6.1]

IV. Sobre as verbas indenizatórias

IV.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que passem a observar as seguintes diretrizes na normatização da concessão e pagamento de verbas indenizatórias: [item 7]

a) as diárias, os jetons e os auxílios representação possuem natureza indenizatória e o seu pagamento não pode caracterizar remuneração, gratificação ou retribuição pelo exercício de atividade. [item 7.6.4]

b) as diárias destinam-se à cobertura de despesas com hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião de afastamento, em caráter eventual, do domicílio do beneficiário, em razão da execução de atividades de interesse do conselho; [item 7.3]

c) o jeton destina-se à 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]

d) o auxílio representação destina-se à cobertura de despesas com alimentação e deslocamentos urbanos por ocasião da execução de atividades de representação de interesse institucional do respectivo conselho junto a terceiros, fora das dependências da entidade. [item 7.5]

e) na fixação dos valores de diárias, deve-se atentar para a finalidade a que se destinam, além de observar os princípios da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade, adotando como limite os valores estabelecidos no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores; [item 7.3]

f) na fixação dos valores de jetons e auxílio representação, deve-se atentar para a finalidade a que se destinam, além de observar os princípios da razoabilidade, da moralidade, do interesse público e da economicidade, adotando como limite o valor de 50% daqueles estabelecidos em relação às diárias no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II, com alterações posteriores; [itens 7.4 e 7.5]

g) é vedado o pagamento concomitante de diárias, jetons e auxílios representação, assim como outras vantagens destinadas ao custeio de despesas da mesma natureza, ou seja, hospedagem, alimentação e deslocamentos urbanos; [item 7.6.3]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

h) é vedado o pagamento de diárias, jetons ou auxílios representação, ainda que em valores parciais, para a realização de atividades rotineiras dentro do próprio conselho; [item 7.6.2]

i) os jetons e auxílios representação devem possuir limites quantitativos mensais, sendo indevido o pagamento de mais de um por dia; [itens 7.6.2 e 7.6.4]

j) não existe fundamento legal para a previsão de outras formas de indenização das despesas com deslocamento para fora do domicílio, além das diárias em valor pré-fixado, sendo indevida, portanto, eventual autonomia de dirigente ou colegiado para estabelecer valores diferenciados. [item 7.6.8]

k) o estabelecimento de valores diferenciados de diárias em função da localidade de destino deve respeitar os limites do Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação 'C' e anexo II e no Decreto 71.733/1973, anexo III, grupo 'D', classe I, com alterações posteriores; [item 7.6.9]

l) não são devidas diárias por ocasião de afastamentos que ocorram dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas; [item 7.6.5]

m) a meia diária é devida apenas em caso afastamento que não exija pernoite, ou no dia de retorno, sendo indevida para a realização de atividades dentro da sede do conselho, caracterizando remuneração; [itens 7.3 e 7.6.2]

n) as normas que regulamentam o pagamento de verbas indenizatórias devem exigir que constem do processo administrativo a comprovação dos eventos que deram causa aos referidos pagamentos (bilhetes de embarque, lista de presença, certificados de participação, atas de reunião, dentre outros, conforme o caso), incluindo, no caso de diárias e auxílio-representação, a demonstração de vinculação com a atividade finalística ou com os interesses institucionais, nos termos dos Acórdãos TCU ns. 340/2008-Plenário, 684/2011-Plenário, 4.441/2014-1ª Câmara, 3.131/2013-2ª Câmara, 549/2011-Plenário e 1932/2014-Plenário; [item 7.6.6]

o) a verba de representação ou qualquer outra denominação que vier a ser dada ao adiantamento de recursos a conselheiro, em valor fixo, para custeio de despesas eventuais e excepcionais de pequeno vulto, que exijam pronto pagamento e que não possam aguardar pelo processo normal de execução de despesa, e que não esteja relacionada à despesas com alimentação, deslocamento urbano e hospedagem (indenizáveis mediante jeton, auxílio representação ou diária), deve ser realizada sob o regime de suprimento de fundos, mediante a devida justificativa quanto à finalidade da despesa e com posterior comprovação fiscal dos gastos, aplicando-se, na medida do possível, a legislação correlata (Lei 4.320/1964, art. 68; Decreto-Lei 200/1967, art 74, §3º; Decreto 93.872/1986, arts. 45 a 47; e Decreto 5.355/2005); [item 7.5]

IV.2. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, a instituição de normativos internos em consonância com as diretrizes para concessão e pagamento de verbas indenizatórias definidas no item IV.1, estabelecendo, também, a necessidade de observância das mesmas diretrizes pelos seus conselhos regionais e os remetam a esta Corte em prazo não superior a 180 dias da ciência deste acórdão. [item 7]

V. Sobre as transferências de recursos a terceiros

V.1. Determinar aos conselhos federais, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que observem as seguintes diretrizes no que diz respeito a transferências de recursos a terceiros:

a) a celebração de convênios ou instrumentos congêneres deve estar amparada em normativo interno regulamentando a concessão e estabelecendo critérios essenciais à adequada formalização, execução e prestação de contas, além de ser condizente com as suas atribuições e obedecer aos princípios que regem a administração pública, utilizando os parâmetros definidos pelo Decreto n. 6.170/2007, pela Portaria Ministerial MP/MF/MCT 127/2008, assim como pela

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU n. 424/2016, alinhando-se ao Acórdão 1.481/2012-TCU-Plenário; [item 8.2]

b) a concessão de patrocínio ou apoio financeiro a terceiros deve ser amparada em normativo interno que os regulamentem, o qual exija: a análise dos benefícios esperados da ação e o seu alinhamento aos objetivos institucionais; a natureza contratual; e a aplicação da Lei 8.666/1993 no que for cabível; [item 8.3]

c) a concessão de bolsas de estudo a conselheiros e/ou funcionários dos respectivos conselhos, uma vez alinhadas a sua política de capacitação interna, devem ser realizados mediante processo seletivo prévio, de forma a não caracterizar benefício pessoal, resguardando os princípios da isonomia, da impessoalidade, da publicidade e da moralidade, nos termos do Acórdão 1.114/2017-TCU-1ª Câmara; a concessão de bolsas de estudos para profissionais inscritos, por sua vez, é vedada por ausência de amparo legal, nos termos do Acórdão 6.259/2011-TCU-2ª Câmara; [item 8.4]

d) é vedada a realização de empréstimos a terceiros por ausência de amparo legal, nos termos do Acórdão 909/2008-TCU-2ª Câmara. [item 8.5]

VI. Informações ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República

VI.1. Informar ao Congresso Nacional e à Casa Civil da Presidência da República acerca das situações abaixo relacionadas, encaminhando, na mesma oportunidade, cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem:

a) a estrutura adotada na instituição da maior parte dos conselhos de fiscalização profissional, que constituem autarquias independentes, não está compatível com a concepção prevista nas respectivas leis de criação, seja pela previsão de que o conselho federal e respectivos regionais constituem em seu conjunto uma única autarquia, seja pela ausência de previsão da sua natureza jurídica autárquica, ocasionando relevante impacto no modelo de gestão e controle dessas entidades; [item 3]

b) ausência de uniformidade no que diz respeito à vinculação ministerial nas respectivas Leis de criação dos conselhos, aliada à posição controversa adotada no âmbito do Poder Executivo, em especial AGU e CGU, no sentido de que se as disposições dos arts. 19 e 26 do Decreto-Lei 200/1967, que trata da supervisão ministerial, não seriam aplicáveis aos conselhos de fiscalização do exercício profissional, acarretando, inclusive a ausência de acompanhamento e da estruturação das unidades de auditoria interna dos conselhos de fiscalização profissional, contrariando o disposto no art. 24, IX, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 14 do Decreto 3.591/2000; [item 4]

c) ausência de uniformidade no que diz respeito ao caráter honorífico do cargo de conselheiro nas respectivas leis de criação, cabendo destacar, neste caso, que as atribuições regulamentares dos conselheiros que exercem cargos de gestão se revelaram, ao longo do tempo, incompatíveis com o exercício de outra atividade remunerada, o que sugere a incompatibilidade com o caráter honorífico da função; [item 7.2]

d) a fixação em lei de percentual dos recursos repassados pelos conselhos regionais ao conselho federal (cota parte), em regra de 20 a 33%, vem ocasionando superávit financeiro dos conselhos federais e, em contrapartida, eventuais déficits em alguns conselhos regionais, especialmente os de menor porte, muitas vezes supridos pelo conselho federal sem o devido amparo legal, mediante doações e subvenções, diretamente ou por meio de fundos de apoio, ou, até mesmo, na forma de empréstimos; [item 6.5]

e) a Lei 11.000/2004, cujo art. 2º, § 3º autorizou os conselhos de fiscalização profissional a normatizar e fixar os valores da diárias, jeton e auxílio representação, sofreu um revés na sua concepção original, especialmente em razão da ausência de limites, com impacto no equilíbrio entre receitas e despesas, ante a declaração de inconstitucionalidade do caput do art. 2º, e seu § 1º, que autorizou os mesmos conselhos e fixar a anuidade cobrada dos profissionais inscritos, conforme deliberação do STF no RE 704.292/PR, em acórdão de 19/10/2016;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

f) a ausência ou insuficiência de acompanhamento e supervisão dos conselhos federais sobre seus respectivos conselhos regionais em relação as atividades finalísticas destas entidades, aliado ao baixo percentual de dispêndio financeiro com a fiscalização da atividade profissional realizada pelos conselhos tem prejudicado o desempenho da atribuição pela qual tais entidades foram instituídas, qual seja: buscar garantir o adequado exercício da profissão regulamentada, em defesa da sociedade; [item 5.2]

g) inviabilidade de existência de alguns conselhos de fiscalização profissional, em razão dos seguintes motivos, isoladamente ou em conjunto: baixo número de inscritos; reduzida arrecadação e consequente inviabilidade de implementação de uma gestão minimamente adequada; insuficiência de atividade fiscalizatória ativa; e reduzido ou inexistente dano social decorrente de eventual exercício irregular da profissão."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043363.

Voto

Trago à apreciação deste colegiado o relatório consolidador de fiscalização de orientação centralizada (FOC), realizada com o objetivo de avaliar, em âmbito nacional, os controles da gestão, as receitas, a regularidade das despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros, bem como prover panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP).

2. Trata-se de trabalho conduzido pela então Secex-RS, a quem antecipadamente rendo elogios e requeiro providências para que constem nos assentamentos funcionais dos servidores envolvidos, em conjunto com outras nove secretarias deste Tribunal e com o apoio constante e dedicado da minha assessoria. Ademais da então Secex-RS, unidade coordenadora da FOC, participaram também as então Secex-AM, Secex-ES, Secex-GO, Secex-MG, Secex-MS, Secex-RN e Secex-SP, além da SecexPrevidência e da SeinfraUrbana.

3. Durante os exercícios de 2015 e 2016, fiquei responsável pela lista de unidades jurisdicionadas (LUJ) de conselhos de profissão, a qual me foi novamente designada para o biênio 2019-2020. Sou, portanto, testemunha do que muitos outros relatores enfrentaram no tocante às especificidades dessa LUJ:

- a rarefeita normatização legal referente à execução de despesas e à gestão dos conselhos;
- o elevado número de representações e denúncias sobre concessão de diárias, pagamento de jetons, verbas de representação, além de outros relacionados a conflitos internos transportados a este Tribunal;
- a inexistência de diagnósticos sistêmicos no âmbito desta Corte de Contas acerca da atuação dessas entidades.

4. Em 2015, foi realizada fiscalização relativa à aplicação da Lei de Acesso à Informação que contemplou todos os CFP e resultou no acórdão 96/2016-TCU-Plenário, de minha relatoria.

5. Com o apoio do então presidente do Tribunal, ministro Aroldo Cedraz, promovi cinco "diálogos públicos", em todas as regiões do país, com representantes dos conselhos para difundir o acórdão, intercambiar experiências, aprofundar diagnósticos e dialogar com conselheiros, funcionários e outras partes interessadas.

6. O aprofundamento dos conhecimentos sobre os CFP – possibilitado pelo modelo de listas de unidades jurisdicionadas, que permitem ao relator solidificar os temas atinentes a uma clientela – viabilizaram a elaboração de estratégia ampla de atuação e formulação de proposta de fiscalização com foco nas áreas de gestão de receitas, gestão de despesas, particularmente com relação à regularidade das despesas com verbas indenizatórias e às transferências de recursos para terceiros, a atuação em atividades finalísticas e o relacionamento destes temas com as fragilidades de governança e controles da gestão.

7. Foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

> "Questão 1: o Conselho possui auditor interno ou unidade de auditoria interna, incluindo constituição e regulamentação, e esta unidade/auditor é atuante?
>
> Questão 2: as receitas auferidas pelo conselho estão em conformidade com o disposto na lei 4.320/1964, com sua lei de criação, com seu regimento interno/estatuto e demais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

normas que as regulam?

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

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

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

8. Para a execução do trabalho, foram realizadas duas auditorias-piloto (Creci-RS e Coren-RS), solicitadas informações a 28 conselhos federais e 10 conselhos regionais do estado do Rio Grande do Sul, realizadas nove auditorias, envolvendo 12 conselhos e enviados questionários a 559 conselhos, com respostas válidas de cerca de 96,6% (540), o que assegura nível adequado de confiabilidade dos achados que fundamentam as propostas de encaminhamento que submeto a este Plenário.

9. As auditorias-piloto e as fiscalizações realizadas nos conselhos federais e regionais selecionados deram origem a processos específicos, com tramitação própria para tratamento individualizado das impropriedades identificadas. O quadro seguinte ilustra o *status* atual de cada processo.

Conselhos fiscalizados	Processo	Deliberação
Coren-RS (auditoria-piloto)	012.600/2017-2	Acórdão 229/2018-Plenário
Creci-RS (auditoria-piloto)	012.601/2017-9	Acórdão 186/2018-Plenário
Crea-AM	023.421/2017-7	Acórdão 398/2018-Plenário
Creci-ES	023.517/2017-4	Acórdão 319/2018-Plenário
Crea-GO, CRO-GO e Cremego	023.515/2017-1	Acórdão 799/2018-Plenário
CRM-MG	023.485/2017-5	Acórdão 982/2018-Plenário
Crea-MS e Coren-MS	023.577/2017-7	Acórdão 692/2018-Plenário
CRM-RN	023.523/2017-4	Acórdão 320/2018-Plenário
Cremesp	024.851/2017-5	Acórdão 1282/2018-Plenário
CFP	023.468/2017-3	Sem deliberação de mérito
Confea	023.357/2017-7	Sem deliberação de mérito

10. As informações contidas nos relatórios individuais, juntamente com as impropriedades capazes de trazer repercussão geral, foram objeto de comentários dos gestores e de oitivas de outros órgãos da administração pública federal[1] e subsidiaram a elaboração deste relatório consolidado.

11. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 3,8 bilhões, que corresponde ao somatório das receitas orçamentárias (exercício de 2016) do conjunto de CFP fiscalizados nesta auditoria.

12. No período de realização desta auditoria, os conselhos federais e respectivos conselhos regionais dos técnicos industriais e dos técnicos agrícolas foram criados[2] e este Tribunal decidiu incluir

[1] Advocacia-Geral da União, da Casa Civil, do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia.

[2] Lei 13.639/2018.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio do acórdão 2573/2018-TCU-Plenário, em sua lista de unidades jurisdicionadas. Por este motivo, esses três conselhos não foram incluídos no trabalho.

II

13. Peço licença para apresentar uma necessária contextualização.

II.1
Natureza e finalidade dos CFP

14. No Brasil, a regra para o exercício de qualquer trabalho, ofício, função ou atividade econômica é a liberdade. A Constituição Federal também assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos[3] e estabelece que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão[4]. Em ambos os casos, contudo, a Carta Magna reserva ao legislador ordinário a prescrição das exceções de tal forma que, em algumas situações, a lei pode estabelecer requisitos de qualificação profissional e, por essa via, conferir ao Estado capacidade regulatória para limitar o exercício de determinadas atividades econômicas[5].

15. Para desempenhar essa função regulatória, a União foi encarregada de organizar, manter e executar a inspeção do trabalho[6], bem como legislar sobre as condições para o exercício de profissões[7]. Com base nisso, a União tem a competência de fiscalizar as profissões regulamentadas e a exerce por intermédio dos CFP, criados todos, federais ou regionais, por intermédio de lei federal.

16. Os CFP, portanto, nos termos de suas leis criadoras, fiscalizam o exercício das profissões dispondo, para tanto, de poder de polícia estatal delegado diretamente pela União. São pessoas jurídicas de direito público, conforme disposto em algumas leis de criação que conferiram tal personalidade jurídica e outras que estatuíram, além disso, a natureza autárquica.

17. A natureza pública dos CFP encontra-se solidamente pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em diversos julgados que remontam a década de 50 do século XX, como é o caso do RE 29.233, de 1956, no qual deixou assente que o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de São Paulo (Crea-SP) exercia serviço público federal, bem como possuía natureza autárquica e integrava o sistema administrativo do Estado. Outras decisões, mais recentes, ratificaram tal posicionamento, tais como as proferidas nos mandados de segurança 10.272 e 22.643.

18. A ementa do MS 22.643 ficou assim redigida (STF. Tribunal Pleno. MS 22.643. Rel. Min. Moreira Alves. Julgado em 06.08.1998. DJ de 04.12.1998):

> "- Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.
>
> - Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. Mandado de segurança indeferido."

[3] C.F., parágrafo único do art. 170.
[4] C.F., art. 5º, XIII.
[5] No Brasil, a relativização da liberdade de exercício profissional teve seu início na Constituição de 1967.
[6] C.F., art. 21, XXIV.
[7] C.F., art. 22, XVI.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

19. O STF, no MS 21.797-9 e na ADIN 1717/DF, pronunciou-se, em definitivo, no sentido de serem os CFP autarquias federais. A ementa da ADIN 1717/DF (STF. Tribunal Pleno. ADI 1.717. Rel. Min. Sydney Sanches. Julgado em 07.11.2002. DJ de 28.03.2003) recebeu a seguinte redação:

> "EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.
>
> 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do 'caput' e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.
>
> 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5°, 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.
>
> 3. Decisão unânime."

20. Quando do julgamento da ADI 1.717, envolvendo o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649/1998, que tratavam da caracterização das entidades de fiscalização profissional como entidades privadas, seguindo o voto do relator, ministro Sydney Sanches, decidiu o Plenário do STF que, mediante a interpretação conjugada do art. 5°, XIII, art. 22, XVI, art. 21, XXIV, art. 70, parágrafo único, art. 149 e art. 175 da Constituição Federal, não seria possível "a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais".

21. Portanto, o Supremo Tribunal Federal considera que os referidos artigos não tratam apenas do arranjo de implementação da política pública de emprego. Fazem parte do conjunto de dispositivos que estabelecem, juntamente com os demais artigos mencionados na deliberação do STF acima mencionada, a fiscalização profissional como competência da União originada em mandamento constitucional.

22. A tentativa de caracterização dos CFP como entidades privadas, na forma dos supramencionados dispositivos da Lei 9.649/1998, foi frustrada principalmente porque o STF reconheceu que eles exercem poder de polícia e possuem capacidade tributária ativa, que só pode ser delegada a pessoa jurídica de direito público, consoante art. 7º do Código Tributário Nacional.

23. Esta Corte de Contas, em incontáveis assentadas, também consolidou o entendimento de que os conselhos de fiscalização de profissional têm natureza autárquica, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado.

24. O atual arcabouço constitucional-legal sobre regulação e fiscalização das profissões pode ser considerado a culminância de uma tendência de progressiva proteção social difusa que evoluiu desde o paradigma liberal vigente no século XIX, antes da proclamação da independência do Brasil, em que havia garantia da plena liberdade de exercício de trabalhos, ofícios e profissões, passando pela Constituição de 1967, a qual dispôs que era "livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições que a lei estabelecer"[8], até o sistema vigente a partir da Constituição Cidadã.

[8] C.F. de 1967, art. 153, § 23, com a redação da Emenda Constitucional 1, de 17/10/1969.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

25. A doutrina predominante confirma o múnus público dos CFP. Inicialmente, Rubens Limongi França[9] conceituou os conselhos como pessoas jurídicas criadas para a consecução de determinados fins, às quais a ordem jurídica confere identidade própria, personalidade e capacidade jurídica, reconhecendo-as como sujeitos de direitos e obrigações.

26. Mais recentemente, e de forma mais categórica, Odete Medauar[10] enuncia que os CFP são organismos destinados a administrar o exercício de profissões regulamentadas por lei federal, geridos por profissionais da área, eleitos por seus pares. Para ela, "a chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada às ordens profissionais".

27. Valendo-me da acepção do autor português Vital Moreira, em sua obra "Auto-regulação Profissional e Administração Pública"[11], é possível asserir que a inserção dos CFP no ordenamento jurídico brasileiro conduz ao modelo de autorregulação pública, assim caracterizada[12]:

> "(...) surge inserida no âmbito da administração económico-profissional do Estado; é instituída por acto estadual ou é objecto de reconhecimento estadual implícito; reveste formas jurídico-públicas; as instâncias auto-regulatórias assumem status jurídico-público; as normas aprovadas adoptam a natureza de regulamentos administrativos; as sanções são sanções administrativas."

28. Essa autorregulação, contudo, não implica ausência de supervisão das diretrizes de governança e controle da União, tanto no que concerne à gestão dos recursos compulsoriamente extraídos dos particulares quanto para assegurar que o macrossistema de conselhos de fiscalização deve estar à serviço da sociedade prevenindo-a da atuação de maus profissionais. Deve-se rechaçar, portanto, a disseminação de perspectivas que reconfiguram os conselhos como instâncias quase sindicais imbuídas da defesa de interesses corporativos.

29. É sempre útil repisar algumas características, prerrogativas e sujeições dos CFP típicas das autarquias, tais como:

- necessidade de lei específica para sua criação, de iniciativa privativa do Presidente da República;
- personalidade jurídica própria, respondendo por suas obrigações;
- responsabilidade objetiva pelos danos produzidos, consoante o art. 37, §6°, da CF, ou seja, independentemente de culpa ou dolo do agente, assegurado o direito de regresso contra o responsável, se esse agiu com dolo ou culpa;
- patrimônio constituído de bens públicos;
- bens e rendas com características de impenhorabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade e impossibilidade de oneração;
- regime diferenciado de execução de dívidas passivas, com o pagamento de débitos via precatórios ou requisição de pequeno valor;
- submissão a regime diferenciado para cobrança de dívida ativa, com execução fiscal regida pela Lei 6.830/1980;

---

[9] FRANÇA, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 96.
[10] MEDAUAR. Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revistas dos Tribunais. 2014. p. 112.
[11] MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 56.
[12] Ibidem, p. 177-178.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

- privilégio da prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, de acordo com o art. 1º do Decreto 20.910/1932;
- direito à imunidade tributária recíproca de que trata o art. 150, VI, "a", da C.F., em relação aos impostos que incidam sobre o patrimônio, a renda e os serviços;
- dirigentes considerados autoridades para os fins da Lei 12.016/2009 e da Lei 4.717/1965, sendo sujeitos à impetração de mandado de segurança e ajuizamento de ação popular contra seus atos;
- legitimidade para propor ação civil pública, em benefício do interesse público, consoante art. 5º, IV, da Lei 7.347/1985;
- prerrogativa de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, por força do art. 183 da Lei 13.105/1997.

30. A despeito de sua natureza e de arrecadarem contribuições parafiscais, os CFP apresentam diversas peculiaridades, que os diferenciam das demais autarquias:

- contratam pessoal sob o regime da CLT, embora haja diversas ações pleiteando a transposição dos empregados para o regime da Lei 8.112/1990, bem como requerendo a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos que preveem o enquadramento dos empregados no regime celetista;
- seus dirigentes não são remunerados, mas sujeitam-se ao mesmo nível de responsabilização administrativa, civil e criminal;
- não dependem de lei para a criação dos empregos de seu quadro nem para fixação da remuneração de seus empregados[13];
- não se submetem aos estritos limites da Lei Complementar 101/2000;
- realizam concursos de forma simplificada para a contratação de pessoal, desde que com critérios objetivos de seleção, de modo a assegurar a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, transparência e a publicidade dos procedimentos;
- possuem procuradorias próprias, sendo que, para as demais autarquias, a representação judicial e extrajudicial, atualmente, é feita pela Procuradoria-Geral Federal;
- têm seus dirigentes eleitos por profissionais inscritos em seus quadros;
- possuem maior autonomia administrativa do que outras entidades da administração indireta e desfrutam de excepcional autonomia orçamentária, pois não estão incluídos no Orçamento Geral da União, em razão de disposições repetidamente incluídas na lei de diretrizes orçamentárias, e os recursos que arrecadam não são recolhidos à conta única; e
- mantêm-se com recursos próprios, tributários e não tributários**,** não recebendo qualquer auxílio do Tesouro Nacional.

[13] Conforme decidido por essa Corte, os CFP devem observar apenas as normas gerais e princípios da LRF, com destaque para a ação planejada e transparente, não estando submetidos aos limites de gastos com pessoal, pois não participam do Orçamento Geral da União, e suas despesas e receitas não geram impacto na gestão fiscal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

31. A gênese de um CFP – necessariamente criado por lei – pode estar relacionada ao prestígio da profissão, à percepção de risco que a atuação de maus profissionais pode acarretar à sociedade ou, por vezes, à capacidade de as associações classistas influenciarem o processo legislativo.

32. Ao longo do tempo, profissões novas surgem e passam a ser almejadas por muitos jovens, enquanto outras tornam-se obsoletas, perdem prestígio ou deixam de ser reconhecidas como demandantes de requisitos formais de conhecimentos e habilidades. O número de afiliados ao sistema dos conselhos de economistas domésticos, por exemplo, vem declinando ao longo do tempo e hoje conta com apenas 1.169 profissionais registrados.

33. Um caso ilustrativo é o julgamento do RE 414.426[14], por meio do qual o plenário do STF entendeu que a Constituição Federal de 1988 não acomoda a exigência de inscrição na Ordem dos Músicos do Brasil, bem como de pagamento de anuidade, para o exercício da profissão de músico, que é manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão.

> "Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão."

34. Mais recentemente, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região concluiu que[15]:

> "somente os músicos profissionais, maestros, diplomados em nível superior ou com função de magistério, entre outros, é que se sujeitam à obrigatoriedade da inscrição no Conselho de Classe. Para estes, sim, é razoável a exigência."

35. Tal decisão fundamentou-se no raciocínio de que o art. 28, "f", da Lei 3.857/1960 não pode ser recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 5º, IX, assegura o direito à livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Referido dispositivo legal prescreve:

> "Art. 28. É livre o exercício da profissão de músico, em todo o território nacional, observados o requisito da capacidade técnica e demais condições estipuladas em lei;
>
> (...)
>
> f) aos músicos de qualquer gênero ou especialidade que estejam em atividade profissional devidamente comprovada, na data da publicação da presente lei;
>
> (...)"

36. A questão é emblemática do debate sobre a extensão da regra do livre exercício profissional *vis-a-vis* os casos que requerem lei reguladora, nos moldes do art. 5º, XIII, da Constituição Federal:

> "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> (...)
>
> XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;"

[14] RE 414.426, rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 10/10/2011.
[15] AMS 0010129-67.2008.4.01.3800, de 23/9/2014.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

37. Com efeito, atualmente existem 68 profissões regulamentadas no país, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do então Ministério do Trabalho, mas nem todas têm um correspondente CFP.

38. A decisão de instituir lei reguladora de exercício profissional envolve, portanto, um balanceamento entre a regra da livre iniciativa e a premência de organizar a prestação e potencializar o benefício de serviços que nascem e se consolidam como respostas a necessidades sociais num dado contexto histórico.

39. Nessa acepção, ao menos teoricamente, a regulação profissional positivada constitui-se requisito do ordenamento social e busca preservar valores difusos distintos e superiores aos interesses meramente corporativos, sendo a defesa destes últimos a finalidade das organizações sindicais. Daí deriva a necessidade de que certas profissões se submetam a fiscalização do Estado.

40. Ao apreciar o recurso extraordinário 414.426, a ministra do STF Ellen Grace propugnou que apenas razões de interesse público deveriam legitimar a regulação normativa de qualquer ofício, trabalho ou profissão por parte do Estado. Para ela, a regulação normativa depende do atendimento de determinados parâmetros, que são "a necessidade de grau elevado de conhecimento técnico ou científico para o desempenho da profissão" e a "existência de risco potencial ou de dano efetivo como ocorrências que podem resultar do exercício profissional".

41. Conforme Vital Moreira,[16] "é universal a sujeição das profissões chamadas tradicionalmente 'profissões liberais' ou 'profissões livres' a um sistema de regulação pública mais ou menos intenso", adicionando que também é quase universal a existência de sistema de autorregulação ou corregulação profissional, divergindo muito, contudo, no que tange à amplitude regulatória e ao sistema de organização e implementação. Nesse sentido, esclarece que há, fundamentalmente, dois sistemas:[17]

> "a) o sistema europeu continental, em que as funções de regulação e disciplina competem diretamente à própria organização profissional ('ordem', 'câmara' ou 'colégio'), para o efeito dotada de poderes públicos e sendo em princípio de natureza obrigatória e unicitária;
>
> b) o sistema anglo-saxónico, em que as funções de regulação ora são delegadas às organizações profissionais privadas ora cometidas a organismos reguladores públicos (*licensing boards*, *registration authorities*), em cuja composição entram em maior ou menor medida representantes da profissão, directamente eleitos ou designados pelas associações profissionais voluntárias."

42. Acrescenta que, no sistema europeu, "a profissão é organizada em corporação pública, a quem são confiadas as funções de regulamentação e de disciplina da profissão"[18]. Registra que, embora a maior parte dos países da Europa continental compartilhe o mesmo tipo de organização profissional pública, muitas são as diferenças, seja quanto ao critério e número de corporações existentes, quanto à sua denominação e natureza jurídica, quanto à respectiva circunscrição territorial e organização, e mesmo quanto às suas funções[19].

43. Na Grã-Bretanha, por sua vez, as organizações são, em geral, voluntárias e plurais, sendo desconhecido o sistema de ordens profissionais de direito público nos moldes da Europa Continental[20].

---

[16] MOREIRA, Vital. *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*. Almedina, Coimbra, 1997. p. 258.
[17] Ibidem, p. 258-259.
[18] Ibidem, 1997. p. 259.
[19] Ibidem, p. 261-262.
[20] Ibidem, p. 259.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

44. Ainda de acordo com Vital Moreira[21], o número e a identidade das profissões envolvidas em ordens, câmaras ou colégios, na Europa, varia de país para país, havendo, contudo, um núcleo comum: "os advogados, as profissões médicas (médicos, dentistas, veterinários, etc.), os farmacêuticos, os arquitectos, os engenheiros". Vai desde as muitas dezenas da Espanha a poucos casos na França e em Portugal.

45. Independentemente do quão palpável pode ser a percepção da necessidade de regulação do exercício de uma atividade profissional, que não cabe aqui valorar, é necessário reconhecer que a construção de um arcabouço normativo consubstanciado em códigos de ética e conduta, parâmetros e procedimentos de atuação, cria um contorno mais definido do que se pode esperar da atuação escorreita dos militantes de cada ramo profissional e, assim, fornecer balizas extracontratuais de proteção recíproca das relações entre fornecedores e tomadores de serviço, sobretudo em ambientes em que a aplicação dos princípios de defesa do consumidor têm sua aplicação mitigada.

46. Finalmente, deve-se atentar para o fato de que as ordens e conselhos de profissões podem ter papel relevante na coordenação de seus afiliados no sentido de comprometê-los com valores públicos e, assim, mobilizá-los como vetores estratégicos na implementação de políticas públicas tornando ainda mais evidente a necessidade a subsunção dessas entidades aos mecanismos clássicos de supervisão ministerial.

47. Feitas essas considerações iniciais, registro que foram examinadas as competências típicas de Estado que foram delegadas para cada conselho (art. 21, XXIV, da C.F. 1988), agrupadas no relatório em cinco funções principais, quais sejam: (i) registro, (ii) normatização, (iii) fiscalização, (iv) julgamento e (v) orientação.

48. A função de registro decorre diretamente da restrição instituída ao final da redação do inciso XIII, art. 5º, da C.F. e possui caráter essencial, uma vez que se trata de certa garantia que pode ser oferecida à sociedade de que os profissionais registrados estão de fato capacitados.

49. Diretamente vinculada a essa função de registro, encontra-se a atividade arrecadatória (recolhimento de tributos), sendo esta a principal fonte de receitas dessas entidades. De acordo com o artigo 5º da Lei 12.514/2011, que trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, "o fato gerador das anuidades é a existência de inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado, ao longo do exercício".

50. Em 2016, havia 7,7 milhões de profissionais e 1,3 milhão de empresas registradas nos diversos CFP, sendo o maior número de registros observados no sistema de enfermagem (1,9 milhão), seguido do sistema de engenharia (1,3 milhão), como se verifica na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

Tabela 1 - Quantitativo de profissionais e empresas registradas em cada sistema, no ano de 2016

Sistema	Número de profissionais registrados	Número de empresas registradas
Enfermagem	1.874.001	28.551
Engenharia e agronomia	1.341.118	254.561
Contabilidade	545.285	61.255
Medicina	458.882	123.355
Odontologia	440.038	39.826

[21] Ibidem, p. 262-263.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

Sistema	Número de profissionais registrados	Número de empresas registradas
Administração	376.712	40.859
Corretores de imóveis	343.133	39.569
Educação física	311.628	34.393
Representantes comerciais	257.814	295.389
Fisioterapia e terapia ocupacional	227.133	38.992
Química	211.737	53.595
Farmácia	187.749	109.196
Psicologia	180.124	12.140
Serviço social	155.034	183
Arquitetura e urbanismo	147.616	24.207
Nutricionistas	132.266	22.066
Técnicos em radiologia	112.973	3.951
Medicina veterinária	108.715	82.331
Música	69.477	25
Economia	68.460	6.406
Biologia	60.215	3.846
Biomedicina	47.302	8.544
Fonoaudiologia	28.168	5.314
Biblioteconomia	15.176	165
Estatística	7.184	582
Relações públicas	2.130	180
Economistas domésticos	1.196	38
Museologia	1.008	23
TOTAL	**7.712.274**	**1.289.542**

Fonte: Quadro 12 do relatório consolidador (peça 330, p. 46-47).

51. A função normatizadora, geralmente desempenhada pelo conselho federal, compreende o estudo, a elaboração, a aprovação e a divulgação das normas que regulam a atividade profissional nos seus aspectos técnicos e éticos, de forma a buscar o adequado exercício da profissão.

52. A função fiscalizadora é uma das mais importantes dessas entidades, pois materializa o dever legal de dar à sociedade, nos termos das leis instituidoras, razoável segurança do adequado exercício da profissão, especialmente em relação aos aspectos de habilitação e ao respeito aos padrões técnicos e éticos.

53. Para a consecução dessa atividade, o conselho dispõe de poder de polícia e se utiliza de outros atributos como a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

54. Por meio da função de judicante, os conselhos exercem seu poder sancionador, com jurisdição sobre profissionais e empresas. Em geral, os julgamentos ocorrem nos conselhos regionais, em primeira instância, e nos conselhos federais, em grau de recurso.

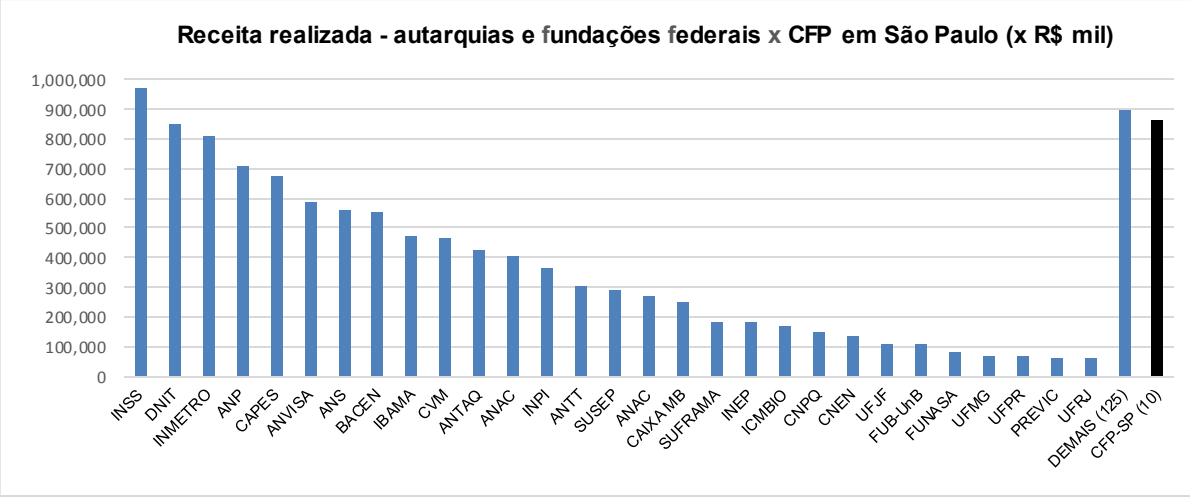
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

55. Finalmente, os conselhos desempenham a função de orientação, que reúne diversas competências de caráter pedagógico ou preventivo, direcionadas aos profissionais, à sociedade e até mesmo a outros órgãos e instituições públicas.

II.2
Materialidade e relevância

56. Em sentido oposto ao senso comum de que os CFP manejam orçamentos modestos, a verdade é que administram anualmente cerca de R$ 3,8 bilhões[22]. Como se pode observar na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**, a arrecadação somada dos dez maiores CFP localizados no estado de São Paulo é maior do que orçamento do DNIT no exercício de 2016, ficando atrás somente dos orçamentos do FNDE, da Aneel, da Anatel, do DNPM, do Incra e do INSS, que foram, respectivamente, R$ 21,6 bilhões, R$ 21 bilhões, R$ 2,6 bilhões, R$ 1,8 bilhão, R$ 1,5 bilhão e R$ 900 milhões.

Figura 1 - Comparação da arrecadação entre os 10 Maiores CFP em São Paulo e as receitas das autarquias e fundações federais – Exercício de 2016 (Em R$ mil).



Fonte: Vieira, Laercio Mendes. Transparência fiscal e "orçamentos paralelos: os casos dos conselhos de fiscalização profissional e dos serviços sociais autônomos". Concurso X de monografia. Prêmio SOF. Brasília, 2018.

57. Para se ter uma ideia, o orçamento anual individual dos onze maiores CFP ultrapassa a casa dos R$ 100 milhões, como se pode ver na tabela 1, e o sistema, como um todo, tem disponibilidade financeira superior a R$ 1,0 bilhão[23].

Tabela 2 - Arrecadação dos onze maiores CFP - Exercícios 2011, 2015 e 2016 (Em R$).

Conselho	2011	2015	% (¹)	2016	% (¹)
CFM	298.562.650,00	324.518.894,15	8,69	363.628.648,06	12,05
CONFEA	272.146.459,00	836.454.711,04	207,35	918.095.901,95	9,76
COFEN	232.842.055,00	316.031.133,96	35,73	359.382.617,44	13,72
CFC	178.964.875,00	253.919.455,79	41,88	257.201.571,90	1,29

[22] Viera, Laercio Mendes. *Transparência fiscal e "orçamentos paralelos: os casos dos conselhos de fiscalização profissional e dos serviços sociais autônomos"*. Concurso X de monografia. Prêmio SOF. Brasília, 2018.
[23] Ibid., p. 39.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

Conselho	2011	2015	% (1)	2016	% (1)
CFF	138.101.282,00	204.691.706,34	48,22	230.255.296,28	12,49
COFECI	119.934.017,00	186.507.269,45	55,51	180.492.783,30	-3,22
CFO	115.472.570,00	119.925.952,39	3,86	134.964.105,35	12,54
CFA	78.543.961,00	108.719.608,53	38,42	110.158.941,85	1,32
CFP	73.290.778,00	73.537.816,20	0,34	82.849.374,77	12,66
CFQ	70.214.117,00	132.074.798,51	88,10	143.581.267,98	8,71
CFMV	54.922.612,00	97.584.780,29	77,68	109.868.832,06	12,59
Total	**1.632.995.376,00**	**2.653.966.126,64**		**2.890.479.340,94**	

Notas: (1) Percentual de crescimento no tocante ao exercício anteriormente utilizado.

Fonte: Vieira, Laercio Mendes. *Transparência fiscal e "orçamentos paralelos: os casos dos conselhos de fiscalização profissional e dos serviços sociais autônomos"*. Concurso X de monografia. Prêmio SOF. Brasília, 2018.

58. Os dados financeiros, ao mesmo tempo que reforçam a necessidade de formação de um entendimento mais sólido a respeito de como os CFP utilizam os recursos compulsoriamente extraídos de seus profissionais registrados, revelam um sistema duplamente desigual: regionalmente, com conselhos "ricos" nos estados das regiões Sul e Sudeste e deficitários nos demais, e pelo prestígio das profissões, o que se reflete no montante arrecadado e na estrutura de gestão adotada.

59. O sistema dos conselhos de engenharia, por exemplo, tem arrecadação anual superior a R$ 900 milhões, enquanto o sistema dos profissionais da área de estatística, abaixo de R$ 2,0 milhões; o sistema dos profissionais da área de enfermagem tem 1,8 milhão de registros ativos, enquanto o da área de museologia, pouco mais de mil; alguns sistemas contam com mais de mil funcionários, enquanto outros, com menos de vinte funcionários.

60. Cabe destacar a título de informação que, de acordo com as respostas dos conselhos ao questionário, considerando a posição ao final de 2016, os CFP tinham o total de 15.953 funcionários efetivos, 2.535 cargos em comissão, 2.756 estagiários e 2.282 de terceirizados.

61. Independentemente de quão mais ou menos perceptível é a necessidade de regulação de uma profissão por um CFP, as análises adiante se fundam na premência pela compreensão do papel, importância, relevância e materialidade dessas entidades.

III
Governança e controle da gestão

62. Como antecipado, muitos dos achados levantados no plexo das auditorias que integram a presente FOC derivam, em maior ou menor grau, de fragilidades no modelo de governança e controle da gestão que, no caso dos CFP, sofre de problemas conceituais e estruturais que, apesar de muito graves, nem sempre estão sob a governabilidade de seus dirigentes.

63. É que o modelo geral de governança aplicado à administração pública brasileira tem como pilar um sistema formado por controle interno, constituído por instituições e procedimentos, particularmente de natureza gerencial, típicos no âmbito de cada Poder, que asseguram o alcance de metas e resultados sempre sob a égide da lei; e por um controle externo, verificador e indutor de *accountability*, exercido, no caso do governo central, pelo Congresso Nacional e por este Tribunal.

64. Supervisão ministerial, existência e atuação de um órgão de uma auditoria interna, e mecanismos de autocontrole são três atributos críticos para a adequada operação de um ambiente de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

controle interno que, se fraco ou inexistente, produz lacunas que possibilitam a ocorrência de erros e de fraudes ou acabam sendo supridas pela atuação anômala do controle externo.

III.1
Inexistência de supervisão ministerial

65. A AGU, a CGU e o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) foram uníssonas em afirmar que os conselhos possuem natureza jurídica *sui generis*, sujeitando-se ao controle externo do Tribunal de Contas da União, mas não à supervisão ministerial regulada pelos arts. 19 a 26 do Decreto-lei 200/1967 e tampouco à jurisdição da CGU[24].

66. O então MP foi enfático no sentido de que[25]:

> "(...) as autarquias profissionais são atípicas. Não se coadunam ao padrão de autarquia pública do Decreto-Lei 200/1967 e não integram a Administração Pública, e não cabendo, portanto, ao Poder Executivo dispor sobre a organização e funcionamento dos conselhos profissionais e nem a este Ministério do Planejamento manifestar-se sobre alterações na lei instituidora dos referidos conselhos" (grifei).

67. A ideia de que não cabe ao Poder Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento dos CFP não se coaduna com o fato de que as leis de criação dessas entidades, sancionadas pelo Presidente da República, que as assina sempre em conjunto com o Ministro do Trabalho, dispõem sobre a composição dos plenários e organização das atividades.

68. A esse respeito, mas em sentido diverso, apenas seis meses antes da edição do parecer citado nestes autos, a AGU, que neste momento corrobora a posição do extinto MP, concluiu que[26]:

- "os conselhos profissionais são entes do Poder Executivo Federal, assumindo a natureza de autarquia (...)"
- "a CGU-PR tem atribuição legal para atuar junto a esses conselhos nas áreas de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses de ouvidoria;"

69. A opinião da AGU veio no bojo do processo que culminou na prolação do acórdão 192/2019-TCU-Plenário, cujo voto fundamentador foi apresentado pelo ministro Raimundo Carreiro. Na ocasião, o órgão jurídico da União acrescentou, após mencionar a decisão do STF no MS 21.797, relativamente ao limite do valor das diárias pagas pelos conselhos que deve respeitar o valor fixado pelo Chefe do Poder Executivo, que[27]:

> "Se o chefe do Poder Executivo pode fixar limite de valor de diárias, também pode efetuar o controle interno, desses e de outros assuntos. Por não estarem vinculadas aos ministérios, é que a CGU-PR deve exercer a fiscalização de tais entidades de modo precípuo." (grifei)

70. Quanto à manifestação mais recente de coautoria da AGU, aduzida ao presente processo, considero que carece de suporte lógico o argumento de que os CFP, autarquias, se submetem ao controle externo exercido por esta Corte, mas sobre eles não deve ser exercido o controle interno do chefe do Poder Executivo Federal. Tal raciocínio resultaria no único caso a obstar o pleno cumprimento do art. 74, IV da Constituição Federal:

---

[24] Parecer 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU (TC 027.232/2016-6, peça 4).
[25] Nota Técnica nº 20641/2018-MP (peça 327, p. 4)
[26] Parecer 00017/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU (peça 22, p. 13 do TC 027.232/2016-6).
[27] TC 027.232/2016-6, peça 22, p. 13

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

> "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
>
> (...)
>
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional."

71. A supervisão ministerial da administração direta e indireta foi estabelecida, inicialmente, no art. 19 do Decreto-lei 200, de 25/2/1967, que prevê que:

> "Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República."

72. Não há dúvida, não há exceção, todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal estão subsumidos a uma instância supervisora, seja ela um ministro de estado, seja o Presidente da República.

73. O decreto-lei é cristalino quanto à forma de organização da administração pública e a necessidade de supervisão ministerial:

> "Art. 4° A Administração Federal compreende:
>
> I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
>
> II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
>
> a) Autarquias;
>
> b) Empresas Públicas;
>
> c) Sociedades de Economia Mista.
>
> d) fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596, de 1987)
>
> Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade."

74. O Decreto 60.900, de 26/6/1967, que originalmente regulamentou a regra da supervisão, dispunha o seguinte sobre a vinculação das entidades da administração indireta:

> "Art. 1º As entidades da Administração Indireta, das categorias constantes do art. 4º, inciso II, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passam, de acôrdo com o artigo 154 do mesmo Decreto-lei, a vincular-se aos Ministérios em cuja área de competência se enquadram, de acôrdo com a seguinte discriminação:
>
> (...)
>
> IX - MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL
>
> 1. Conselho Federal de Contabilidade
>
> 2. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia
>
> 3. Conselho Federal de Economistas Profissionais
>
> 4. Conselho Federal de Química
>
> 5. Conselho Federal de Medicina
>
> 6. Conselho Federal de Biblioteconomia
>
> 7. Instituto Nacional de Previdência Social

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

8. Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado

9. Ordem dos Advogados do Brasil

10. Serviço de Assistência e Seguro Social dos Economiários."

75. Como se vê, com a edição do Decreto 60.900/1967, os conselhos então existentes foram vinculados ao Ministério do Trabalho, inclusive a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), agudizando a inconsistência da alegação do então MP de que a história e a experiência dos CFP não os leva a ser sujeitos à supervisão ministerial.

76. Posteriormente, o Decreto-lei 968/1969, que dispunha sobre o exercício da supervisão ministerial relativamente às entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, prescreveu:

> "Art. 1º. As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.
>
> Parágrafo único. As entidades de que trata êste artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interêsse público."

77. A despeito de o normativo consagrar e positivar a peculiaridade dos CFP, não os imunizou da supervisão ministerial, já então prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-lei 200/1967.

78. Na década seguinte, os Decretos 74.000/1974 e 74.296/1974, que regulamentavam o Decreto-lei 200/1967, mantiveram as vinculações dessas autarquias ao Ministério do Trabalho, assim como o Decreto 79.137/1977, que incluiu outros CFP então constituídos.

79. Em 21/11/1986, contudo, a edição do Decreto-lei 2.299 expressamente revogou o parágrafo único do Decreto-lei 968/1969. A norma regulamentadora do Decreto-lei 2.299/1986, o Decreto 93.617, de 24/11/1986, de forma claramente antinômica em relação ao regramento geral estatuído pelo Decreto-lei 200/1967 – vigente e intacta até hoje, registre-se – eximiu de supervisão ministerial as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais.

> "Art. 1º. Não será exercida supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, a que se refere o Decreto-lei nº 968, de 13 de outubro de 1969.
>
> Art. 2º. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.
>
> Art. 3º. Revogam-se as disposições em contrário, em especial o artigo 1º, item II, nºs 6 a 24, do Decreto nº 74.000, de 1º de maio de 1974, e o artigo 3º, item I, do Decreto nº 81.663, de 16 de maio de 1978." (grifei)

80. Ocorre que o Decreto 93.617/1986 foi expressamente revogado pelo decreto sem número de 10/5/1991 sem que norma posterior tenha reestabelecido expressamente a necessidade de supervisão ministerial para os CFP. Inobstante isso, há ao menos quatorze conselhos expressamente vinculados ao Ministério do Trabalho por suas leis de criação.

81. A submissão dos CFP à supervisão ministerial não é mera formalidade. O art. 25 do Decreto-lei 200/1967 explica bem seu objetivo:

> "Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

I - Assegurar a observância da legislação federal.

II - Promover a execução dos programas do Govêrno.

III - Fazer observar os princípios fundamentais enunciados no Título II.

IV - Coordenar as atividades dos órgãos supervisionados e harmonizar sua atuação com a dos demais Ministérios.

V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

VI - Proteger a administração dos órgãos supervisionados contra interferências e pressões ilegítimas.

VII - Fortalecer o sistema do mérito.

VIII - Fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valôres e bens públicos.

IX - Acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Govêrno, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços.

X - Fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro.

XI - Transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério."

82. E o art. 26 do mesmo normativo esclarece que a supervisão ministerial visará assegurar, essencialmente:

"I - A realização dos objetivos fixados nos atos de constituição da entidade.

II - A harmonia com a política e a programação do Governo no setor de atuação da entidade.

III - A eficiência administrativa.

IV - A autonomia administrativa, operacional e financeira da entidade.

Parágrafo único. A supervisão exercer-se-á mediante adoção das seguintes medidas, além de outras estabelecidas em regulamento:

a) indicação ou nomeação pelo Ministro ou, se for o caso, eleição dos dirigentes da entidade, conforme sua natureza jurídica;

b) designação, pelo Ministro dos representantes do Governo Federal nas Assembleias Gerais e órgãos de administração ou controle da entidade;

c) recebimento sistemático de relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que permitam ao Ministro acompanhar as atividades da entidade e a execução do orçamento-programa e da programação financeira aprovados pelo Governo;

d) aprovação anual da proposta de orçamento-programa e da programação financeira da entidade, no caso de autarquia;

e) aprovação de contas, relatórios e balanços, diretamente ou através dos representantes ministeriais nas Assembleias e órgãos de administração ou controle;

f) fixação, em níveis compatíveis com os critérios de operação econômica, das despesas de pessoal e de administração;

g) fixação de critérios para gastos de publicidade, divulgação e relações públicas;

h) realização de auditoria e avaliação periódica de rendimento e produtividade;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

> i) intervenção, por motivo de interesse público." (grifei)

83. Ou seja, há um conjunto considerável de objetivos de políticas públicas que a supervisão ministerial permitiria articular e alinhar. Cito dois casos que foram objeto de deliberação desta Corte.

84. No primeiro, foi recomendado ao Ministério da Saúde que, em articulação com o Conselho Federal de Enfermagem e o Conselho Federal de Medicina, promovessem estratégias de conscientização aos profissionais de saúde sobre a desmistificação da reação anafilática pelo uso da penicilina, abordando, inclusive, a conscientização da gravidade da doença se não tratada tempestiva e adequadamente, bem como sobre a revogação da competência privativa do enfermeiro de nível superior para realizar testes rápidos, concedendo respaldo técnico a técnicos e auxiliares de enfermagem[28].

85. No segundo caso, foi determinado às secretarias do Tribunal para que, no caso de serem detectadas fraudes e desvios de recursos envolvendo a participação de profissionais (engenheiros, contadores, médicos, etc.), proponham a comunicação aos respectivos conselhos de registro e fiscalização de profissões e a fixação de prazo para que comuniquem, ao Tribunal de Contas da União, sobre as providências adotadas em cada caso[29].

86. Não pode o governo federal abdicar da coordenação de políticas públicas e da apropriada supervisão da prestação de serviços públicos federais, como bem enfatizou a equipe da então Secex-RS em seu relatório:

> "O que se verifica, na prática, é que o Governo Federal, sem uma fundamentação jurídica sólida, abdicou espontaneamente da atribuição legal de supervisão dos conselhos, deixando de inseri-los nos sucessivos Decretos que definiram a vinculação das autarquias e demais entidades integrantes da administração indireta aos ministérios integrantes da estrutura do Poder Executivo, desde, pelo menos, a edição do Decreto 801/1993 até o Decreto 8.872/2016, vigente atualmente."

87. A ausência de supervisão tem, ao menos, dois efeitos práticos indesejáveis: (i) desloca para o controle externo a função atípica de exercer a supervisão ministerial dessas entidades, suprimindo uma instância de controle e governança; e (ii) o Poder Executivo deixa de valer-se da atuação dos CFP como entidades estratégicas e de alta capilaridade para aplicação de políticas públicas setoriais.

88. A ideia de que a natureza jurídica dos conselhos é autárquica, que integram a administração pública e o Poder Executivo, a quem se vinculam e por quem devem ser supervisionados, está bem assentada no voto proferido pelo ministro Raimundo Carreiro quando da prolação do acórdão 192/2019-TCU-Plenário.

89. Na mesma linha é o entendimento do ministro Celso de Mello que, quando do julgamento da ADI 641[30], afirmou que os conselhos são entidades autárquicas vinculadas organicamente à estrutura do Poder Executivo, que se submetem à supervisão ministerial e ao poder de controle:

> "Os Conselhos em questão não se reduzem, em sua dimensão conceitual, à noção de entidade de classe. São entidades revestidas de natureza autárquica, vinculadas, organicamente, à própria estrutura do Poder Executivo, em cujo âmbito somente o presidente da República e o Procurador-Geral da República dispõem, na esfera federal, de legitimidade ativa "ad causam" para o controle concentrado de constitucionalidade.

[28] Item 9.1.5 do Acórdão 2019/2017-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Bruno Dantas.
[29] Item 9.2.2 do Acórdão 641/2007-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler.
[30] STF. Tribunal Pleno. ADI 641. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgada em 11/12/1991. DJ de 12/3/1993.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

> Os Conselhos e as Ordens profissionais constituem pessoas dotadas de capacidade meramente administrativa. Submetem-se, por isso mesmo, à tutela administrativa do Ministro de Estado a cujo poder de controle estão juridicamente sujeitos.
>
> O reconhecimento, aos Conselhos e às Ordens profissionais, da qualidade para agir – ressalvada a hipótese da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo poder deriva de explícita previsão constitucional (art. 103, VII) – significaria conferir legitimidade ativa, na esfera da fiscalização normativa abstrata, a entes autárquicos, quando falece, no plano do direito positivo, ao próprio Ministro de Estado – a cuja supervisão estão sujeitos – o exercício dessa mesma e excepcional prerrogativa de índole constitucional."

90. Repiso que a AGU outrora expressou entendimento similar[31], conforme transcrito no item 69 deste voto, e que o entendimento diverso foi contestado no voto do ministro Raimundo Carreiro que resulto no acórdão 192/2019-TCU-Plenário:

> "Pelo que se disse, portanto, até este momento, não há como acolher os argumentos nem as conclusões da CGU e da AGU, pois os Conselhos, nos termos da legislação e jurisprudência, assim como da doutrina citada nos pareceres da Semec e da Conjur, transcritos no relatório que antecede este voto, são autarquias que integram a Administração Pública e o Poder Executivo, devem ser vinculados ao ministério da área competente e, por consequência, devem se submeter à supervisão ministerial" (grifei).

91. Nesse cenário, considerando a clara natureza autárquica dos conselhos, que essas entidades integram a administração pública e o Poder Executivo e que exercem atribuições delegadas pela União, deve-se determinar à Casa Civil para que informe a esta Corte as providências necessárias para que seja suprida a lacuna de supervisão ministerial que sobre eles deve incidir, incluindo os respectivos responsáveis e prazos.

III.2
Atribuições da CGU

92. Por meio do acórdão 161/2015-TCU-Plenário, esta Corte firmou entendimento de que:

> "9.1.1. cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) elaborar as peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;
>
> 9.1.2. compete ao colegiado de cada conselho federal de fiscalização profissional elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;"

93. Posteriormente, por conta de questionamentos da CGU e do Crea/SP, a Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) deste Tribunal formulou representação autuada sob o número TC 027.232/2016-6. As principais contestações ao entendimento anteriormente fixado foram assim sintetizadas no voto condutor do acórdão 192/2019-TCU-Plenário, que resultou da aludida representação:

> "As alegações da CGU estão amparadas no Parecer nº 00204/2016/ASJUR-MTFC/CCU/AGU, de 22 de agosto de 2016, que sustenta, basicamente, três conclusões:
>
> 1) os conselhos não integram a Administração Pública;
>
> 2) os conselhos, por consequência, não integram o Poder Executivo Federal;
>
> 3) os conselhos não se sujeitam, portanto, à supervisão ministerial, razão pela qual a CGU não teria competência para atuar.

[31] Parecer nº 00017/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU (mencionado voto do TC 027.232/2016-6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

O referido parecer da AGU assenta as mencionadas conclusões nos argumentos bem sintetizados no seguinte parágrafo do citado parecer:

> Diante do exposto, verifica-se que os conselhos profissionais não integram a Administração Pública, já que não estão sujeitos à vinculação ou subordinação direta ou indireta à entidade da Administração Pública, não recebem recursos diretos ou indiretos do orçamento da União, seus empregados são remunerados por recursos arrecadados pela própria categoria, bem como seus cargos não são criados por lei, como ocorre com as demais autarquias."

94. Ao analisar essas alegações, o relator do acórdão 192/2019-TCU-Plenário, ministro Raimundo Carreiro, fez as seguintes considerações sobre as atribuições da CGU quanto aos CFP, analisando-as em conjunto com a temática da supervisão ministerial:

> "Com as máximas vênias, a tese ora defendida pela CGU e AGU, no sentido de que os Conselhos de Fiscalização do Exercício das Profissões não integrariam a Administração Pública, é contrária à legislação, à jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal de Contas, à doutrina qualificada e ainda ao entendimento que, desde sempre, tem tido não apenas a própria AGU, mas também a Presidência da República, conforme demonstrarei nos próximos parágrafos.
>
> Conforme visto acima, os argumentos da CGU, arrimada no parecer da AGU, são os seguintes para concluir que os Conselhos não integram a Administração Pública:
>
> 1 – '... não estão sujeitos à vinculação ou subordinação direta ou indireta à entidade da Administração Pública';
>
> 2 – '... não recebem recursos diretos ou indiretos do orçamento da União'
>
> 3 – '... seus empregados são remunerados por recursos arrecadados pela própria categoria';
>
> 4 – '... seus cargos não são criados por lei'.
>
> Os três últimos argumentos são aplicáveis também a diversas sociedades de economia mista que, assim como os Conselhos, 'não recebem recursos diretos ou indiretos do orçamento da União', 'seus cargos não são criados por lei', e seus empregados, embora não sejam 'remunerados por recursos arrecadados pela própria categoria' são remunerados por recursos auferidos pela própria empresa estatal, em virtude de sua atividade econômica.
>
> Dos quatro argumentos, portanto, sustentados pela AGU e encampados pela CGU, os três acima analisados são improcedentes. Resta, assim, analisar o argumento de que os Conselhos 'não estão sujeitos à vinculação ou subordinação direta ou indireta à entidade da Administração Pública'
>
> Curioso observar que a tese da CGU e da AGU, embora defenda que os Conselhos não integram a Administração Pública, reconhece a sua natureza de Autarquia, ainda que de natureza especial." (grifei)

95. Reforça ainda o argumento:

> "É de se notar que a tese, ora defendida pela CGU e pela AGU, já foi objeto de apreciação pelo STF, que a rechaçou, nos termos assentados no julgamento do RE 539.224, com a seguinte ementa (STF. Primeira Turma. Recurso Extraordinário nº 539.224. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 22.05.2012. DJe de 18.06.2012):
>
> Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

37, II, DA C.F.. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO.

1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da C.F./88, quando da contratação de servidores.

2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026).

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: *EMENTA: REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO. I – Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aporta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministral mitigada (art. 1º, Decreto-lei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União. II – Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do estado, únicas qualificáveis como longa manus deste. III – Remessa oficial provida. Pedido julgado improcedente*.

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento."

Ou seja, o STF desconstitui a decisão recorrida, do TRF da 5ª Região, cuja ementa foi transcrita no item 4 da ementa da decisão do STF, e estabeleceu a obrigatoriedade de submissão dos Conselhos às regras do concurso público, por serem 'autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional' (item 1 da ementa do RE 539.224, acima transcrita).

(...)

Portanto, como se vê, a legislação e a jurisprudência do STF são uníssonas quanto à natureza jurídica autárquica dos Conselhos assim como quanto à sua integração à Administração Pública e ao Poder Executivo, a quem se vincula e de quem deve receber supervisão ministerial.

(...)

Pelo que se disse, portanto, até este momento, não há como acolher os argumentos nem as conclusões da CGU e da AGU, pois os Conselhos, nos termos da legislação e jurisprudência, assim como da doutrina citada nos pareceres da Semec e da Conjur, transcritos no relatório que antecede este voto, são autarquias que integram a Administração Pública e o Poder Executivo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

devem ser vinculados ao ministério da área competente e, por consequência, devem se submeter à supervisão ministerial" (grifei).

96. Em relação ao controle interno, exercido principalmente pela CGU, o entendimento uníssono e pacífico desta Corte é que cabe à CGU elaborar o relatório e o certificado de auditoria, que integrará a prestação de contas dos conselhos de fiscalização profissional, previsto no art. 9º, III, da Lei 8.443/1992, não restando maiores controvérsias a esse respeito.

III.3
A profusão de entidades e a viabilidade do controle

97. No referido parecer 00017/2016/ASJUR-CGU/CGU/AGU[32], a AGU argumentou acessoriamente que a quantidade de CFP constitui óbice operacional para a que a CGU pudesse cumprir seu papel:

> "E inegável as implicações de ordem prática destas conclusões, sobretudo em razão da infinidade de entes que são os inúmeros conselhos profissionais a nível nacional e regional diante da estrutura da CGU-PR sempre a precisar de mais investimentos. Todavia, tal problemática pode ser solucionada à vista da reserva do possível, atuação por amostragem ou mesmo sorteios públicos." (grifei)

98. A quantidade de CFP, contudo, não pode ser aceita como premissa para tornar essas entidades defesas de supervisão ministerial e, consequentemente, de atuação da CGU. A incidência de supervisão e controle deve ter sua razão de ser balizada pela função estatal que desempenham os conselhos, e não por razões operacionais, que podem ser contornadas pela definição de estratégia, delimitação de escopo e definição de métodos e técnicas apropriados.

99. Com efeito, até o final da fase de execução deste trabalho, havia 559 conselhos[33], sendo 28 federais e 531 regionais. Deve-se notar, contudo, que, nos termos expressamente enunciados em suas leis criadoras, dezoito sistemas de fiscalização profissional[34] constituem-se em uma única autarquia, o que poderia viabilizar um modelo de supervisão centralizado no ente federal de cada um deles.

100. Transcrevo ilustrativamente o caso do sistema de psicologia (Lei 5.766/1971):

> "Art. 1º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselho Regionais de Psicologia, dotadas de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, constituindo, em seu conjunto, uma autarquia, destinados a orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Psicólogo e zelar pela fiel observância de ética e disciplina da classe." (destaquei)

101. Há casos, ainda, que apenas o decreto regulamentador instituiu as autarquias regionais, como no caso do sistema de estatística, museologia e técnicos em radiologia.

102. A questão é controversa e aponta para a necessidade de aprimoramento legislativo, pois se de um lado seria questionável a legalidade da existência de entidades regionais autônomas em certos sistemas, de outro lado alguns dispositivos parecem apontar para essa autonomia, tal como destacado no relatório consolidador[35]:

> "nas mesmas leis que preveem a criação da autarquia única para cada sistema de fiscalização profissional, foram inseridos dispositivos que são claramente incompatíveis com tal conceito, pois a sua aplicação prática somente seria possível num cenário de independência e

[32] TC 027.232/2016-6 - peça 22, p. 13.
[33] Excluídos dessa conta a OAB e suas seccionais e os conselhos de técnicos industriais e de técnicos agrícolas, ambos recentemente criados pela Lei 13.639/2018, editada quando a auditoria se encontrava em fase de execução.
[34] Quadro 9 do relatório (peça 330, p. 29).
[35] Peça 330, p. 31.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

> autonomia dos conselhos regionais em relação aos respectivos federais, a exemplo dos dispositivos que mencionam a distinção entre as receitas dos conselhos federal e dos regionais; regimentos internos, eleições e orçamentos independentes; competências e atribuições específicas e individualizadas; competência do regional para adquirir, onerar ou alienar bens imóveis; casos de prestação de contas do conselho regional ao conselho federal; e, de intervenção do conselho federal em seus regionais"

103. O encaminhamento de uma solução para esse diagnóstico é premente e deve apontar para uma modelagem legal, institucional e organizacional que viabilize estruturas racionais de governança baseadas na supervisão ministerial, no controle e no equilíbrio financeiro dentro de cada sistema (situação que abordarei no item VI).

104. Nesse sentido, deve ser dada ciência dessa situação ao Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Gestão, considerando sua competência para formular diretrizes para a organização e funcionamento da administração pública federal.

III.4
Autocontrole e o papel da auditoria interna

105. Na condição de autarquias, integrantes da administração indireta federal, os conselhos deveriam possuir unidades de auditoria interna, conforme preconizado pela Lei 10.180/2001 e pelo Decreto 3.591/2000, cujas partes pertinentes estão reproduzidas abaixo:

> "Lei 10.180/2001
>
> Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:
>
> (...)
>
> IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
>
> Decreto 3.591/2000
>
> Art. 14. As entidades da Administração Pública Federal indireta deverão organizar a respectiva unidade de auditoria interna, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, com o objetivo de fortalecer a gestão e racionalizar as ações de controle. (Redação dada pelo Decreto nº 4.440, de 2002)." (grifei)

106. A equipe de auditoria constatou que apenas 10[36] dos 28 conselhos federais informaram ter auditor ou unidade de auditoria interna. Outros dois[37] informaram que a unidade está em fase de criação ou estruturação.

107. A maior parte dos conselhos não tem unidade de auditoria interna, e dentre os que têm, a maioria enfatiza a verificação de aspectos contábeis e financeiros, sobretudo a verificação da arrecadação, e não no controle da gestão como um todo. A unidade instrutiva avalia que esse cenário se deve, em alguns casos, à ausência de iniciativa da entidade e, em outros, em razão dos parcos recursos e da pequena estrutura.

108. Alguns conselhos afirmaram ter controladorias, comissões de controle interno ou comissões de tomada de contas, que, apesar de desempenham funções complementares, não substituem a função de auditoria interna.

---

[36] Administração, arquitetura e urbanismo, Biblioteconomia, contabilidade, economia, enfermagem, engenharia e agronomia, farmácia, medicina e representantes comerciais.
[37] Odontologia e psicologia.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

109. Essa realidade evidencia fragilidade na gestão dos conselhos, tanto no que diz respeito ao baixo nível de definição legal dos limites e critérios a serem observados na gestão dos recursos financeiros, como no que diz respeito ao controle da atuação.

110. É fato inconteste que, da forma como estão atualmente estruturados, a maioria dos conselhos, autarquias federais vinculadas ao Poder Executivo, está em desconformidade com os comandos legais e regulamentares supracitados, e devem se submeter a mecanismos de supervisão que inclui sujeitar ao exame da CGU seus planos de auditorias internas (PAINTs) e respectivos relatórios (RAINTs), conforme determina a IN 9/2018 do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

111. Assim, deve ser determinado que a CGU promova o acompanhamento da atuação das unidades de auditoria interna e a estruturação das unidades de auditoria interna que vierem a ser constituídas no âmbito de cada sistema de profissão regulamentada, sob o comando, normatização e coordenação dos respectivos conselhos federais.

112. As unidades de auditoria interna dos sistemas dos conselhos de fiscalização profissional devem atender, no mínimo aos requisitos de autonomia, independência, livre acesso às informações, apoio e liberdade de atuação, especificação de forma, vedações e limites de atuação, transparência, conforme a Lei 10.180/2001e o Decreto 3.591/2000.

IV
Achados referentes a atividades finalísticas

113. O presente trabalho visou, também, suprir a ausência de trabalhos sistêmicos relacionados à área finalística dos conselhos, uma vez que o histórico de atuação desta Corte baseou-se em ações incidentais provocadas por denúncias e representações essencialmente sobre a gestão das despesas com diárias, jetons e verbas de representação.

114. Passo a examinar os achados relacionados a esse ponto.

IV.1
Insuficiência das atividades fiscalizatórias

115. Como critério geral aplicável, considera-se que a fiscalização dos profissionais é uma das principais atividades finalísticas dos conselhos. Assim, espera-se que boa parte dos recursos arrecadados sejam nela aplicados.

116. Com base em questionário encaminhado a 559 conselhos[38], 531 dos quais regionais, que são os responsáveis pelas fiscalizações, a equipe de auditoria produziu os seguintes dados sobre as atividades de fiscalização:

- em média, cerca de 9%[39] da receita é aplicada na atividade de fiscalização;
- há muito mais conselheiros titulares (federais e regionais) do que fiscais. Somente dois conselhos (de enfermagem e de odontologia) possuem mais fiscais do que conselheiros;
- quase um quarto dos conselhos regionais tem somente um responsável pela fiscalização do exercício profissional em todo o seu estado (ou até mesmo em mais de um estado).
- 15% dos conselhos regionais não tem um fiscal sequer.

[38] O índice de respostas foi de 86%.
[39] Quadro 16 (peça 330, p. 53-54).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

117. Além disso, da análise dos relatórios de gestão do exercício de 2016 e dos demais demonstrativos contábeis obtidos junto aos conselhos, verificou-se que, de maneira geral, os conselhos são superavitários, uma vez que gastam menos do que arrecadam[40]. Assim, o baixo desembolso com as atividades de fiscalização, em princípio, não é decorrência direta da insuficiência de recursos financeiros.

118. A unidade instrutiva propôs recomendar aos conselhos federais que avaliem a hipótese de adotar percentual mínimo da receita orçamentária do conselho a ser aplicado nas atividades de fiscalização do exercício profissional, a exemplo do que ocorre no Conselho Federal de Fonoaudiologia, bem como de determinar que procedam à elaboração, em coordenação com seus respectivos conselhos regionais, de procedimentos uniformes acerca do planejamento anual das atividades de fiscalizatórias (plano de fiscalização).

119. Na essência, com ajustes de forma estou de acordo com a determinação relativa ao planejamento anual, mas deixo de endossar a proposta de vinculação de percentual mínimo de recursos à atividade fiscalizatória, pois essa decisão orbita a esfera de discricionariedade dos gestores. Verifico que a questão crucial está relacionada a um planejamento bem calibrado das atividades necessárias, situação abrangida na determinação sobre a realização de um plano de fiscalização.

IV.2
Supervisão do conselho federal

120. A ausência ou insuficiência de supervisão do conselho federal sobre o conselho regional em relação às atividades finalísticas é outro achado relevante da equipe de auditoria.

121. A maioria das leis de criação preconiza a função supervisora do conselho federal sobre o regional, tanto em relação às atividades de fiscalização, como em relação à prestação de contas, corroborando o caráter unitário de funcionamento de cada sistema de fiscalização.

122. O descompasso de atuação entre conselhos regionais de um mesmo sistema[41] evidencia a necessidade de atenção dos seus respectivos conselhos federais, especialmente em relação à normatização de procedimentos, capacitação de funcionários e também no que diz respeito ao acompanhamento dos planos de fiscalização, de forma corrigir desvios de forma mais eficiente.

123. Segundo a equipe de auditoria, os conselhos federais não têm informações acerca da competência dos conselhos regionais relacionadas: "i) à autuação e ao julgamento dos processos de fiscalização; ii) às sanções aplicadas; e iii) aos dispêndios financeiros incorridos com a atividade de fiscalização".

124. Há, portanto, inequívoca existência de competência legal, por parte dos conselhos federais, para supervisionar as atividades de fiscalização realizadas pelos conselhos regionais.

V
Gestão de receitas

125. Nesta auditoria buscou-se também avaliar se as receitas ordinárias, os ingressos extraorçamentários e as renúncias, que, diga-se, compõem a carga tributária nacional, assim como a cobrança de inadimplentes e o trânsito de recursos financeiros entre os conselhos de um mesmo sistema estão em conformidade com a Lei 4.320/1964, com as leis de criação dos conselhos, com seus regimentos internos ou estatutos e demais normas aplicáveis.

[40] Quadro 22 (peça 330, p. 58).
[41] A exemplo dos demonstrados nos quadros 24 e 25 do relatório (peça 330, p. 64 e 65)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

126. De modo geral, os conselhos regionais são o caixa do sistema, pois são eles que arrecadam anuidades, taxas, emolumentos, multas, doações, subvenções, rendas patrimoniais e pagamentos pela prestação de serviços. As receitas dos conselhos federais resumem-se, na sua maior parte, à cota parte transferida pelos conselhos regionais, além de outras receitas próprias residuais como doações, legados, subvenções, rendimentos patrimoniais e rendas eventuais.

V.1
Anuidades

127. A inscrição no conselho, ainda que por tempo limitado ao longo de um exercício, constitui fato gerador para a cobrança de anuidades, nos termos do disposto na Lei 12.514/2011. Luísa Hickel Gamba aduz que, "destinando-se ao custeio de atividade típica do Estado, desenvolvida descentralizadamente por autarquia federal, as contribuições anuais devidas aos conselhos enquadram-se no conceito universal de tributo como receita do Estado".[42]

128. Quando julgou constitucional a Lei 12.514/2011, o STF enfatizou que, ao prever a anuidade (contribuição de interesse de categoria profissional – art. 149 da C.F.), a lei estabeleceu seu fato gerador, sujeitos ativo e passivo, e valor máximo.[43]

129. Sendo uma espécie de lei geral sobre as contribuições devidas aos conselhos, a Lei 12.514/2011 estabelece que regras que abrangem todos os casos não regulados em leis específicas, e dispõe que:

> "Art. 4º Os Conselhos cobrarão:
>
> I - multas por violação da ética, conforme disposto na legislação;
>
> II - anuidades; e
>
> III - outras obrigações definidas em lei especial."

130. Os limites das anuidades e seus respectivos mecanismos de correção monetária são definidos na Lei 12.514/2011[44], caso a lei específica de criação dos conselhos não estabeleça o limite, e os valores exatos são definidos por atos normativos dos próprios conselhos.

V.2
Taxas, emolumentos e outras rendas

131. A maioria das leis de criação dos conselhos possibilitam a cobrança de taxas e emolumentos como remuneração dos serviços que prestam.

132. As taxas[45] "têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua

---

[42] GAMBA, Luísa Hickel. Natureza jurídica das receitas dos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 122.

[43] RE 704292 / PR - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, DJe-170 03-08-2017: Na esteira do que assentado no RE nº 838.284/SC e nas ADI nºs 4.697/DF e 4.762/DF, as inconstitucionalidades presentes na Lei nº 11.000/04 não se estendem às Leis nºs 6.994/82 e 12.514/11. Essas duas leis são constitucionais no tocante às anuidades devidas aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, haja vista que elas, além de prescreverem o teto da exação, realizam o diálogo com o ato normativo infralegal em termos de subordinação, de desenvolvimento e de complementariedade.

[44] Art. 6º da Lei 12.514/2011.

[45] Por exemplo, taxas de inscrição, de expedição ou substituição de carteira profissional, de expedição de certidão e de anotação de responsabilidade técnica.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

disposição"[46] e, a despeito de submeterem-se à reserva legal[47], diversos CFP cobram essas espécies tributárias não previstas na legislação aplicável.

133. Em algumas leis de criação, contudo, não há menção explícita à possibilidade de cobrança de taxas e emolumentos, como, por exemplo, a Lei 4.769/1965 (CFA). Em outros casos, constam apenas disposições genéricas, sem a necessária delimitação do que poderia ser arrecadado pela autarquia, a exemplo da Lei 6.684/1979 (CFBio):

> "Art. 10 - Compete ao Conselho Federal:
>
> (...)
>
> IX - fixar o valor das anuidades, taxas, emolumentos e multas devidos pelos profissionais e empresas aos Conselhos Regionais a que estejam jurisdicionados;"

134. Mesmo em situações em que a lei de criação define precisamente o tipo de taxa a ser cobrada, como a da Lei 3.820/1960, dos conselhos de farmácia, que autoriza a cobrança de taxa de expedição de carteira profissional, identificou-se que o Conselho Regional de Farmácia do Estado de Mato Grosso arrecadava taxas sem previsão legal[48].

135. A par de tal constatação, é adequada a proposta da unidade instrutiva de dar ciência aos conselhos federais sobre a ilegalidade da cobrança de taxas e emolumentos cujos elementos não estejam previstos em lei, contrariando o princípio da tipicidade tributária.

136. Os CFP podem, ao teor do art. 4º, III, da Lei 12.514/2011, cobrar por outras obrigações estipuladas em leis especiais, desde que relacionadas as suas atribuições legais. Com efeito, muitas leis de criação já mencionavam a possibilidade de obtenção de rendas eventuais[49], fato que não lhes autoriza, contudo, a instituírem taxas ou contribuições de caráter obrigatório ou imprescindíveis ao exercício da profissão, pois tributos só podem ser criados por lei, obedecido o princípio da tipicidade tributária.

137. As receitas eventuais, referidas em algumas das leis criadoras de conselhos, só podem ser entendidas como provenientes de pagamentos voluntários ou facultativos (que não constituam pré-requisito ao exercício profissional). Podem advir, por exemplo, de doações ou pagamentos por serviços não definidos legalmente como fatos geradores de taxas.

138. É pertinente, assim, determinar aos conselhos federais que inventariem as receitas auferidas no âmbito dos seus respectivos sistemas, de modo a especificar seus valores, indicando, ainda, as respectivas bases legais para as receitas tributárias. Já quanto às receitas não-tributárias, devem ser descritos os fatos que lhes deram origem e demonstrada a facultatividade de pagamento.

---

[46] Art. 7º do CTN.

[47] Art. 3º do CTN.

[48] Constatou-se, em 2015, arrecadação de taxa de listagem (R$ 500,00) e de taxa de inscrição pessoa física de nível superior (R$ 67,00) (peça 330, p. 70-71).

[49] CFA (Lei 4.769/1965, art. 10, "e"; art. 12, "f"), CAU (Lei 12.378/2010, art. 30, V; art. 37, V), Confef (Res. Confef 206/2010 – Estatuto, art. 101, VI), Cofen (Lei 5.905/1973, art. 10, VI; art. 16, VI), Confea (Lei 5.194/1966, art. 28, IV; art. 35, VIII), CFF (Lei 3.820/1960, art. 27, "g"), Cofem (Lei 7.287/1984, art. 10, "e"; art. 12, "f"), Conferp (Dec-Lei 860/1969, art. 5º, "e"; art. 7º, "f") e CFESS (Lei 8.662/1993, art. 19, III; Res. CFESS 469/2005, art. 62, IV, art. 63, IV).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

V.3
Renúncias de receitas

139. As principais renúncias de receitas na esfera dos CFP foram listadas na Lei 12.514/2011. São elas os descontos para profissionais recém-inscritos e isenção para profissionais, a serem estabelecidos pelos respectivos conselhos federais[50].

140. Os conselhos devem obviamente zelar para que essas renúncias não tenham caráter discriminatório, ou seja, que não estejam baseadas em critérios justos e objetivos, e que não ponham em risco sua sustentabilidade econômico-financeira.

141. Esse raciocínio encontra suporte em interpretação dada por esta Corte, ao responder consulta[51] formulada por Comissão Especial da Câmara dos Deputados, por meio da qual enunciou que os CFP devem observar as normas gerais e princípios que norteiam a gestão pública responsável, com destaque para a ação planejada e transparente, que possam prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio de suas contas.

142. Nos acórdãos 398/2018-TCU-Plenário e 692/2018-TCU-Plenário, de minha relatoria, ao examinar dois casos semelhantes sobre renúncia de receitas no âmbito dos CFP, abordei a questão da aplicação do marco legal fiscal para os CFP. Destaco trechos do voto condutor:

> "30. Em julgado mais recente (acórdão 506/2017-TCU-Plenário), de minha relatoria, esta Corte de Contas entendeu que se aplica a essas entidades o art. 44 da Lei Complementar 101/2000, de modo a evitar o desequilíbrio econômico e financeiro dessas autarquias.
>
> 31. Esse entendimento fundamentou-se na premissa de que embora essas entidades não estejam adstritas aos limites específicos definidos na LRF, não estão excluídas do dever jurídico de respeito aos princípios referentes à boa gestão financeira e patrimonial, em particular o princípio da gestão fiscal responsável, que se extrai da primeira parte do § 1º do art. 1º da referida lei: 'A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas', no caso, as finanças da entidade, o equilíbrio entre receitas e despesas imediato e de médio prazo.
>
> 32. Nesse sentido, considerando os princípios do planejamento e da transparência fiscal subjacentes aos dispositivos acima citados, a proposta orçamentária da entidade deve estar acompanhada de estimativa do efeito dos descontos concedidos sobre as receitas." (grifei)

143. A equipe ressaltou, outrossim, que "não foram verificadas ocorrências de renúncias não razoáveis, com indícios de direcionamento e/ou capazes de onerar financeiramente a autarquia a ponto de afetar o equilíbrio de suas contas". Mesmo assim, propôs expedir recomendação para que os conselhos federais orientem os respectivos regionais a adotarem medidas para dar cumprimento às regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente o disposto nos incisos I e II do art. 14.

> "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

[50] Art. 6º, § 2º.
[51] Item 9.2.2 do acórdão 341/2004-TCU-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
>
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição."

144. Os conselhos de fiscalização profissional devem, por essas razões, estimar o efeito dos descontos concedidos em anuidades na proposta orçamentária da entidade em observância aos princípios do planejamento e da transparência fiscal.

V.4
Cobrança de inadimplentes

145. As regras de recuperação de créditos no âmbito de cada sistema são estabelecidas pelos respectivos conselhos federais, conforme dispõe o § 2º do art. 6º da Lei 12.514/2011. De fato, os conselhos federais têm, em sua maioria, regramento definido para a cobrança amigável e, em caso de insucesso, processamento administrativo para constituição de dívida ativa de forma a proceder às cobranças extrajudiciais e judiciais.

146. Foram mencionados no relatório três tipos de procedimentos utilizados: (i) inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Serviço Público Federal (Cadin), (ii) protesto de título em cartório, (iii) inscrição dos inadimplentes nos serviços bancos de dados e cadastros de consumidores.

147. Para a equipe de auditoria, a heterogeneidade no tratamento dado a cobrança dos inadimplentes pelos diversos conselhos resulta da ausência de norma geral que defina isso de forma clara. Nesse sentido, propôs recomendação para que sejam formalizados normas e manuais de procedimentos de cobrança de inadimplentes, detalhando os procedimentos administrativos para inscrição em dívida ativa, protesto de títulos, inscrição no Cadin e, também, nos bancos de dados e cadastros de consumidores (serviços de proteção ao crédito) mantidos por entidades privadas.

148. Estando os autos em meu gabinete, recebi em audiência representantes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que relataram dificuldades que a Justiça Federal vem enfrentando para processar o elevado número de processos de execução fiscal ajuizados por conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.

149. De acordo com o CNJ, em 2017, os conselhos foram responsáveis por expressiva participação na quantidade de ações de execução fiscal, como se verifica na **Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

Tabela 3 - Ações de execução fiscal dos CFP por região e jurisdição federal

Justiça Federal	Quantidade de processos	Percentual em relação a todos os processos
TRF-1		
União Federal	133.993	48,51%
Conselhos	58.528	21,19%
TRF 2		
Conselhos	71.166	62,17%
União Federal	17.326	15,14%

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

Justiça Federal	Quantidade de processos	Percentual em relação a todos os processos
TRF 3		
União Federal	245.795	42,76%
Conselhos	162.154	28,21%
TRF 4		
União Federal	82.199	47,00%
Conselhos	53.066	30,38%
TRF 5		
União Federal	128.332	53,40%
Conselhos	43.710	18,19%

150. Com base nesses dados, em 16/4/2019, levei comunicação ao Plenário, aprovada por unanimidade, determinando à Segecex que realize auditoria para avaliar a sistemática adotada pelos conselhos de fiscalização para a cobrança de inadimplentes de forma a reduzir a excessiva judicialização, bem como outros meios mais eficientes de obter o recolhimento das anuidades devidas e não pagas.

151. Dessa forma, considerando que em breve deverá ser realizado trabalho específico sobre o tema, por ora, a recomendação proposta não deve ser expedida.

VI
Trânsito de recursos financeiros entre conselhos

152. No item 6.5 do relatório, a equipe analisa o trânsito de recursos financeiros entre conselhos do mesmo sistema, subdividido em cota parte, doações e subvenções e empréstimos.

153. Os recursos que entram no sistema, em sua maior parte anuidades dos afiliados, pessoas físicas ou empresas, são coletados pelos entes regionais que, por isso, podem ser considerados os "caixas" dos CFP. Um percentual dessa receita arrecadada – denominada cota-parte e, conforme o caso, varia de 20 a 33,33% – é então transferida dos regionais para os conselhos federais.

154. Não obstante a maior parte dos sistemas de conselhos (24 de 28) serem superavitários, há situações que denotam desequilíbrios orçamentários entre entidades regionais do mesmo sistema.

155. Passo a examinar as formas constatadas de transferências desses recursos no âmbito de cada sistema.

VI.1
Doações e subvenções

156. As doações e subvenções são uma espécie transferência vertical do conselho federal aos regionais para socorrer desequilíbrios financeiros entre receitas e despesas dessas entidades.

157. Considerando a concepção legal dos diversos conselhos, questão já abordada neste voto, há duas situações que podem ser consideradas.

158. A primeira representa os sistemas cujas leis de criação estabelecem que conselho federal e respectivos regionais compõe uma única autarquia. Nesse caso, o trânsito de recursos tem suporte legal, desde que baseado em procedimentos formais, respeitando os princípios financeiros aplicáveis à administração pública, considerando os conselhos regionais como representações locais – com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

autonomia mitigada – da entidade e fazendo parte de um orçamento. Tais transferências seriam, portanto, espécies de desconcentração de recursos.

159. A segunda situação, constatada na prática, e à revelia do que prescrevem algumas leis de criação, é que cada conselho, seja ele federal ou regional, corresponde a uma autarquia independente. Para esse caso, a unidade instrutiva destacou que a realização de doações ou subvenções de recursos careceria de previsão legal e afrontaria as disposições da LRF.

160. Foram constatados, também, diversos casos de criação de fundos financeiros com regulamentações que estabelecem, em regra, suas constituições com recursos aportados pelo conselho federal e respectivos regionais, com finalidade de prestar apoio ou socorro financeiro aos conselhos que se encontrem com dificuldades operacionais ou administrativas que limitem a sua capacidade de cumprir as suas obrigações.

161. A equipe de auditoria opinou no sentido de que a realização de doações ou subvenções de recursos financeiros entre conselhos de um mesmo sistema – seja de forma direta, seja pela criação de fundo de apoio ou socorro financeiro – não possui amparo legal e afronta aos princípios consignados pela LRF aplicáveis aos conselhos de fiscalização profissional, mas, por antever que diversos conselhos regionais de menor porte teriam sérias dificuldades em se manter, deixa de propor determinação no sentido de obstar essa prática.

162. Não verifico óbices para a existência de mecanismos redistributivos dentro de cada sistema, de modo a compensar desequilíbrios orçamentários, entretanto, os institutos da doação e subvenção não são adequados para essa finalidade.

163. Para a questão do fundo financeiro de apoio ou de assistência, constatado em alguns conselhos[52], em princípio, deveria ter autorização legislativa.

164. Concordo, entretanto, com a ponderação da unidade instrutiva de que a expedição de determinação para vedar desde já a realização desses repasses traria sérias consequências operacionais, sendo mais adequado, por ora, induzir os conselhos federais de fiscalização profissional a adotarem medidas para normatizar tais transferências a partir de sistemáticas objetivas e juridicamente viáveis.

VI.2
Empréstimos

165. Outra forma corriqueira de promover equalização financeira entre conselhos federais e regionais é a realização de empréstimos financeiros daqueles para estes, tanto para realização de despesas de capital como correntes.

166. Na visão da equipe de auditoria, a concessão de empréstimo, nesse caso, é uma operação de crédito e representa afronta o art. 35 da LRF, que veda a realização de operação de crédito entre entes da federação. Propõe, assim, expedir determinação aos conselhos federais para que se abstenham de realizar tais operações.

167. Nos comentários dos gestores sobre o relatório consolidado da FOC, alguns conselhos[53] se manifestaram contrariamente ao entendimento da unidade instrutiva de que é vedada a celebração de empréstimo e argumentaram que os dispositivos do LRF não são aplicáveis a eles.

168. De fato, o art. 35 da LRF não regula a relação entre um conselho regional e seus respectivos regionais nem por analogia. A despeito disso, não posso deixar de apontar que não há

[52] Quadro 33 do relatório consolidador (peça 330, p. 92)
[53] Confere, CFESS, Confea, Cofeci, CFQ, CFC e Cofen (*vide* Item 9.4 do relatório, peça 330, p. 166-169).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

suporte legal para a realização de operação de crédito pelos CFP, que não são entidade privadas com liberdade econômica nem instituições financeiras, conforme dispõe o art. 17 da Lei 4.595/1964.

169. A dificuldade financeira estrutural dos conselhos de menor porte claramente não será equacionada por meio de empréstimos, pois haverá inexorável necessidade de devolução dos recursos corrigidos aos repassadores e, em certos casos, com juros.

170. Diante das análises realizadas, não resta dúvida de que não há amparo legal para a concessão dos empréstimos entre os conselhos.

VI.3
Desequilíbrio financeiro entre os sistemas

171. Partindo das premissas de que os sistemas de fiscalização profissional são, em regra, superavitários; que as atuais formas de redistribuição de recursos financeiros (doações/subvenções ou empréstimos) do conselho federal aos conselhos regionais carecem de amparo legal; e que a mera vedação dessa redistribuição de recursos pode acarretar a inviabilidade de funcionamento de diversos conselhos regionais de menor porte, a equipe de auditoria vislumbrou duas hipóteses para o adequado equilíbrio financeiro do sistema.

172. A primeira hipótese, considerada ideal, está relacionada à reestruturação dos conselhos de fiscalização profissional, passando cada sistema (conselho federal e os respectivos regionais) a constituir uma única autarquia, conforme previsto em diversas leis de criação.

173. A segunda, que passa por discussão legislativa, está relacionada com o percentual de cotas-partes repassados pelos conselhos regionais ao conselho federal (percentual da cota parte), que, aparentemente tem causado excessiva arrecadação por parte dos conselhos federais e gerado déficit em regionais de menor porte.

174. A questão dos desequilíbrios orçamentários entre conselhos de um mesmo sistema é um dos relevantes argumentos para a necessidade de discussão legislativa sobre suas formas de constituição, o que pode ser endereçado pelo chefe do Poder Executivo, que detém iniciativa privativa para as leis de criação dessas entidades[54].

VII
Despesas com verbas indenizatórias

175. Os CFP estão autorizados a normatizar alguns tipos de verbas indenizatórias. Nessa linha, o art. 2º, §3º, da Lei 11.000/2004 estabelece que os CFP "ficam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais".

176. Buscou-se verificar na presente auditoria se essas despesas realizadas pelos conselhos estão em conformidade com o disposto nas normas vigentes e jurisprudência, devendo-se ressaltar que não há lei específica definindo os conceitos e critérios para tais concessões, feitas, em regra, por meio de analogias com normativos aplicados no âmbito do Poder Executivo.

177. Ressaltando que os achados relativos às despesas de caráter indenizatório referem-se a situações que, em sua maioria, envolvem mais de uma dessas verbas, o relatório agrupou todos os achados referentes ao tema no item 7.6:

> 7.6.1 - Pagamento de verbas indenizatórias, em valores injustificadamente superiores aos estabelecidos nos Decretos 5.992/2006 e no Decreto 71.733/1973;

[54] C.F - art. 61, §1º, II, "e".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

7.6.2 - Pagamento de indenizações não previstas na Lei 11.000/2004, ou em circunstâncias indevidas, e, portanto, sem amparo legal;

7.6.3 - Previsão de pagamento ou ausência de vedação quanto ao pagamento concomitante de verbas indenizatórias de diferentes naturezas;

7.6.4 - Norma que permita e/ou efetivo pagamento de verbas indenizatórias caracterizando remuneração;

7.6.5 - Pagamento indevido de diárias para deslocamentos dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe, dentro do próprio município de residência, ou diária integral no dia de retorno da viagem, quando não é exigido pernoite;

7.6.6 - Ausência ou comprovação deficiente no pagamento de verbas indenizatórias;

7.6.8 - Ausência de critérios objetivos na indenização de despesas com deslocamentos a serviço fora do domicílio, que deveriam ser atendidas mediante o pagamento de diárias pré-fixadas pela administração

7.6.9 - Fixação de valores diferenciados de diárias em razão da localidade de destino, sem amparo legal

7.6.10 - Inadequação da definição de jeton como gratificação.

178. De modo geral, estou de acordo com o exame e com os encaminhamentos realizados pela Secex-RS em relação às despesas com verbas indenizatórias, fazendo, contudo, pequenos ajustes conforme análises realizadas nos subitens seguintes desta proposta de deliberação.

179. Considerando, entretanto, a extensão e a profundidade dos exames realizados quanto às despesas com verbas indenizatórias, o presente trabalho constitui oportunidade ímpar de firmar entendimentos aptos a favorecer a convergência das deliberações desta Corte sobre temas frequentemente presentes em representações relativas aos CFP.

VII.1
Cargo honorífico

180. Na maior parte das leis de criação de CFP não há previsão expressa acerca do caráter honorífico do cargo de conselheiro (18 de um total de 28 leis examinadas). Apesar disso, o tratamento como cargo honorífico está bem sedimentado, de modo que não foram identificados questionamentos acerca de sua natureza.

181. Observou-se que, de forma recorrente, conselheiros assumem cargos de direção/gerência, exercendo, além das funções de conselheiros propriamente ditas, entendidas como aquelas exercidas por ocasião das deliberações colegiadas, atividades rotineiras na gestão da entidade, na condição de presidente, diretor, tesoureiro, secretário, conforme disposto em normativo próprio.

182. Tal situação, sobretudo em conselhos de maior porte, inviabiliza o exercício de outra atividade profissional remunerada e vem resultando, na prática, em pagamentos permanentes e continuados de verbas indenizatórias, como ressaltado no exame de diárias e verbas de representação[55].

183. Reproduzo alguns trechos do relatório sobre o exame dessa situação:

> "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

[55] Achado descrito no item 7.6.4 do relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

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.

542. (...) existem conselhos com reduzidíssima estrutura e quadro de profissionais inscritos, (...). Nestes casos seria praticamente inviável e pouco recomendável a adoção das medidas acima sugeridas. Incluem-se nesta situação os sistemas de fiscalização profissional de Museologia, de Economistas Domésticos, de Relações Públicas e de Estatística, em razão da sua baixa arrecadação anual.

543. Portanto, o direcionamento de eventuais determinações ou recomendações sobre a matéria deve abarcar a elaboração de estudos e definição de critérios racionais para criação e manutenção dos conselhos de fiscalização profissional." (grifei)

184. Concordo com o entendimento da unidade instrutiva de que não se pode atribuir caráter remuneratório às verbas indenizatórias, mediante o pagamento com características de quase permanência e continuidade, o que caracteriza desvio de finalidade.

VII.2
Diárias

185. A concessão de diárias aos empregados dos CFP tem sido normatizada individualmente pelas entidades, conforme faculdade conferida pela Lei 11.000/2014, inexistindo norma jurídica de caráter geral a regulamentar a matéria. Em decorrência disso, foi identificada enorme variação de critérios de concessão e valores.

186. Essa lacuna normativa tem sido suprida por dispositivos da Lei 8.112/1990 e do Decreto 5.992/2006 resultando em enorme discrepância nos valores de diárias praticados pelos diferentes conselhos que, em certas situações, têm buscado amparo nos valores praticados no âmbito de outros poderes, inclusive Tribunais Superiores para fixar das suas diárias. Fato é que, em alguns CFP, os valores praticados podem ser considerados exorbitantes.

187. A analogia com o regulamento estatutário, entretanto, pode produzir inconsistências quando aplicada aos CFP, onde é comum a eleição de conselheiros do interior do estado para atuar nas capitais (conselhos regionais), ou de diversas localidades do país para atuar no conselho federal (geralmente localizado em Brasília/DF). Além disso, os cargos são honoríficos, para exercício de atividades específicas e esporádicas do mandato, e não para o cumprimento de jornada diária de trabalho.

188. Nesse cenário, para a equipe de auditoria, os conselheiros somente poderiam perceber verbas de caráter indenizatório para deslocamento intermunicipal ou interestadual desde que não seja exigência permanente do cargo e que não ocorra dentro da mesma região metropolitana, conglomerado urbano ou município limítrofe de sua residência.

189. Por meio do item 9.3 do acórdão 570/2007-Plenário, esta Corte determinou às instâncias federais dos CFP 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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

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.

VII.3
Jetons

195. Segundo o *Vocabulaire Juridique*, incorporado ao voto do ministro do STF Temistocles Cavalcante no MS 18697/1969, ao fazer referência ao voto do ministro Ruben Rosa do TCU[56], jeton é a "importância atribuída a certas pessoas que assistem a certas sessões ou assembleias, ou a título de remuneração pelas funções que ali exercem, ou a título de retribuição de despesas".

196. A par do caráter honorífico do cargo de conselheiro, o entendimento exposto no relatório é de que somente pode ser admitido o pagamento de jeton com a finalidade de indenização das despesas decorrentes da sua participação nas sessões do respectivo conselho. Nesse sentido, é destacado que as despesas indenizáveis sob a forma de jeton devem se restringir, em 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.

197. Assim, a unidade instrutiva, com base nas considerações expostas ao analisar as diárias, reproduzidas no item anterior, propõe fixar o limite do valor do jeton em 50% daqueles relativos às diárias estabelecidos no Decreto 5.992/2006, anexo I, classificação "C", além de determinar aos conselhos que é vedado o pagamento cumulativo de diárias com jetons.

[56] Processo 39.808/53, sessão de 31/8/1954.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

198. Observo, entretanto, em analogia ao disposto na Lei 5.708/71 e aos normativos do Poder Executivo que regulamentam o pagamento referente à participação em órgãos de deliberação coletiva, que tal rubrica é considerada como gratificação de presença e tem caráter remuneratório, conforme disposto na mencionada lei:

> "Art 1º Os órgãos de deliberação coletiva da administração federal direta e autárquica serão classificados de acôrdo 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)

199. A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) já emitiu parecer propugnando pela incidência de imposto de renda e contribuição previdenciária sobre a gratificação de presença instituída pelo Decreto 8.441/2015, relativa aos representantes dos contribuintes no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), o que corrobora seu caráter remuneratório[57].

200. Não obstante ser vedada a remuneração pelo exercício do cargo de conselheiro, em razão de sua natureza honorífica, é possível o pagamento de jeton, com a finalidade específica de remunerar a participação em reuniões de caráter deliberativo (gratificação de presença), situações essas já consideradas como ensejadoras do pagamento dessa rubrica em outros julgados desta Corte (Decisão 84/1993-Plenário e Acórdão 549/2011-TCU-Plenário).

201. Ressalto que a Lei 11.000/2004, ao autorizar os CFP a normatizar a concessão de jetons (§ 3º do art. 2º), deu-lhes a possibilidade de harmonizar o caráter honorífico com o pagamento do jeton na perspectiva de gratificação de presença.

202. Não há, portanto, vedação para o recebimento de jeton com diárias, quando ocorrer o fato gerador de ambas concomitantemente.

203. É importante destacar, contudo, que, ao normatizar o pagamento de jetons e fixar seus valores, os conselhos devem se atentar para o caráter honorífico do cargo, que nesse caso corresponde a ausência de remuneração assalariada, e para a definição de limites quantitativos mensais, sem prejuízo de observar os princípios regentes da administração pública.

VII.4
Auxílio representação

204. O auxílio representação é uma modalidade de indenização utilizada para cobrir despesas com alimentação e deslocamento urbano decorrentes das atividades externas de representação institucional junto a terceiros, realizadas por conselheiros ou representantes formalmente designados.

205. O fato gerador do direito à percepção dessa verba é a atividade político-representativa, a exemplo da representação do conselho em congressos, seminários, conferências, palestras, formaturas, encontros e demais eventos análogos, realizados fora das dependências do conselho, mas no próprio município da sua sede.

206. Endosso a análise apresentada no relatório de que o auxílio representação indeniza, em regra, alimentação e deslocamento urbano, sendo pertinente sua limitação a 50% do valor estabelecido para diárias.

[57] Parecer PGFN/CAT/Nº 1868/2015 - http://s.conjur.com.br/dl/pgfn-conselheiros-contribuinte-carf.pdf.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

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.

VIII
Transferências para terceiros

209. Buscou-se verificar, também, nesta auditoria, se a celebração de convênios, patrocínios, apoio financeiro a eventos e a concessão de bolsas de estudos são compatíveis com as finalidades institucionais, com a jurisprudência desta Corte, com as orientações gerais contidas nas normas sobre o tema editadas pelo Poder Executivo Federal e com os próprios normativos internos dos respectivos conselhos.

210. Constatou-se a existência de convênios sem normativo interno apto a regulamentar a concessão, sem relação com a sua atividade finalística e/ou sem o estabelecimento de critérios essenciais à adequada formalização, execução e prestação de contas.

211. De modo semelhante, foram constatados patrocínios e transferências de recursos financeiros a terceiros para apoio a eventos sem existência de normativo pertinente ou sem relação com os objetivos institucionais.

212. Os conselhos federais de fiscalização profissional devem regulamentar a celebração de convênios e patrocínios no âmbito dos seus respectivos sistemas.

213. É importante, contudo, distinguir o patrocínio em si – que corresponde à aquisição do direito de associação da marca do patrocinador e deve ser formalizado por meio de contrato – com o apoio financeiro a um evento de interesse mútuo, no qual o instrumento adequado é o convênio. Cada um desses instrumentos segue regramentos específicos.

214. Não foram constatadas a ocorrência de empréstimos neste trabalho. Mesmo assim, a unidade instrutiva registrou que a realização de empréstimo financeiro a terceiros (pessoa física ou jurídica) é vedada, por falta de amparo legal.

***

215. O presente trabalho possibilitou uma visão sistêmica inédita sobre a gestão dos CFP. A análise abrangeu a concepção e estruturação, a materialidade, o controle da gestão, as receitas, as despesas com verbas indenizatórias, as transferências de recursos para terceiros, bem como forneceu panorama das atividades finalísticas dessas entidades.

216. Incialmente, enfatizo a necessidade de um olhar mais atento a esse conjunto extenso de entidades que acabaram por se consolidar erroneamente como gestoras de orçamentos modestos, em seu conjunto. Não são, especialmente em relação aos maiores.

217. Essas entidades exercem relevantes atividades, que, além da fiscalização em si do exercício profissional e do poder normativo sobre limites e condições de atuação profissional de pessoas físicas e jurídicas, podem desempenhar papel relevante na coordenação de seus afiliados comprometendo-os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

com valores públicos e mobilizando-os como vetores estratégicos na implementação de políticas públicas.

218. Está na hora de valorizar os conselhos e passar a perquiri-los sobre o cumprimento de suas finalidades institucionais e sobre a forma como estão se desincumbindo da delegação que lhes foi concedida pela União. São instituições importantes e o Tribunal deve continuar a estratégia de atuação, induzindo melhorias de gestão, mais transparência, maior aferição do cumprimento da missão institucional, com a expectativa de que os reiterados problemas de irregularidades em licitações, pagamento de verbas indenizatórias com características de remuneração disfarçada, possam ser expressivamente diminuídos pela melhoria do controle interno e pela supervisão ministerial

219. Do ponto de vista do suporte legal, a gestão dos recursos públicos sob responsabilidade dos CFP se desenvolve sob limites e critérios lacônicos ou imprecisamente definidos.

220. A natureza autárquica dessas entidades está solidamente demarcada na legislação, na doutrina e na jurisprudência do STF e desta Corte de Contas. Os CFP são autarquias e integram inequivocamente a administração pública e o Poder Executivo, a quem se vinculam e exercem atividades delegadas pela União, de quem devem receber supervisão ministerial.

221. Foi também identificada a necessidade de o Poder Executivo atentar para a possível baixa efetividade da atuação finalística dos CFP, avaliada em caráter inicial nesta auditoria, bem como de suprir lacunas na legislação para pontos como receitas e verbas indenizatórias.

222. Verificou-se que grande parte das autarquias regionais não têm, a rigor, autorização legal para sua criação, uma vez que a maioria das leis de instituidoras dos CFP preveem que o conselho federal e respectivos regionais constituem, em seu conjunto, uma única autarquia. Para esses casos, há aparente incoerência entre a autorização legal e o modelo efetivamente implantado.

223. A profusão de entidades, 28 conselhos federais e 531 conselhos regionais, tem forte impacto na viabilidade operacional da supervisão ministerial, na atuação dos órgãos de controle, bem como na estruturação de unidades de auditoria interna.

224. Ademais, há a questão das desigualdades existentes entre os diferentes sistemas profissionais e entre as regionais de um mesmo sistema, com alguns sem condições financeiras para se estruturarem e alcançarem suas finalidades.

225. A constatação de que a maior parte dos CFP não tem unidade de auditoria interna ou a sua atuação não é efetiva, muitas vezes em razão de sua estrutura administrativa não comportar ou justificar a criação de uma unidade específica para este fim, conduziu à necessidade de determinar aos conselhos federais que avaliem o modelo de estruturação da unidade de auditoria interna de seu sistema, conforme determinam a Lei 10.180/2001, art. 24 e o art. 14, parágrafo único, do Decreto 3.591/2000.

226. Quanto à atividade finalística, verificou-se, de um modo geral, em caráter inicial, fragilidades relativas à fiscalização do exercício profissional por parte dos conselhos e ausência de acompanhamento e supervisão do conselho federal.

227. No que diz respeito às receitas dos conselhos, ficou evidenciado que o tema carece de legislação de caráter geral que defina de forma clara não apenas o fato gerador das anuidades, mas também aqueles referentes às taxas e demais serviços por eles prestados. Além disso, falta delimitação de que tipos de serviços e taxas podem ser instituídos e cobrados. Em alguns casos, verificou-se a provável existência de taxas não previstas em lei, ferindo, dentre outros, o princípio da legalidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

tributária. Os conselhos estão autorizados a instituir taxas de serviços, mas não taxas que tenham natureza tributária, hipótese que implica obrigatório respeito ao princípio da legalidade tributária.

228. Para a questão das despesas com verbas indenizatórias, em função da ausência de definição legal dos institutos autorizados na Lei 11.000/2004 (diárias, jetons e auxílios de representação), das especificidades dessas entidades, bem como da quantidade de irregularidades frequentemente examinadas por essa Corte relativas ao tema, entendo que é momento adequado para que seja fixado entendimento sobre os pontos examinados neste trabalho, conforme ponderei no item VII desta proposta de deliberação.

229. Destaco, por fim, que, estando este processo pautado, foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara do Deputados, no dia 9/7/2019, a Proposta de Emenda à Constituição 108/2019, que dispõe sobre a natureza jurídica dos CFP. Considerando que a análise empreendida nestes autos poderá ser usada como subsídio para o debate do tema, é pertinente o envio da deliberação que vier a ser proferida à presidência da Câmara.

Feitas essas considerações, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 17 de julho de 2019.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043362.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente do TCU,
Senhora Ministra e Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral do MPTCU,

Na Sessão de 17/07/2019, quando atuava em substituição à Ministra Ana Arraes, pedi vista do presente processo, nos termos do art. 119 do RITCU, para melhor apreciar a manifestação suscitada pelo Ministro-Relator Weder de Oliveira.

2. Como visto, trata-se de fiscalização de orientação centralizada (FOC) conduzida para, em âmbito nacional, avaliar os controles sobre a gestão, as receitas e a regularidade dos dispêndios com verbas indenizatórias e das transferências de recursos para terceiros, além de prover o panorama sobre as atividades finalísticas dos conselhos de fiscalização profissional (CFP).

3. A partir da abrangência das informações produzidas no presente trabalho de fiscalização, com a identificação, por exemplo, de eventuais irregularidades nas licitações e nos pagamentos de diárias, **jetons** e verbas de representação, o TCU teria evidenciado que todos os pontuais problemas tenderiam a se repetir sistemicamente em todo o conjunto dos CFP, mas poderiam ser expressivamente dirimidos pelo aperfeiçoamento da sistemática de fiscalização sobre as respectivas entidades.

4. Ao louvar e acompanhar, então, o voto ora oferecido pelo Ministro-Relator, peço licença, apenas, para assinalar algumas ponderações adicionais.

5. Os CFP devem mesmo estar submetidos à geral supervisão pelo Poder Executivo, mas não necessariamente à específica supervisão exercida pelo respectivo ministério, pois não deveriam ser enquadrados pelo art. 19 do Decreto-Lei nº 200, de 1967.

6. Eis que essa específica supervisão pelo respectivo ministério, nos termos do art. 19 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, tenderia a resultar na inadequada alteração de todo o histórico sistema de autorregulação profissional no País diante da implícita possibilidade de o respectivo ministério passar indevidamente a tentar ditar a política de fiscalização e, consequentemente, a própria política de exercício da correspondente profissão regulamentada.

7. Não fosse o bastante, ao ser supostamente exercida a partir do referido art. 19 do Decreto-Lei nº 200, de 1967, essa específica supervisão pelo respectivo ministério tenderia, entre outras inadequadas consequências, a resultar, por exemplo, nos seguintes desdobramentos:

(i) perigoso deslocamento dos CFP para dentro da administração federal indireta, com a subsequente submissão, assim, das suas receitas e despesas à aprovação da lei orçamentária anual federal, nos termos do art. 165, § 5º, da CF88, podendo até mesmo comprometer, com isso, o regular desenvolvimento das atividades operacionais dos CFP em função, por exemplo, do eventual contingenciamento orçamentário-financeiro porventura imposto pelo governo federal; e

(ii) complicada transposição dos atuais empregados públicos dos CFP para o regime dos servidores estatutários instituído pela Lei n.º 8.112, de 1990, com o nefasto impacto deficitário, desse modo, sobre o regime próprio de previdência social do servidor ocupante de cargo efetivo.

8. Por sua vez, o eventual pagamento dos aludidos **jetons** deve ser assegurado não apenas pela efetiva participação dos conselheiros nas deliberações em sessões do colegiado, mas também pela participação nas deliberações em sessões da diretoria administrativa, desde que devidamente regulamentadas nos respectivos normativos, sem prejuízo, por óbvio, de os CFP promoverem essas sessões por videoconferência com vistas a viabilizar a necessária e desejável economia dos recursos públicos; devendo-se salientar, contudo, que a suposta natureza remuneratória desses **jetons** não se configuraria necessariamente como o habitual pagamento de remuneração pelo exercício do cargo, mas, sim, como a eventual retribuição financeira pelo exercício do subjacente múnus público, pois o inegável caráter honorífico do cargo de conselheiro não se mostraria plenamente compatível com a percepção de suposta remuneração habitual pelo exercício desse cargo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62073263.

9. Por outro ângulo, em vez de determinar que a CGU realize as auditorias sobre as entidades dos CFP, como originalmente proposto pelo Ministro-Relator, o TCU deve determinar que a CGU passe a incluir os CFP nos seus planos anuais de fiscalização, pois não caberia ao TCU definir o melhor instrumento de fiscalização a ser empregado pela CGU; devendo-se salientar, nesse ponto, que, em plena sintonia com o art. 70, parágrafo único, da CF88, a CGU pode e deve exercer as suas ações de fiscalização sobre as entidades dos CFP, até porque elas guardam, utilizam, arrecadam, gerenciam e administram dinheiros, bens e valores públicos federais, de tal sorte que não se mostraria relevante a eventual subsistência ou a suposta ausência de submissão dos CFP à específica supervisão pelo respectivo ministério, já que, de algum modo, os aludidos conselhos estariam submetidos à geral supervisão pelo Poder Executivo federal.

10. O TCU deve atentar, contudo, para a eventual inconsistência dos atuais índices aferidos no presente trabalho de fiscalização, pois esta FOC foi baseada em meras respostas genéricas a fechados quesitos fixados nos questionários, não permitindo que o gestor promovesse o adequado detalhamento e enquadramento classificatório dos valores a serem informados ao TCU, e, assim, a suposta média de aproximadamente 9% para a aplicação dos recursos nas atividades de fiscalização deve ser vista como mero indicativo genérico, até porque o TCU não teria apurado a eventual falha contábil na apuração dos correspondentes valores, devendo-se destacar aí, por exemplo, que o eventual pagamento de **jetons** pela participação em sessão colegiada poderia ter sido eventual e inadequadamente contabilizado como dispêndio em atividade-meio, embora correspondesse na verdade a dispêndio em atividade-fim.

11. Na mesma esteira, a natureza jurídica dos CFP deve ser ainda melhor avaliada pelo poder público federal, com o consequente reflexo sobre o regime de pessoal, entre outras consequências jurídicas, pois os conselhos pelos seus conselheiros, em si, merecem ser tratados diferentemente das correspondentes secretarias do conselho, e, desse modo, apenas os conselhos propriamente ditos devem ser visualizados como autarquias profissionais, com as respectivas reuniões colegiadas dos seus conselheiros em regime especial de pessoal estatutário honorífico, já que exerceriam as atividades essenciais do poder de polícia administrativa para a autorregulação da correspondente categoria profissional, ao promoverem as ações finalísticas de expedição das respectivas normas, ordens e sanções (indelegáveis, aí, a pessoas jurídicas de direito privado), ao passo que as correspondentes secretarias do conselho podem ser tratadas como distinta pessoa jurídica de direito privado, com os seus empregados públicos auxiliares em regime de pessoal celetista, já que eles exerceriam as atividades meramente acessórias do referido poder de polícia, ao promoverem as subjacentes ações auxiliares de verificação e consentimento (delegáveis a pessoas jurídicas de direito privado).

12. Os CFP merecem ser, enfim, enaltecidos pelo atual desempenho das suas atividades de autorregulação profissional, pois, em sua robusta maioria, têm buscado contribuir para o contínuo aperfeiçoamento de todo o sistema de fiscalização das profissões regulamentadas, tendo a presente FOC no TCU resultado, aliás, da evidente contribuição espontânea dos CFP pela sincera apresentação das suas respostas aos diversos questionários suscitados pela unidade técnica; sem prejuízo, contudo, de o TCU alertar os CFP para a inegável necessidade de enfrentarem o iminente desafio tecnológico-institucional no sentido de passarem a fiscalizar e regular o emprego de robôs reais ou virtuais no exercício das diversas atividades profissionais em face, por exemplo, do eventual emprego de robôs em substituição aos profissionais de nutrição, medicina, contabilidade e engenharia, entre outros.

13. Por toda essa perspectiva, Senhor Presidente, acompanho o voto ora proferido pelo Ministro-Relator Weder de Oliveira, ante o seu superveniente aperfeiçoamento, agradecendo pelo acolhimento das minhas ponderações, pois, de certo modo, elas passaram a ser contempladas na presente deliberação do Tribunal.

TCU, Sala das Sessões, em 21 de agosto de 2019.

Ministro-Substituto ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62073263.

ACÓRDÃO Nº 1925/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.608/2016-5.
1.1. Apensos: 023.523/2017-4; 023.517/2017-4
2. Grupo II – Classe V – Assunto: Auditoria de Conformidade
3. Interessados/Responsáveis:
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); 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 Ivânio Breda (236.797.860-34); Élido Bonomo (621.505.707-00).
4. 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.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais (SecexTrabalho).
8. Representação legal:
8.1. José Alejandro Bullon Silva (13792/OAB-DF) e outros, representando Conselho Federal de Medicina.
8.2. Giovanni Charles Paraizo (105420/OAB-MG), representando Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil.
8.3. Carlos Eduardo de Melo Ribeiro (114.883/OAB-SP) e outros, representando Conselho Federal de Engenharia e Agronomia.

9. Acórdão:

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,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043364.

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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043364.

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 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;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043364.

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 n° 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.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros que não participaram da votação: Augusto Nardes e Ana Arraes.
13.3. Ministros-Substitutos que votaram em 17/7/2019: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira (Relator).
13.4. Ministro-Substituto convocado: André Luis de Carvalho (Revisor).

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62043364.