GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 007.741/2024-3 [Apensos: TC 002.989/2024-7, TC 002.990/2024-5, TC 011.017/2024-4, TC 002.738/2024-4, TC 002.739/2024-0]
Natureza(s): Representação
Órgãos/Entidades: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; 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 Federal dos Técnicos Agrícolas; Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia
Representação legal: Amanda Teixeira Lobo de Carvalho (20663/OAB-MA), Raissa Campagnaro de Oliveira (18147/OAB-MA) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Suelly Braga de Oliveira Silva (14808/OAB-SE), representando Sind dos Serv Em Cons e O de Fisc P e Ent C e A Est SE; Luiz Gustavo Souza Moura (77576/OAB-MG), representando Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Vladimir da Matta Goncalves Borges (24460/OAB-DF), Bruno Sampaio da Costa (102299/OAB-RJ) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Alexandre Amaral de Lima Leal (21362/OAB-DF), representando Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO ACERCA DE POSSÍVEL IRREGULARIDADE, EM CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL, RELATIVA AO DESCUMPRIMENTO DO PERCENTUAL MÍNIMO DESTINADO AOS SEUS EMPREGADOS EFETIVOS PARA O PREENCHIMENTO DE EMPREGOS EM COMISSÃO. CONHECIMENTO. SUBMISSÃO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DO PERCENTUAL MÍNIMO FIXADO PELA LEI 14.204/2021. NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO PRIMÁRIA PELOS

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

CONSELHOS FEDERAIS. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (peça 143), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 144 e 145):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos diversos conselhos de fiscalização profissional do País, relacionadas ao descumprimento do percentual mínimo destinado aos seus empregados efetivos para o preenchimento de empregos em comissão, em eventual infringência a entendimento desta Corte de Contas, a exemplo do então firmado no Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

Histórico

2. Esta Especializada instruiu da seguinte forma os presentes autos, originalmente (peça 4):

7. Inicialmente, ressalte-se que esta Unidade Técnica vem recebendo notícias frequentes de possível infringência dos conselhos de fiscalização profissional do percentual mínimo destinado aos seus empregados efetivos para o preenchimento de empregos em comissão, a exemplo do que pode ser observado em processos autuados nesta AudPessoal [vg.: TC 002.738/2024-4, TC 002.989/2024-7 e TC 002.990/2024-5]. A observância deste piso já é há muito apregoada por esta Casa. Nesse sentido, veja transcrição do subitem 9.2.5, do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário.

9.2.5. as disposições normativas internas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, podendo ser adotados como referencial os parâmetros fixados no art. 14 da Lei 8.460/92;

8. Dessa maneira, buscando uma atuação mais abrangente e efetiva por parte do controle externo, concluiu-se pela necessidade de atuar junto aos conselhos federais de fiscalização profissional, para que então exerçam, sob todos os conselhos regionais que lhes são vinculados, a sua responsabilidade de gestão e de fiscalização primária. Aproveita-se para transcrever parte do Voto do Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, proferido no Acórdão 2.542/2015-TCU-Plenário, a corroborar esse entendimento.

15. Assim, cabe ao conselho federal de fiscalização de cada categoria profissional atuar na instância de controle para fins de avaliação de gestão dos seus conselhos regionais, inclusive para fins de instauração de Tomadas de Contas Especiais, no caso de indício de débito.

9. Ademais, cabe ressaltar que, recentemente, esta Corte de Contas pronunciou-se no sentido de reafirmar a competência de fiscalização primária dos conselhos de fiscalização, bem como da necessidade de que a administração pública federal direta observe os parâmetros fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, o qual destina ao menos 60% do total dos cargos em comissão existentes aos servidores de carreira, parâmetros estes que podem ser adotados pelos conselhos de fiscalização profissional. A ratificar esse entendimento, segue transcrição dos subitens 1.8.1.1 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

1.8.2, do Acórdão 193/2024-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman (destaques acrescentados).

1.8.1.1 as disposições normativas internas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas que cuidam da organização de seu quadro de pessoal, conforme lhes autorizam as respectivas leis instituidoras, devem adequar-se ao disposto **no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998**, de forma que as funções de confiança sejam exclusivamente ocupadas por empregados do quadro efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por empregados do quadro efetivo nas condições e limites mínimos a serem fixados por instruções dos conselhos federais, sejam destinados apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, **podendo ser adotados os parâmetros fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021**;

(...)

1.8.2. dar ciência ao **Conselho Federal** de Medicina (CFM), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **para que exerça sua fiscalização primária sobre os fatos noticiados neste processo em relação ao CRM-AC**, e inclua no próximo Relatório de Gestão, em registros analíticos, as providências adotadas em relação às ocorrências arroladas nos autos, conforme previsto no art. 106, § 6º, I da Resolução TCU 259/2014, com redação dada pela Resolução TCU 323/2020;

10. Nesse sentido, sugere-se encaminhamento de diligência a cada conselho federal de fiscalização profissional constante como unidade jurisdicionada nestes autos, para que, no prazo de 60 dias, encaminhem resposta ao TCU, no intuito de:

10.1. informar se possuem normas internas acerca das condições e limites mínimos de empregos em comissão destinados aos seus empregados efetivos, bem como indicar o percentual do total dos empregos em comissão existentes preenchidos por empregados de carreira, descrevendo qual o parâmetro utilizado e as medidas possíveis de serem adotadas para alcançar aqueles então fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, qual seja, 60% do total dos empregos em comissão existentes aos servidores de carreira;

10.2. coletar informações perante todos os conselhos regionais que lhe caiba a fiscalização primária, para que também ofereçam respostas quanto aos mesmos quesitos formulados no item anterior, consolidando as respostas oferecidas por estes conselhos e, subsequentemente, enviando-as ao TCU.

3. Considerando os exames de admissibilidade e sumário já registrados na instrução anterior (peça 4) e realizadas as mencionadas diligências, retornam agora os autos para a análise desta Especializada, do que cuidaremos a seguir.

EXAME TÉCNICO

4. Primeiramente, cabe analisar suscintamente as respostas recebidas. Elas estão sintetizadas no quadro abaixo:

Conselho	**Situação**
Conselho Federal dos Técnicos Industriais	Não consta resposta.
Conselho Federal de Administração	Enviou planilha, na qual pode-se constatar que, na maior parte dos casos, os cargos comissionados ocupados por empregados efetivos estão abaixo do mínimo legal (peças 136-138).
Conselho Federal de Biblioteconomia	Informou que, à exceção de alguns Conselhos Regionais, "não existem empregados de carreira em função de confiança", sendo que o CRB-1 (DF, GO, MT e MS) "já está realizando estudo técnico e orçamentário para corrigir possível distorção se adequando ao percentual adotado no âmbito da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

	Administração Federal", e que o CFB "está em processo de readequação". Informou, por fim, que "nos demais CRB não existem regulamentação em relação ao plano de cargos e salários" (peça 66).
Conselho Federal de Biologia	Informou que há "a previsão total de 13 funções comissionadas, das quais 5 são ocupadas por empregados efetivos e um cargo está vago", e que as normas em vigor "estão em processo de atualização para alinhar-se às diretrizes do art. 13, III, da Lei 14.204/2021". Informou, ainda, que os Conselhos Regionais "estão em processo de adaptação de suas normas internas e de realização de concursos públicos para aumentar o número de empregados efetivos, com o objetivo de cumprir o percentual estabelecido pela Lei 14.204/2021" (peça 68).
Conselho Federal de Biomedicina	Não consta resposta.
Conselho Federal de Contabilidade	Admitiu distorções, e para corrigi-las informou que está adotando as seguintes medidas: revisão de normas internas, programas de capacitação, processos seletivos internos e monitoramento contínuo (peça 111). Encaminhou planilha (peça 112).
Conselho Federal de Corretores de Imóveis	Enviou planilha, na qual pode-se constatar que os cargos comissionados ocupados por empregados efetivos estão em diversos casos acima do mínimo legal (peças 115-116).
Conselho Federal de Economia	Informou que há norma que expressamente define que os empregos em comissão serão preenchidos preferencialmente por ocupantes de cargo efetivo, na proporção de 50%, nos termos do artigo 14 da Lei nº 8.460, de 1992, e que "já há demanda específica em andamento neste Cofecon, que visa reformular suas normas internas, inclusive para se compatibilizar com o percentual de 60% (sessenta por cento) previsto no artigo 13, inciso III, da Lei nº 14.204, de 2021" (peça 109). Encaminhou planilha (peça 110).
Conselho Federal de Economistas Domésticos	Não consta resposta.
Conselho Federal de Educação Física	Informou que "a maioria dos entes do Sistema CONFEF/CREFs destinam aos servidores de carreira as Funções Gratificadas, sendo os Cargos em Comissão de livre nomeação e exoneração, cujos nomeados não participaram de concurso público para sua ocupação" (peça 83).
Conselho Federal de Enfermagem	Informou que "o percentual do total dos empregos em comissão existentes preenchidos por empregados de carreira, está descrito no art. 4º da Resolução Cofen 752/2024, estando destinados o mínimo de 30% desses". Obliterou que a jurisprudência atual não impõe aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a obediência incondicional ao limite de 60%, "considerando-o apenas como baliza normativa". Citou o Acórdão 2.146/2023-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira, em que faz-se referência aos parâmetros da Lei 14.204/2021, como meramente referenciais. Quanto aos Conselhos Regionais, informou que "13 dos Regionais estão cumprindo o estabelecido na norma administrativa do Cofen, e os demais encontram-se em reforma administrativa e com previsão de concurso público" (peça 72).
Conselho Federal de Engenharia e	Sopesou o fato de que, "na condição de autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, cada Regional tem sua autonomia administrativa, tese essa reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal". Encaminhou planilha

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

Agronomia	com os percentuais das projeções regionais (peça 104-105).
Conselho Federal de Estatística	Encaminhou planilha em que constam apenas 2 comissionados no Conselho Federal, nenhum deles concursado. Nos Conselhos Regionais, a situação é similar (peça 74).
Conselho Federal de Farmácia	Não consta resposta.
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Solicitou prorrogação e prazo (peça 108), depois nova prorrogação (peça 131), tendo sido prazo de atendimento elastecido até 22/10/2024 pelo Relator (peça 133). Não consta a resposta da Jurisdicionada.
Conselho Federal de Fonoaudiologia	Esclareceu que "os cargos comissionados implementados no âmbito interno do Sistema de Conselhos de Fonoaudiologia encontram-se dentro dos parâmetros Constitucionais e naqueles fixados no inciso III do artigo 13 da Lei n° 14.204/2021" (peça 85).
Conselho Federal de Medicina	Encaminhou planilha na qual verifica-se que, na maioria dos Conselhos Regionais, os cargos comissionados ocupados por empregados efetivos estão acima do mínimo legal, esclarecendo as medidas a serem adotadas quanto àqueles que se encontram em desconformidade com a norma (peças 102-103).
Conselho Federal de Medicina Veterinária	Alegando poder de autogestão, informou que há norma segundo a qual "o percentual dos empregos em comissão a serem preenchidos por empregados públicos efetivos fica fixado em no mínimo 30% (trinta por cento) do total de empregos de provimento em comissão". No que se refere aos Conselhos Regionais, informou que a maioria não contempla servidores efetivos ocupando cargo em comissão (peças 75- 77).
Conselho Federal de Museologia	Não consta resposta.
Conselho Federal de Nutricionistas	Informou que "o CFN possui regulamentação própria, nos termos do aludido Acórdão 341/2004-TCU-Plenário, e essa regulamentação alcança todo o sistema CFN/CRN, a qual destina o percentual de 50% (cinquenta por cento) para a ocupação de emprego em comissão por empregados efetivos". Entretanto, esse percentual não vem sendo cumprido por todos os Conselhos que compõem o Sistema, em face de dificuldades de pessoal, as quais deverão ser sanadas após a realização de concurso público" (peça 98).
Conselho Federal de Odontologia	Enviou planilha, na qual pode-se constatar que, na maior parte dos casos, os cargos comissionados ocupados por empregados efetivos estão abaixo do mínimo legal (peças 79-80).
Conselho Federal de Psicologia	Informou que "somente 3 Conselhos instituíram norma interna para definição de percentuais mínimos de ocupação de cargos comissionados por funcionários efetivos, e que "os percentuais de ocupação encontram-se em patamares inferiores aos sugeridos pelo Tribunal de Contas". Com o objetivo de sanar inadequações, planeja especialmente a "realização de estudos para redimensionamento da força de trabalho, de modo a adequar o quadro de funcionárias e funcionários (comissionados e efetivos) às demandas advindas do crescimento constante da categoria profissional" (peça 135).
Conselho Federal de	Não consta resposta.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

Química	
Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas	Respondeu que não há norma a respeito, "tendo em vista que o órgão possui uma única funcionária" (peça 67).
Conselho Federal de Representantes Comerciais	Informou que há norma que fixou em 50% o total de cargos em comissão que devem ser preenchidos por concursados, mas que transitoriamente conta com 39,47% de cargos em comissão nessa situação, o que deverá ser regularizado após a realização e concurso público. Quanto aos Conselhos Regionais, encaminhou planilha na qual pode-se constatar que em diversos deles os cargos comissionados ocupados por empregados efetivos estão abaixo do mínimo legal (peças 81-82).
Conselho Federal de Serviço Social	Forneceu a lista de empregados comissionados na entidade, sem especificar percentuais. Informou que "estudará a inclusão de dispositivo normativo tratando da matéria no âmbito do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração – PCCR". Nada informou sobre os Conselhos Regionais sob sua jurisdição (peça 65).
Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas	Não consta resposta. Cabe observar, todavia, que a entidade foi oficiada tardiamente, em 21/11/2024 (peça 139).
Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia	Não consta resposta.
Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil	Obliterou que o limite da norma é, historicamente, mero referencial para os conselhos profissionais (peça 119). Anexou planilha segundo a qual se constata que a maioria dos Conselhos Regionais não tem observado o mínimo de que 60% dos cargos comissionados sejam destinados a servidores efetivos (peça 120).

5. A Constituição Federal preceitua o que se segue (destacamos):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e **os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei**, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento

6. A Lei 14.204/2021, editada para – conforme expresso em sua ementa – simplificar a gestão dos cargos em comissão e funções de confiança na administração pública federal direta, **autárquica** e fundacional, estabeleceu o que se segue (destacamos):

Art. 13. Nas nomeações ou nas designações de cargos em comissão e de funções de confiança, serão observadas as seguintes regras:

(...)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

III – **para os cargos em comissão existentes na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, no mínimo, 60% (sessenta por cento) do total serão ocupados por servidores de carreira**.

7. Este Tribunal vem adotando orientação no sentido de que os conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas deveriam se adequar-se ao disposto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, editando normas nesse sentido, com a adoção paradigmática dos parâmetros fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, conforme subitens 1.8.1.1 e 1.8.2 do Acórdão 193/2024-TCU-Plenário, já transcritos mais acima.

8. Fato é que a jurisprudência do Tribunal vem caminhando no sentido de considerar que a parametrização estabelecida pela referida lei deve ser **vinculante** para os conselhos profissionais, ainda que tais entidades estejam em situação de lacuna legislativa quanto à questão. Veja-se, a propósito, o Acórdão 1.316/2024-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues:

9.2. determinar ao Conselho Regional de Educação Física do Paraná (CREF/PR), com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. no prazo de 90 dias, adote as medidas necessárias para garantir que, no mínimo, 60% dos cargos em comissão efetivamente preenchidos sejam ocupados por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021;

9.2.2. no prazo de 90 dias, conclua estudo de viabilidade de realização de concurso público para preenchimento de cargos efetivos, e, com base nele, fixe o prazo para a realização do concurso;

9.2.3. no prazo de 120 dias, informe ao TCU sobre as medidas adotadas para cumprir as determinações dos itens 9.2.1 e 9.2.2, com a documentação comprobatória pertinente;

9. Conforme se percebe no quadro elaborado a partir das respostas das jurisdicionadas, a maioria dos conselhos federais de profissões regulamentadas não tem observado o impositivo legal estabelecido pela Lei 14.204/2021 (art. 13, III). O principal argumento utilizado é o da falta de pessoal: como não há quadros suficientes, dá-se preferência por destinar o emprego comissionado para pessoas de fora da organização, ao revés de atribuí-los aos empregados de carreira. Isso por si só já pode ser problemático, como bem pontou o Ministro Walton Alencar Rodrigues em seu Voto, em sede do já mencionado Acórdão 1.316/2024-TCU-Plenário (destaques do original):

No que tange à utilização de cargos em comissão para suprir a falta de contadores e advogados que deveriam ser contratados por meio de concurso público, a situação representa, de fato, uma violação ao princípio constitucional do concurso público.

Aliás, o TCU já decidiu, por meio do Acórdão 2.898/2022-Plenário, relator o E. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, expedir a seguinte orientação ao CREF/PR:

1.9.1. dar ciência ao Cref9/PR, com base no inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, da necessidade de promover ajustes em seu Plano de Cargos e Salários **a fim de se atender ao mandamento do concurso público para contratar empregados para prestar serviços de natureza permanente**, com características de atividades rotineiras e finalísticas da entidade.

10. Para além do problema de pessoal, percebe-se que subsiste em muitos conselhos o entendimento de que o limite estabelecido pela Lei 14.204/2021 não lhes é impositivo, de modo que tais entidades se reservam o direito de avaliar a conveniência e oportunidade de regulamentar o assunto – e quando o fazem, muitas vezes estabelecem um percentual abaixo do mínimo estipulado em lei. Além disso, nota-se que, em algumas situações, não há por parte dos conselhos clara distinção do que é função comissionada e emprego comissionado ou, ainda, inexiste regulamentação acerca do tema (peças 66 e 68), razão pela qual faz-se necessário que essas entidades fiscalizadoras atentem para a necessidade de normatizar a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas exclusivamente por empregados efetivos, e cargos em comissão, que devem ser ocupados por empregados efetivos, no percentual mínimo já mencionado, constando para cada emprego em comissão e função comissionada as respectivas atividades a serem desempenhadas, as quais devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

11. Analisando a jurisprudência do Tribunal, nota-se que, de fato, expressões como "podendo ser adotados os parâmetros fixados no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021" ou colocações no sentido que a norma citada é meramente referencial deixam uma margem aceitável de dúvida nos jurisdicionados. Assim, faz-se necessário deixar claro que os parâmetros fixados pela Lei 14.204/2021 são realmente vinculantes para os conselhos profissionais. Como é cediço, os conselhos profissionais são autarquias especiais; ora, se autarquias o são, nada há que impeça a incidência do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021 em usa inteireza. Afora isso, eventual falta de pessoal não pode ser utilizada como argumento para a não subsunção legal, eis que dificuldades conjunturais – aliás plenamente sanáveis mediante a realização de concurso público – não são hábeis para tanto.

12. Ademais, não há por que considerar que a incidência legal seja dependente de norma regulamentar, eis que a lei fornece todos os elementos necessários à sua exequibilidade. Na verdade, a lei tem o condão de desconstituir regulamentações desconformes, assim como paralisar a produção de normas que não se enquadrem em seus balizamentos. Cabe observar que alguns conselhos não dispõem de qualquer regulamentação sobre o assunto.

13. Assim, para clarificar o tema, propõe-se, com supedâneo no art. 16, V do RITCU, em virtude de tratar-se de questão de especial relevância da Administração Pública, a fixação de entendimento no sentido de que **os conselhos de fiscalização profissional estão vinculados ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, de modo que devem garantir que, no mínimo, 60% dos cargos em comissão preenchidos sejam ocupados por empregados do quadro efetivo**.

14. Para dar efetividade ao mencionado entendimento, propõe-se determinar que os conselhos federais e regionais de fiscalização profissional, no prazo de 180 dias, adotem as medidas necessárias para garantir que, no mínimo, 60% de seus empregos em comissão, assim como dos respectivos conselhos regionais, sejam preenchidos por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, independentemente da existência de normatização infralegal acerca da matéria, ou, se for o caso, adequando as normas incidentes sobre o tema, quando existentes; ademais, os conselhos devem atentar para normatizar a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas exclusivamente por empregados efetivos, e cargos em comissão, que devem ser ocupados por empregados efetivos, no percentual mínimo já mencionado, constando para cada emprego em comissão e função comissionada as respectivas atividades a serem desempenhadas, as quais devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988.

15. Quando a aplicação do percentual resultar em número fracionado, este deverá ser aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, pelo fato de a norma não ter regulamentado um percentual máximo de empregados efetivos a ocuparem os empregos em comissão, bem como para assegurar que o percentual não fique abaixo do mínimo legalmente estabelecido, aplicando-se, por analogia, as disposições do Decreto 9.508/2018, que reserva às pessoas com deficiência percentual de cargos e de empregos públicos em concursos públicos e em processos seletivos no âmbito da Administração Pública. Referida norma dispõe como segue (destacamos):

Art. 1º (...)

§ 1º Ficam reservadas às pessoas com deficiência, no mínimo, cinco por cento das vagas oferecidas para o provimento de cargos efetivos e para a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da administração pública federal direta e indireta.

§ 2º Ficam reservadas às pessoas com deficiência os percentuais de cargos de que trata o art. 93 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, às empresas públicas e às sociedades de economia mista.

§ 3º **Na hipótese de o quantitativo a que se referem os §1º e §2º resultar em número fracionado, este será aumentado para o primeiro número inteiro subsequente**.

16. Todavia, quando a aplicação do percentual resultar no preenchimento dos empregos comissionados com a totalidade dos empregados efetivos do conselho – normalmente nos casos em que a entidade fiscalizadora tem apenas um ou dois empregados efetivos –, entende-se que esta

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

regra deve ser excepcionalizada. A *contrario sensu*, a CF/1988 (art. 37, inciso V) permite, ao prescrever que a lei deva estabelecer percentuais **mínimos** para o preenchimento de cargos em comissão por servidores de carreira, que os órgãos e entidades da Administração Pública tenham servidores ou empregados comissionados que não sejam de carreira. Assim, a teleologia da Constituição Federal e da lei, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, conduz ao entendimento de que o silêncio da norma, quanto ao limite máximo de empregos comissionados a serem preenchidos por empregados efetivos, não teria o condão de autorizar que o gestor da entidade perca o total poder de gerenciar o seu pessoal, a ponto de não poder escolher ao menos um empregado comissionado de origem externa.

17. Solução análoga já foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao problema que surge quando um determinado concurso disponibiliza pouquíssimas vagas e precisa atender à legislação que determina reserva de vagas para pessoas com deficiência (PcD). Para evitar que a totalidade ou a maioria das vagas sejam destinadas, *ab initio*, a PcD, o que ofenderia os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o STF adotou uma solução conciliatória (MS 30.861/DF, 2ª Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgado em 22/5/2012).

18. Curial observar que o cumprimento da determinação supra, no que se refere aos conselhos regionais, deverá contar com a efetiva ação fiscalizatória primária dos conselhos federais sobre as projeções regionais, na condição de **autoridades supervisoras**, constituindo, portanto, a instância máxima no nível mais agregado da estrutura em que se insere a Unidade Prestadora de Contas (UPC) e que tenha a responsabilidade de supervisionar, orientar, coordenar e controlar sua atuação (Instrução Normativa-TCU 84/2020, Anexo I), nos moldes do Voto proferido pelo Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, proferido no Acórdão 2.542/2015-TCU-Plenário, conforme transcrição mais acima.

19. Nessa esteira, com o intuito de averiguar se a mencionada supervisão prosseguiu como medida concreta para corrigir as irregularidades aqui apontadas e, ainda, visando o monitoramento efetivo e tempestivo do cumprimento integral das determinações que vierem a ser expedidas pelo TCU, sugere-se determinação aos conselhos federais de fiscalização profissional para que, esgotado o termo inicial de 180 dias para a conclusão dos trabalhos, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 30 dias, documento constando a consolidação das medidas adotadas pelo respectivo conselho federal de fiscalização profissional e por cada conselho regional de fiscalização profissional sob a sua supervisão.

20. Por fim, tendo em vista que as circunstâncias do processo não apenas permitem antecipar a possível proposta de encaminhamento, como também contraindicam a apresentação de comentários prévios pelos gestores, em vista do quantitativo expressivo de unidades jurisdicionadas, entende-se dispensável o envio de instrução preliminar às jurisdicionadas, nos termos do art. 14, § 2º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020.

CONCLUSÃO

21. Em sede de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos diversos conselhos de fiscalização profissional do País, relacionadas ao descumprimento do percentual mínimo destinado aos seus empregados efetivos para o preenchimento de empregos em comissão, propõe-se a fixação de entendimento no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional estão vinculados ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, de modo que devem garantir que, no mínimo, 60% dos empregos em comissão preenchidos sejam ocupados por empregados do quadro efetivo.

22. Para dar efetividade ao mencionado entendimento, propõe-se determinar que os conselhos federais e regionais de fiscalização profissional, no prazo de 180 dias, adotem as medidas necessárias para garantir que, no mínimo, 60% de seus empregos em comissão sejam preenchidos por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, independentemente da existência de normatização infralegal acerca da matéria, ou, se for o caso, adequando as normas incidentes sobre o tema, quando existentes; ademais, os conselhos devem atentar para normatizar a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas exclusivamente por empregados efetivos, e empregos em comissão, que devem ser ocupados por empregados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

efetivos no percentual mínimo já mencionado, fazendo constar para cada emprego em comissão e função comissionada da entidade as respectivas atividades a serem desempenhadas, as quais devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988. Propõe-se, ainda, a aplicação analógica do art. 1º, § 3º do Decreto 9.508/2018, de modo que caso a aplicação do percentual resulte em número fracionado, este deverá ser aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, exceto nas situações em que tal solução resultar no preenchimento dos empregos comissionados com a totalidade dos empregados efetivos do conselho, de modo a permitir uma margem de discricionariedade ao gestor da entidade.

23. A determinação supra, no que se refere aos conselhos regionais, deverá contar com a efetiva ação fiscalizatória primária dos conselhos federais sobre as projeções regionais, na condição de autoridades supervisoras (IN-TCU 84/2020, Anexo I). Nesse sentido, sugere-se expedir determinação aos conselhos federais de fiscalização profissional para que, esgotado o termo inicial de 180 dias para a conclusão dos trabalhos, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 30 dias, documento constando a consolidação das medidas adotadas pelo respectivo conselho federal de fiscalização profissional e por cada conselho regional de fiscalização profissional sob a sua supervisão.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU e no art. 103, § 1º da Resolução-TCU 259/2014, para no mérito, considerá-la procedente;

b) **fixar entendimento**, com supedâneo no art. 16, V do RITCU, em virtude de tratar-se de questão de especial relevância da Administração Pública, no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional estão vinculados ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, de modo que devem garantir que, no mínimo, 60% dos empregos em comissão preenchidos sejam ocupados por empregados do quadro efetivo;

c) **determinar**, com fulcro no art. 4º, inciso I da Resolução-TCU 315/2020, no art. 1º, XXI do RITCU e na IN-TCU 84/2020, Anexo I, que, no prazo de 180 dias, os conselhos federais e regionais de fiscalização profissional adotem as medidas necessárias para garantir que, no mínimo, 60% de seus empregos em comissão sejam preenchidos por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, independentemente da existência de normatização infralegal acerca da matéria, ou, se for o caso, adequando as normas incidentes sobre o tema, quando existentes; para o cumprimento da mencionada determinação, os conselhos deverão observar o que se segue:

c.1) quando a aplicação do percentual resultar em número fracionado, este deverá ser aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, exceto nas situações em que tal solução resultar no preenchimento dos empregos comissionados com a totalidade dos empregados efetivos do conselho, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988 c/c art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021 e aplicação analógica do art. 1º, § 3º do Decreto 9.508/2018;

c.2) os conselhos devem atentar para normatizar a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas exclusivamente por empregados efetivos, e empregos em comissão, que devem ser ocupados por empregados efetivos no percentual mínimo já mencionado, fazendo constar para cada emprego em comissão e função comissionada da entidade as respectivas atividades, as quais devem ser destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da CF/1988;

c.3) que os conselhos federais exerçam a efetiva fiscalização primária junto aos respectivos conselhos regionais, quanto à determinação supra, na condição de autoridades supervisoras e, esgotado o termo inicial de 180 dias para a conclusão dos trabalhos, encaminhem ao Tribunal, no prazo de 30 dias, documento constando a consolidação das medidas adotadas pelo respectivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

conselho federal de fiscalização profissional e por cada conselho regional de fiscalização profissional sob a sua supervisão;

d) **determinar** que a Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal monitore o efetivo cumprimento das determinações acima;

e) informar os responsáveis do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

f) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RITCU, c/c art. 33, da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931434.

VOTO

Cuidam os autos de representação autuada por iniciativa da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas nos conselhos de fiscalização profissional. As ocorrências referem-se ao descumprimento do percentual mínimo de empregos em comissão a ser preenchido por empregados efetivos, em possível afronta ao art. 37, inciso V, da Constituição Federal, e a entendimentos anteriores desta Corte de Contas, a exemplo do Acórdão 341/2004-TCU-Plenário.

2. A representação foi motivada pelo recebimento de denúncias sobre o mesmo tema (como os processos 002.738/2024-4, 002.989/2024-7 e 002.990/2024-5), o que levou a unidade a concluir que a maneira mais adequada para tratar a matéria seria por meio de uma fiscalização centralizada nos conselhos federais, para que atuassem em conformidade com suas responsabilidades de gestão e fiscalização primária perante seus respectivos conselhos regionais.

3. Após a instrução inicial, foram realizadas diligências a todos os conselhos federais de fiscalização profissional para que informassem se possuíam normas internas sobre a matéria e qual o percentual de empregos em comissão preenchidos por empregados de carreira, bem como para que descrevessem as medidas que poderiam ser adotadas para alcançar o patamar de 60% estabelecido como referência pela Lei 14.204/2021. Determinou-se, ainda, que os conselhos federais coletassem e consolidassem as mesmas informações perante os conselhos regionais sob sua supervisão. Os autos retornam, nesta fase, para a análise das respostas apresentadas.

4. Em sua instrução de mérito, a AudPessoal analisou detalhadamente as respostas encaminhadas pelos conselhos federais, destacando que a maioria deles não tem observado o disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, que fixa em 60% o percentual mínimo de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira na administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

5. A AudPessoal refutou os principais argumentos apresentados, como a alegada falta de pessoal – que, segundo a unidade, pode ser sanada pela realização de concurso público – e o entendimento de que o limite legal seria meramente referencial. A instrução ressaltou que, na condição de autarquias especiais, os conselhos profissionais estão vinculados à referida norma legal, que, por ser autoaplicável, independe de regulamentação interna para produzir efeitos e tem o condão de desconstituir eventuais normativos internos que fixem percentuais inferiores.

6. A unidade observou, ainda, a necessidade de os conselhos normatizarem a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas exclusivamente por empregados efetivos, e empregos em comissão, destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal.

7. Ao final, a AudPessoal propôs:

a) conhecer da representação para, no mérito, considerá-la procedente;

b) fixar entendimento, com fundamento no art. 16, V, do Regimento Interno do TCU, de que os conselhos de fiscalização profissional estão vinculados ao disposto no art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, devendo garantir que, no mínimo, 60% dos empregos em comissão preenchidos sejam ocupados por empregados do quadro efetivo;

c) determinar aos conselhos federais e regionais que, no prazo de 180 dias, adotem as medidas necessárias ao cumprimento do referido percentual, normatizando, ademais, a distinção entre funções de confiança e empregos em comissão;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931436.

d) determinar que, no cálculo do percentual, eventuais números fracionados sejam arredondados para o primeiro número inteiro subsequente; e

e) determinar aos conselhos federais que exerçam sua competência de fiscalização primária junto aos respectivos conselhos regionais e que, após o prazo de 180 dias, encaminhem a este Tribunal um relatório consolidado sobre as medidas adotadas em todo o sistema.

8. Acolho, em essência, a análise de mérito da Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal), sem prejuízo de alguns ajustes no encaminhamento por ela formulado, conforme as seguintes considerações.

9. Preliminarmente, cumpre registrar que a matéria versada nestes autos se refere a uma irregularidade continuada, qual seja, a manutenção de quadros de pessoal em desconformidade com o que preceitua a Constituição Federal. O termo inicial da contagem do prazo prescricional para irregularidades de natureza permanente ou continuada é o dia em que cessa a permanência ou a continuidade, nos termos do art. 4º, inciso V, da Resolução-TCU 344/2022. Sendo a irregularidade apurada uma omissão que se protrai no tempo, a pretensão punitiva e ressarcitória do Estado se renova continuamente, não havendo, portanto, prescrição a ser declarada.

10. Passando ao mérito, destaco, primeiramente, que, após a instrução dos autos pela AudPessoal, o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional encaminhou suas respostas à diligência. Observo, todavia, que as informações prestadas não interferem nas análises empreendidas pela unidade especializada.

11. A questão aqui tratada fundamentalmente diz respeito à obrigatoriedade de os conselhos de fiscalização profissional observarem um percentual mínimo de empregos em comissão a serem preenchidos por empregados de seus quadros permanentes, bem como o parâmetro normativo para esse percentual e as condições para sua aplicação.

12. É pacífico o entendimento de que os conselhos de fiscalização profissional ostentam a natureza jurídica de autarquias *sui generis* ou especiais. Embora não integrem a estrutura da Administração Pública direta ou indireta em seu sentido mais estrito, estão inequivocamente sujeitos ao regime de direito público, especialmente aos princípios constitucionais que regem a Administração, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

13. O sobredito dispositivo, em seu inciso V, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, estabelece que os cargos em comissão devem ser preenchidos "*por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei*". É, portanto, uma norma de eficácia limitada, que demanda a atuação do legislador ordinário para sua plena aplicabilidade.

14. Nesse contexto, sobreveio a Lei 14.204/2021 que, em seu art. 13, inciso III, fixou o percentual mínimo de 60% do total de cargos em comissão a serem ocupados por servidores de carreira no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Sendo os conselhos profissionais autarquias, ainda que de natureza especial, a eles se aplica diretamente o referido dispositivo legal. A lei não fez qualquer distinção ou exceção que permita excluí-los de seu âmbito de incidência.

15. Contudo, ainda que se cogitasse, apenas para argumentar, de uma aplicação analógica dessa imposição legal, a conclusão não seria diferente. Diante da lacuna regulatória específica que historicamente marcou o tema no âmbito dos conselhos, a Lei 14.204/2021 passou a constituir o mais abalizado paradigma legal para dar cumprimento ao mandamento constitucional.

16. A ausência de uma lei específica para os conselhos não lhes confere uma autorização para se omitirem ou para fixarem, discricionariamente, percentuais que não atendam à finalidade da norma constitucional, que é a de valorizar o quadro permanente e profissionalizar a gestão. Assim, seja por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931436.

aplicação direta, seja por analogia, o percentual de 60% tornou-se o piso vinculante para todo o sistema.

17. As respostas às diligências revelaram que a maioria dos conselhos não atinge o patamar mínimo de 60%, muitas vezes por não dispor de um quadro de empregados efetivos em número suficiente. A adequação à norma, portanto, exigirá, em muitos casos, a realização de concursos públicos, procedimento que demanda tempo.

18. Nada obstante, proponho pontual ajuste no prazo sugerido pela unidade, de 180 para 90 dias. Considero tal prazo razoável e suficiente para as medidas saneadoras, inclusive para a deflagração de concursos públicos, notadamente por ter sido este o período necessário, por exemplo, para que esta Casa realizasse certame de alta complexidade para provimento de cargo de Técnico Federal de Controle Externo, conforme bem esclarecido na fase de discussão deste processo pelo nobre Presidente, Ministro Vital do Rêgo.

19. O histórico de relacionamento desta Corte de Contas com os conselhos profissionais demonstra uma recorrente dificuldade dessas instituições em se adequarem, de forma célere e voluntária, às normas de direito público que lhes são aplicáveis. A própria exigência de concurso público, hoje pacificada, foi objeto de longa resistência. A fixação de um prazo peremptório mais estreito, portanto, funciona como um indutor indispensável para que as medidas necessárias, incluindo a deflagração de certames públicos, sejam tomadas com a urgência que a matéria requer.

20. Quanto à aplicação do percentual de 60%, acolho a proposta da unidade no sentido de que o resultado fracionário seja arredondado para o primeiro número inteiro subsequente. Essa metodologia se alinha à finalidade da norma, que é a de garantir um "piso" de ocupação. O arredondamento para um número inferior resultaria, na prática, em um percentual aquém do mínimo legalmente exigido. A aplicação analógica do Decreto 9.508/2018 é pertinente e reforça a adequação dessa abordagem.

21. Contudo, a unidade também apontou, com acerto, uma situação que merece tratamento excepcional: a de conselhos com quadros de pessoal extremamente reduzidos, nos quais a aplicação do percentual com arredondamento para cima poderia resultar no preenchimento de 100% dos empregos comissionados por efetivos. Tal cenário anularia a discricionariedade do gestor na escolha de parte de sua equipe de direção, chefia e assessoramento, descaracterizando a própria natureza do emprego em comissão, que pressupõe uma margem de livre provimento. Assim, a determinação deve ser moldada para excetuar os casos em que a aplicação da regra de arredondamento resulte na totalidade dos empregos comissionados serem preenchidos por empregados de carreira, de modo a preservar uma margem mínima de discricionariedade ao gestor.

22. Por fim, faço breve ajuste na proposta da AudPessoal de fixação de entendimento, nos termos do art. 16, V, do Regimento Interno. Embora a matéria seja de alta relevância, a expedição de uma determinação, com fundamentação densa e abrangente como a que se desenvolve neste processo, mostra-se instrumento adequado e suficiente para orientar a conduta dos jurisdicionados.

23. Considero que a fixação de entendimento é um mecanismo decisório de maior rigidez, vocacionado para dirimir controvérsias jurídicas de especial complexidade ou para pacificar dissensos jurisprudenciais relevantes no âmbito do próprio Tribunal. No caso, não identifico contenda a ser dirimida, mas sim a necessidade de se exigir a observância de um princípio constitucional que rege a Administração (art. 37, inciso V, da CF/1988), a impor o cumprimento dos exatos contornos da lei que o regulamenta (Lei 14.204/2021), uniformizando sua aplicação a um universo específico de jurisdicionados.

24. Aliás, o entendimento da Corte de Contas sobre determinado assunto é construído, primariamente, pela reiteração de seus julgados. Uma decisão como esta, que enfrenta diretamente o mérito da questão, analisa o arcabouço normativo aplicável e estabelece parâmetros claros para o seu

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931436.

cumprimento, já cumpre, por si só, o objetivo da ação de controle aqui exercida, sem prejuízo das valiosas funções pedagógica e orientadora.

25. A decisão se torna, portanto, um precedente qualificado que servirá de alicerce para futuras deliberações. A força de uma determinação bem fundamentada, expedida de forma clara e direcionada a todos os conselhos federais para que exerçam sua fiscalização primária, é suficiente para induzir o comportamento desejado e estabelecer a posição do Tribunal sobre a matéria. Desse modo, conquanto acolha a essência das análises da unidade, afasto a necessidade de fixação de entendimento, reputando suficientes determinações concretas e densamente fundamentadas às unidades jurisdicionadas, com vistas a induzir a conduta adequada.

26. Por fim, é importante assentar a razão pela qual as determinações desta Corte devem ser direcionadas, de forma centralizada, aos conselhos federais. A jurisprudência do TCU é pacífica ao reconhecer que cabe ao conselho federal de cada categoria profissional atuar como instância primária de controle para fins de avaliação da gestão de seus conselhos regionais.

27. Essa abordagem respeita a estrutura hierárquica e a organização sistêmica dessas autarquias, otimizando a atuação do controle externo. Ao direcionar o comando à organização máxima de cada sistema, o Tribunal não apenas age com maior racionalidade administrativa, mas também fortalece a governança interna dos próprios conselhos, compelindo as autarquias especiais federais a exercerem sua indelegável responsabilidade de supervisão, orientação e padronização dos procedimentos em toda a sua jurisdição.

28. Nesse sentido, as determinações têm o propósito não apenas de corrigir a irregularidade, mas também de reforçar o papel dos conselhos federais como vetores e efetivos fiscalizadores primários de todo o sistema.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de outubro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931436.

ACÓRDÃO Nº 2309/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.741/2024-3.
1.1. Apensos: 002.989/2024-7; 002.990/2024-5; 011.017/2024-4; 002.738/2024-4; 002.739/2024-0
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidades jurisdicionadas: Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal; 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 Federal dos Técnicos Agrícolas; Conselho Federal dos Técnicos Industriais; Conselho Nacional de Técnicos Em Radiologia.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal).
8. Representação legal: Amanda Teixeira Lobo de Carvalho (20663/OAB-MA), Raissa Campagnaro de Oliveira (18147/OAB-MA) e outros, representando Conselho Federal de Odontologia; Suelly Braga de Oliveira Silva (14808/OAB-SE), representando Sind dos Serv Em Cons e O de Fisc P e Ent C e A Est SE; Luiz Gustavo Souza Moura (77576/OAB-MG), representando Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; Vladimir da Matta Goncalves Borges (24460/OAB-DF), Bruno Sampaio da Costa (102299/OAB-RJ) e outros, representando Conselho Federal de Enfermagem; Alexandre Amaral de Lima Leal (21362/OAB-DF), representando Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Unidade de Auditoria Especializada em Pessoal (AudPessoal) a respeito do descumprimento, por parte dos conselhos de fiscalização profissional, do percentual mínimo de empregos em comissão a serem preenchidos por empregados de seus quadros efetivos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno, e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e considerar procedente a representação;

9.2. determinar aos conselhos federais e regionais de fiscalização profissional que, no prazo de 90 (noventa) dias, adotem as medidas necessárias para garantir que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus empregos em comissão sejam preenchidos por empregados do quadro efetivo, nos termos do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, c/c o art. 13, inciso III, da Lei 14.204/2021, observando que:

9.2.1. na aplicação do percentual, o resultado fracionado deverá ser aumentado para o primeiro número inteiro subsequente, excetuando-se as situações em que tal medida resulte no preenchimento da totalidade dos empregos comissionados por empregados efetivos;

9.2.2. devem normatizar a distinção entre funções de confiança, a serem preenchidas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931444.

exclusivamente por empregados efetivos, e empregos em comissão, fazendo constar para cada um as respectivas atividades a serem desempenhadas, as quais devem se destinar apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

9.3. determinar aos conselhos federais de fiscalização profissional que, na condição de autoridades supervisoras e responsáveis pela fiscalização primária, acompanhem o cumprimento da determinação contida no subitem 9.2 deste Acórdão por parte dos respectivos conselhos regionais e, esgotado o prazo de 90 (noventa) dias, encaminhem a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, relatório consolidado com as medidas adotadas em seus respectivos sistemas;

9.4. dar ciência desta deliberação às unidades jurisdicionadas.

10. Ata n° 40/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 8/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2309-40/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78931444.