

GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara

TC 014.096/2009-7

Natureza: Pedido de Reexame em Representação.

Entidade: Conselho Regional de Enfermagem do Paraná

Responsáveis: Aguinaldo Gonçalves da Cruz (650.211.509-87); Djalma de Oliveira Pedro (079.927.598-00); Hellen Roehrs (027.131.259-95); Jorge Cavalim de Lima (322.068.449-15); Luis Eugenio Miranda (672.452.009-63); Marco Antonio de Araujo (491.842.379-53); Montgomery Pastorelo Benites (553.280.089-87); Sandra Mara dos Santos Silva (734.791.529-53)

Interessados: Conselho Regional de Enfermagem do Paraná (75.078.816/0001-37); Secretaria de Controle Externo do TCU/PR (00.414.607/0013-51)

Representação legal: Marinete Regina Corssato (21475/OAB-PR), André Pinto Donadio (OAB/PR 45.929); Willian Tomasi Perin (OAB/PR 50.773); Marcos Alves da Silva (OAB/PR 22.936); Patrícia Lantimann (OAB/PR 26282); Rafael Munhoz Fernandes (OAB/PR 60925).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA GESTÃO DO CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO PARANÁ. PAGAMENTO DE VERBA DE REPRESENTAÇÃO EM CARÁTER REMUNERATÓRIO. CUMULAÇÃO COM O PAGAMENTO DE DIÁRIAS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. FALHAS NO CONTROLE INTERNO. REJEIÇÃO DE PARTE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. DESCUMPRIMENTO DE DISPOSITIVOS LEGAIS E REGULAMENTARES. MULTA. DETERMINAÇÕES. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Transcrevo, com ajustes de forma, instrução cuja proposta foi acolhida pelo corpo dirigente da Secretaria de Recursos (peças 153/155):

### **INTRODUÇÃO**

*1. Trata-se de pedidos de reexame (peças 120 e 122) interpostos por Montgomery Pastorelo Benites e Hellen Roehrs, à época dos fatos conselheiro presidente e conselheira tesoureira, respectivamente, do Conselho Regional de Enfermagem do Paraná (Coren/PR), contra o Acórdão 5.174/2016 – Primeira Câmara (peça 10, p. 31-33), cujo dispositivo se transcreve integralmente:*

*ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. conhecer da presente representação, tendo em vista o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para tanto, em especial o disposto no inc. VI do art. 237 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;*

9.2. *rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Montgomery Pastorelo Benites, então Conselheiro-Presidente do Coren/PR, e pela Sra. Hellen Roehrs, então Conselheira- Tesoureira do Coren/PR, quanto ao auferimento de auxílios representação, assim como seu pagamento aos demais conselheiros, de forma sistemática, em quase todos os dias úteis de cada mês, caracterizando tal pagamento remuneração mensal para os conselheiros em vez de indenização, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no inc. II do art. 58 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a" do Regimento Interno), o recolhimento das dívidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

9.3. *autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992, a cobrança judicial das dívidas indicadas no item precedente, caso não atendidas as notificações;*

9.4. *rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Aguinaldo Gonçalves da Cruz, Djalma de Oliveira Pedro e Sandra Mara dos Santos Silva, deixando, no entanto, de aplicar-lhes multa, tendo em vista a presença de circunstâncias atenuantes;*

9.5. *determinar, com fulcro no inc. II do art. 250 do Regimento Interno deste Tribunal, ao Conselho Regional de Enfermagem do Paraná que:*

9.5.1. *com base nos princípios da moralidade e da publicidade esculpidos no art. 37 da Constituição Federal, nos arts. 9º e 14 da Lei 5.095/1973 e nas disposições da Resolução Cofen 491/2015, caso ainda não o haja feito, adote, no prazo de cento e vinte dias a contar da ciência deste acórdão, providências com vistas a:*

9.5.1.1. *garantir que o auxílio representação somente seja concedido com vistas a indenizar gastos relativos a deslocamento e alimentação ocorridos, no caso de conselheiros, com a prática de atividades político-representativas, de gerenciamento superior ou correlatas, ou, no caso de colaboradores, somente na hipótese de atividades político-representativas, desde que o beneficiário haja tempestivamente apresentado o competente relatório, devidamente acompanhado de suficiente documentação comprobatória, cuidando-se para que seja possível, tanto para os gestores daquele conselho quanto para os agentes de controle, aferir o efetivo caráter das atividades desenvolvidas ali mencionadas;*

9.5.1.2. *publicar mensalmente, em seu sítio na internet, os valores despendidos com verbas indenizatórias, pagas a título de diárias, auxílios representação e jetons, discriminando o valor recebido a título de tais benefícios por cada conselheiro, servidor ou colaborador, discriminando-se, para cada beneficiário, o total percebido por tipo de benefício;*

9.5.1.3. *publicar mensalmente, em seu sítio na internet, os relatórios mensais de atividades e os relatórios de viagem que fundamentaram o pagamento das verbas indenizatórias previstas no item anterior;*

9.5.2. *passar a exigir, com fulcro no inc. I do art. 1º do Decreto 1.590/1995, que os servidores nomeados para cargos em comissão desempenhem suas atividades naquele Conselho em regime de dedicação integral e que registrem sua jornada de trabalho da mesma forma como é feito o controle de frequência dos demais servidores do Coren/PR, informando a este Tribunal, no prazo de cento e vinte dias, as providências adotadas;*

9.6. *determinar, com fulcro no inc. II do art. 250 do Regimento Interno deste Tribunal, à Universidade Federal do Paraná que instaure procedimentos administrativos com vistas a avaliar o cumprimento da jornada de trabalho dos servidores abaixo relacionados, bem como o efetivo desempenho de suas funções nas suas respectivas unidades, no período de novembro de 2008 a dezembro de 2011, encaminhando a este Tribunal, no prazo de cento e vinte dias, as providências adotadas:*

9.6.1. *Jorge Cavalim de Lima, auxiliar de enfermagem lotado no Hospital de Clínicas, tendo em vista a discrepância entre o registro de frequência assinalado pelo servidor nas Folhas de Ponto Mensal e*

no Relatório de Movimento de Colaboradores gerado pelo registro eletrônico de catracas, considerando, ainda, os Relatórios Mensais de Atividades do servidor no Coren/PR;

9.6.2. Marco Antônio de Araújo, enfermeiro lotado no CAC/SESAAO, tendo em vista registro de frequência assinalado pelo servidor nas Folhas de Ponto Mensal, a carga horária mensal de quarenta horas a que o servidor é submetido e à ausência de comprovação do desempenho de dez horas em atividades complementares, considerando, ainda, os Relatórios Mensais de Atividades do servidor no Coren/PR;

9.6.3. Aguinaldo Gonçalves da Cruz, auxiliar de enfermagem lotado no CAC/SESAAO, tendo em vista registro de frequência assinalado pelo servidor nas Folhas de Ponto Mensal, a carga horária mensal de quarenta horas a que o servidor é submetido e à ausência de comprovação do desempenho de dez horas em atividades complementares;

9.6.4. Hellen Roehrs, professora docente do Departamento de Enfermagem, tendo em vista sua jornada de trabalho de quarenta horas naquela universidade e a carga horária por ela dispensada diariamente ao Coren/PR;

9.7. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, à Secretaria da Receita Federal do Brasil, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para que avalie a possibilidade de proceder a fiscalização na Prefeitura Municipal de Curitiba, no intuito de verificar o cumprimento da jornada de trabalho do Sr. Luis Eugênio Miranda, CPF 672.452.009-63, enfermeiro da Secretaria Municipal de Saúde, tendo em vista que foram acostados aos presentes autos documentos que comprovam que o servidor desempenhava atividades no Conselho Regional de Enfermagem do Paraná em horário concomitante com sua jornada de trabalho na Prefeitura Municipal de Curitiba;

9.8. determinar à Secex/PR que:

9.8.1. encaminhe, em anexo aos expedientes que comunicarem as medidas constantes dos itens 9.6 e 9.7 deste acórdão, a documentação que entender pertinente, devendo aí estar compreendidos, ao menos, os relatórios mensais de atividades dos servidores mencionados nos subitens 9.6.1 e 9.6.2 e no item 9.7;

9.8.2. monitore o cumprimento das determinações constantes dos itens 9.5 e 9.6 deste Decisum;

9.9. autorizar o arquivamento destes autos.

## **HISTÓRICO**

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná (SECEX-PR) representou (peça 8, p. 16-38) acerca de imputações constantes de denúncia anônima (peça 1, p. 4) de prática de irregularidades no âmbito do Conselho Regional de Enfermagem do Paraná - Coren/PR.

3. Fundou a representação em informações colhidas mediante comunicações de audiência dirigidas aos responsáveis citados no item 1 desta instrução, dentre outros. Consideradas as razões de justificativa por eles aduzidas, o Tribunal deliberou:

a) pagamento a conselheiros de verbas indenizatórias, o que caracteriza remuneração mensal;

b) pagamento de diárias em valores incompatíveis com os princípios aplicáveis à Administração Pública;

c) pagamento de auxílios-representação em valores incompatíveis com os princípios constitucionais informadores dos atos da Administração Pública;

d) falta de comprovações e de justificativas para o recebimento de auxílios-representação;

e) incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros;

f) acúmulo ilegal de cargos de servidores comissionados do Conselho.

4. No essencial, como dito textualmente no item 7 da fundamentação da decisão (peça 94), o Tribunal fez da análise elaborada pela SECEX-PR na mencionada instrução seu juízo de mérito da representação. Constaram dos itens 8 a 39 da fundamentação ajustes à referida análise.

5. Por essa maneira, a Corte proferiu a decisão supratranscrita.

6. Diante disso, os responsáveis vêm interpor os recursos ora examinados para pedir (peças 120, p. 36-37, e 122, p. 35-36) à Corte que deles conheça, dê-lhes efeito suspensivo e, em arguições preliminares e meritória, nessa ordem:

a) declare nula a decisão vergastada;

b) repute regulares os atos praticados e improcedente a representação, com a consequente elisão das punições pecuniárias a eles aplicadas.

### **ADMISSIBILIDADE**

7. Perfilham-se os exames de admissibilidade juntados às peças 133 e 134, em que se propõe conhecer dos recursos e suspender os subitens 9.1, 9.2 (segunda parte), 9.3 e 9.6.4 da decisão combatida, acolhidos pelo relator dos recursos, ministro Walton Alencar Rodrigues (peça 137).

### **MÉRITO**

#### **8. Delimitação**

Quanto ao mérito dos recursos, no essencial é de perquirir:

a) se é nula a decisão vergastada por proferida em processo iniciado com base em denúncia anônima (nesta instrução, item 9);

b) se pretensa decisão judicial criminal parcialmente transcrita pelos impugnantes, cujas cópias autenticadas estes não trouxeram aos autos e não acessível por quem não integre a sua relação jurídica processual, por sigilosa, presta-se para fundar a reforma pedida (ibid., item 10);

c) se é descabida a comparação de valores de diárias pagas no âmbito da entidade com valores de diárias pagas na Administração Pública Federal (ibid., item 11);

d) se a multa aplicada aos ora recorrentes teria sido fundada também em pagamentos de diárias no âmbito da entidade em valores reputados desconformes com os princípios informadores da Administração Pública Federal (ibid., item 12);

e) se a frequência com que se pagaram auxílios-representação é desconforme com o princípio da razoabilidade, informador da prática de atos administrativos (ibid., item 13)

f) se o Tribunal teria aplicado multa aos ora recorrentes em razão da ainda não detidamente apurada “incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros junto ao COREN-PR e a seus cargos públicos de origem” e se, nessa hipótese, carecia de competência para fazê-lo (ibid., item 14).

#### **Da pretensa nulidade da decisão vergastada**

#### **9. Alegação**

9.1. Os recorrentes asseveram (peças 120, p. 2-12, e 122, p. 2-12) que a representação objeto do julgamento, nada obstante as feituas de comunicações diligências, teria sido fundada em denúncia apócrifa.

9.2. Com isso, não teriam sido observado o art. 235 da Resolução 246, de 30/11/2011 (Regimento Interno) do Tribunal.

9.3. A representação teria sido formulada tardiamente e teria consistido em “engenho processual na tentativa de sanar o insanável”, visto que a tramitação do procedimento teria também tardado “com base em arremedo de ‘denúncia’ que jamais poderia ter sido admitida”.

9.4. O Tribunal não teria deliberado acerca da admissibilidade da denúncia, visto que o titular da SECEX-PR requereu informações ao Presidente do Coren-PR com base na dita denúncia. Na comunicação de diligência mediante a qual fez tal requerimento, teria citado o art. 10, § 1º, da Lei 8.443, de 1992, razão por que teria pressuposto instaurado processo administrativo, a que, bem a propósito, teria feito expressa alusão.

9.5. Como o processo teria sido iniciado em razão de “documento espúrio que foi recebido como denúncia”, estaria ele eivado de nulidade e seria ele “inválido desde o seu início”.

9.6. Tanto isso seria verdade que constaria da página de registro de movimentação do processo no sítio eletrônico do Tribunal na rede mundial de computadores o registro do processo parcialmente reproduzido a seguir reproduzido, cujas datas fariam ver que o processo teria sido “em grande parte instruído com base” na referida denúncia apócrifa:

*Tipo do processo*

REPR – REPRESENTAÇÃO – Desde 24/3/2010

DEN – DENÚNCIA – De 02/12/2009 a 24/3/2010

REPR – REPRESENTAÇÃO -- De 23/11/2009 a 02/12/2009

DEN – DENÚNCIA – De 22/06/2009 a 23/11/2009

*Assunto do processo*

- TRATA-SE DE REPRESENTAÇÃO ACERCA DE POSSÍVEIS IMPROPRIEDADES PRATICADAS PELA DIRETORIA DO CONSELHO REG DE ENFERMAGEM – COREN/PR

9.7. Os recorrentes fazem referência a outros documentos de que constam expressamente a denúncia aludida como origem do processo de representação.

### **Análise**

9.8. Não assiste razão aos recorrentes.

9.9. Reproduz-se o entendimento pacífico do Tribunal a respeito da questão posta, exarado em enunciado disponibilizado na aba intitulada “Jurisprudência Seleccionada” da página “Sessões a Jurisprudência”, seu sítio eletrônico, de endereço <<http://portal.tcu.gov.br>>, na rede mundial de computadores: “É possível o TCU deflagrar investigação em decorrência de denúncia anônima, desde que seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos noticiados.”

9.10. Transcreve-se, a seguir, excertos da fundamentação e do dispositivo do Acórdão 1817/2013 – Plenário, relatado pelo ministro Benjamin Zymler, decisão a partir da qual se deliberou emanar o referido enunciado, como também enunciados correlatos disponíveis para pesquisa no mencionado sítio eletrônico:

**Excerto**

**Voto:**

Em que pese não ser possível conhecer de denúncia anônima, nos termos do art. 235 do Regimento Interno, observo que a unidade técnica responsável - a Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) - adotou todas as medidas necessárias, inclusive por meio de diligências, para proceder à apuração dos fatos narrados. Por conseguinte e na forma da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF - (“2. É firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido de que ‘nada impede a deflagração da persecução penal pela chamada ‘denúncia anônima’, desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os



fatos nela noticiados" - HC 105.484/MT, rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 12.3.2013 pela 2ª Turma), as apurações até o momento efetuadas são plenamente válidas..

Dessarte, tendo em vista o princípio do formalismo moderado que rege o processo administrativo, conheço da espécie como representação de unidade técnica, nos termos do inciso VI do art. 237 do Regimento Interno.

**Acórdão:**

9.1. conhecer da presente representação com fundamento no inciso VI do art. 237 do Regimento Interno para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

**Enunciados relacionados**

▪ Não é nulo o processo no âmbito do TCU que se origina de denúncia anônima, desde que realizadas as diligências necessárias para verificação dos fatos e colação de provas.

▪ O TCU, tendo em vista a prerrogativa constitucional e legal de proceder, por iniciativa própria, à fiscalização, pode se valer de indícios de irregularidades apontados em denúncia anônima para realizar a apuração de sua procedência.

▪ O TCU tem iniciativa própria para averiguar notícias de irregularidades na administração pública federal, podendo até mesmo ser provocado por denúncia anônima.

▪ O fato do processo ter tido origem em denúncia anônima não representa óbice à atuação do TCU. O Tribunal, em decorrência da competência que lhe foi atribuída pelo texto constitucional, pode realizar fiscalização por iniciativa própria.

▪ O tratamento sigiloso dado à denúncia encaminhada ao TCU independe da vontade do denunciante de ser ou não identificado.

▪ A manutenção do sigilo do denunciante até decisão definitiva no processo em nada prejudica o exercício do contraditório e da ampla defesa pela parte, porque tal exercício deve se fundar nos fatos e não na pessoa do denunciante.

▪ Em casos de denúncias sem identificação de autoria, mas se presentes indícios de razoável consistência acerca de irregularidades ou ilegalidades apontadas, o TCU, tendo em vista o seu poder-dever de agir por conta própria quando do conhecimento de fatos irregulares sujeitos à sua jurisdição, determina a conversão do feito em representação, a fim de que as devidas averiguações sejam promovidas.

▪ Notícias veiculadas pela imprensa, denúncias apócrifas ou documentos enviados ao TCU não podem, por si próprios, ser instrumentos processuais válidos e autônomos, mas podem colaborar na fundamentação de processo distinto, que, respeitados os requisitos regimentais, alcançará os objetivos relativos ao Controle Externo Constitucional.

▪ Em hipóteses de recebimento de denúncias anônimas contendo indícios de irregularidades graves, o TCU pode apurar os fatos, tendo em vista sua competência para atuar de ofício.

9.11. Perfilha-se o entendimento da Corte acerca da questão levantada no recurso.

**10. Da pretensa repercussão sobre o julgamento impugnado de decisão judicial**

**Alegação**

10.1. Os recorrentes asseveram (peças 120, p. 32-34, e 122, p. 31-35) que teriam sido absolvidos da imputação de prática de peculato em juízo criminal de primeira instância, em processo penal com mesmo objeto destas contas, impulsionada na 13ª Vara Federal de Curitiba, a saber a Ação Penal 5030640-44.2013.4.04.7000/PR.

10.2. Transcrevem os seguintes supostos trechos da sentença, a que ora se acrescentam grifos a que se referirá na análise da alegação:

Entendo, como bem alega o MPF que as atividades citadas nas justificativas são atividades administrativas insitas às atribuições de conselheiro, conforme estabelecido no Regimento Interno do

*COREN vigente na época (evento 9, PROCADM5, fl. 37 c ss.). Também concluo que o pagamento de auxílio representação em todas as oportunidades em que os réus compareciam à sede do conselho para desempenhar suas atividades, culminou no recebimento de valores mensais que tornaram-se remunerações, às vezes até superiores às que tais pessoas recebiam em razão das suas atividades profissionais. Contudo, os pagamentos seguiam as regras expostas pela norma do Cofen, não tendo a prova dos autos demonstrado que houve o recebimento deste auxílio sem que os réus tivessem de fato comparecido ao Conselho para desempenhar suas atividades.*

*A única testemunha de acusação que foi ouvida em juízo foi o servidor do Tribunal de Contas da União que assinou o Relatório do evento 6 do IPL, Sr. Cássio Delponte Vidal. Esta testemunha afirmou que o relatório foi produzido apenas com base nos documentos enviados pelo Coren ao TCU, após denúncia recebida naquele órgão. Informou que não houve julgamento até o momento do caso na esfera daquele órgão.*

*As testemunhas de defesa, muitas funcionárias ou vinculadas ao Coren, confirmaram que os réus compareciam com bastante frequência no Coren, e realizavam frequentes viagens, em especial para dar treinamentos no interior do Estado.*

.....  
*Da mesma forma, da análise do próprio relatório do auditor do TCU que embasou a denúncia, verifica-se que as diárias e jetons foram pagos de acordo com a legislação pertinente, tendo sido juntados os respectivos comprovantes de deslocamentos, em relação às diárias, e as atas de reuniões, em relação aos jetons (evento 6, RELT2).*

*Como bem alega a defesa dos réus Hellen Roehers e Jorge Cavalim de Lima, verbas semelhantes e de valores ainda mais significativos estão previstas em normativos de outros conselhos profissionais, cujos cargos também devem ser honoríficos nos termos da legislação atinente, bem como pagamento de jetons em valores altíssimos são usuais em algumas empresas públicas e sociedades de economia mista. **Ressalto aqui mais uma vez que não vislumbro que o pagamento frequente de tais verbas esteja de acordo com os princípios da Administração Pública, podendo algumas situações configurar improbidade administrativa, mas apenas concluo que o seu pagamento e recebimento de acordo com as normas vigentes não chegam a configurar o crime de peculato.***

.....  
*Ainda, não restou constatada a incompatibilidade de horários entre as atividades desempenhadas pelos réus que também eram servidores da UFPR ou do Município de Curitiba, nem tampouco a prestação de informações falsas para justificar o pagamento das verbas.*

*Diante do panorama apresentado, reputo que não restou comprovada a materialidade do crime de peculato, uma vez que os valores pagos aos réus quando exerciam funções perante o Conselho Regional de Enfermagem, mesmo que possam ser questionados em face dos princípios que regem a Administração Pública, obedeceram aos parâmetros normativos - vagos - vigentes à época, **não vislumbrando desta forma o a existência do dolo necessário para justificar uma condenação na seara criminal.***

### III. DISPOSITIVO

*Ante todo o exposto, julgo improcedente a denúncia apresentada nos autos e absolvo os réus Montgomery Pastoreio Benites, Marco Antonio de Araujo, Luis Eugênio Miranda, Jorge Cavalim de Lima, Hellen Roehrs das imputações feitas pelo MPF com fundamento no art. 386, III do CPP.*

#### Análise

10.3. Não assiste razão às recorrentes.

10.4. Em primeiro lugar, porque está prejudicado o exame do mérito da alegação.

10.5. Não há como verificar a precisa coincidência dos fatos objetos dos dois processos, em particular que incompatibilidades de horários neles se discutiu. Pois não se pôde obter cópia da suposta sentença no sítio eletrônico do Tribunal Regional Federal da 4ª Região na rede mundial de

computadores por estar o processo “com segredo de justiça”, tal como registrado em janela pop-up aberta na consulta processual naquele sítio. Diante disso, é exigível, para comprovar o alegado – tal como a coincidência dos objetos dos processos –, cópia autenticada do inteiro teor da sentença: dispositivo, fundamentação e relatório.

10.6. Verifica-se, mediante exame das peças juntadas aos autos, que os recorrentes não anexaram cópia da sentença a seus instrumentos de recurso, tal como afirmam. Como partes do processo judicial aludido, poderiam haver obtido cópia da sentença para juntar a seus recursos. Cumpre-lhes comprovar o alegado. Consabida a regra primária de direito que declina a quem alega o ônus da prova, estatuída na forma do brocardo latino *allegare nihil et allegatum non probare paria sunt* (nada alegar e não provar o alegado se equivalem).

10.7. Em segundo porque não socorre os recorrentes o suposto teor da sentença, segundo a alegada transcrição feita em seu escrito recursal.

10.8. Os supostos excertos da sentença reproduzidos (peças 120, p. 32-34, e 122, p. 31-35) diriam respeito às seguintes imputações feitas na persecução de controle administrativo objeto da decisão vergastada: (i) falta de comprovações e de justificativas para o recebimento de auxílios-representação, em razão da qual a Corte exarou no dispositivo de sua decisão os seus subitens 9.2 (aplicação de multa), 9.3 (autorização de sua cobrança) e 9.5.1.1 (determinação relativa à concessão de auxílio-representação); (ii) incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros.

10.9. No ordenamento jurídico brasileiro, vigora o princípio da independência das instâncias, em razão do qual podem ocorrer condenações simultâneas nas diferentes esferas – cível, criminal e administrativa. O artigo 935 do Código Civil prescreve que a “responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Esse dispositivo precisa ser conjugado com o artigo 66 do Código de Processo Penal, o qual estabelece que “não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato”.

1010. Interpretando os dois dispositivos conjuntamente, tem-se que a decisão judicial impedirá a propositura ou continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, apenas se houver sentença penal absolutória em que se negue categoricamente a existência do fato do réu como autor do delito. Esse entendimento é pacífico no Supremo Tribunal Federal, conforme fica claro nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF. Nesse último, por exemplo, o STF decidiu que a sentença proferida em processo penal é incapaz de gerar direito líquido e certo de impedir o Tribunal de Contas da União de proceder à tomada de contas, mas poderá servir de prova em processos administrativos se concluir pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de autoria.

10.11. Nesse mesmo sentido é o teor do art. 126 da Lei 8.112/1990, segundo o qual a “responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição **criminal que negue a existência do fato ou sua autoria**” (grifou-se).

10.12. É de ver, em primeiro lugar, que o Direito brasileiro não se apoia na produção de prova negativa, pelo que não se admite a existência de meio de prova probatório da não ocorrência material do fato imputado. Todavia, admite-se que sentença proferida em processo penal mediante a qual se conclua pela não ocorrência material do fato ou pela negativa de sua autoria impeça a propositura ou a continuidade de ação nos âmbitos civil e, por extensão, administrativo, consoante entendimento pacífico no Supremo Tribunal Federal exarado nos Mandados de Segurança 21.948-RJ, 21.708-DF e 23.635-DF.



10.13 Como estaria claro na própria suposta sentença, teria o juízo criminal absolvido os ora recorrentes da prática de crime de peculato e entendido que teria sido possível a prática de ato de improbidade administrativa. Disso se infere que aquele juízo criminal tampouco decidiu que não teria havido ocorrência de prática de “ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, hipótese à que o TCU reputou haver-se subsumido a situação fática, dada a fundamentação da punição aplicada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443, de 1992.

10.14. Vê-se, assim, que a suposta sentença nega a ocorrência do crime de peculato, e não a existência do fato em que consiste a primeira imputação enumerada no subitem 10.8 desta instrução.

10.15. Relativamente à segunda imputação ali elencada, a saber a de incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros, o suposto teor da sentença tampouco socorria os recorrentes, para o fim de reformar a determinação contida no subitem 9.5.2 do dispositivo da decisão vergastada.

10.16. O entendimento exarado na sentença de que “não restou constatada a incompatibilidade de horários entre as atividades desempenhas pelos réus que também eram servidores da UFPR ou do Município de Curitiba” (grifou-se) não consiste em negação categórica da inexistência material do fato. Veja-se o sentido do verbo “constatar” trazido por Deocleciano Torrieri Guimarães em sua obra *Dicionário Técnico Jurídico* (18ª ed., São Paulo, 2014, p. 244): “Averiguar a verdade, certificar-se de um fato, de um estado ou das condições de uma coisa”. A absolvição, quanto a tal ocorrência, se deu em razão da não averiguação mediante produção de provas da verdade dos fatos, de maneira que não se aplica o instituto objeto do art. 935 do Código Civil.

## **11. Do pretense descabimento da comparação de valores de diárias pagas no âmbito da entidade com valores de diárias pagas na Administração Pública Federal**

### **Imputação e itens da decisão relativos à alegação**

11.1. A alegação a seguir sumariada e analisada diz respeito ao juízo no sentido de houve pagamentos de diárias em valores incompatíveis com os princípios aplicáveis à Administração Pública, exarado nos itens 8 a 24 da fundamentação (peça 94) da decisão combatida, em razão da qual se proferiram os subitens 9.5.1.2 e 9.5.1.3 (feitura de determinações) do seu dispositivo (peça 93).

### **Alegação**

11.2. Os recorrentes asseveram (peças 120, p. 12-15, e 122, p. 12-16) que o Tribunal teria entendido no julgamento combatido que “os Conselhos Profissionais não estão vinculados aos valores praticados pela Administração Pública Federal para diárias, jetons e outras verbas, face ao que foi disciplinado pela Lei 11.000/2004”.

11.3. Por isso, o Tribunal teria incorrido no erro de fazer comparação subjetiva “entre os valores de jetons e de diárias autorizados pelas Resoluções do Conselho Federal de Enfermagem - COFEN e aquelas que são praticadas pela Administração Pública”.

### **Análise**

11.4. A alegação não merece prosperar.

11.5. O juízo da conduta do agente público no emprego de recursos públicos federais pelo Tribunal de Contas da União não se cinge ao plano da sua conformidade com a legislação aplicável à situação fática sob análise. Ele se dá também no plano da conformidade com os princípios informadores da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República, dentre esses os da moralidade administrativa e eficiência.

11.6. *Compete ao Tribunal de Contas da União não somente a proteção do erário por danos diretos ou indiretos. Também lhe compete, ainda que não isoladamente, a guarda dos princípios da legalidade, da legitimidade, da moralidade e da economicidade (art. 37, cabeça, c/c os arts. 70 e 71 da Constituição Federal).*

11.7. *Nesse sentido, cumpre-lhe dar cabo de persecução de controle administrativo para que não seja, por qualquer um, objeto de uso não apenas desconforme com as normas aplicáveis, mas também ilegítimo.*

11.8. *Princípios são normas imperativas, preceptivas e cogentes, que vinculam toda interpretação do ordenamento jurídico; "são o alfa e o ômega do ordenamento jurídico" (Paulo Bonavides. Curso de Direito Constitucional - São Paulo, Malheiros, p. 258-261). São vistos, quando fundantes, como verdadeiro "direito constitucional supralegal positivado, que precede, em virtude de seu caráter incondicional, o direito constitucional, que é apenas positivo" (Otto Bachof, Normas Constitucionais Inconstitucionais - Almedina. 1995, p. 63). Têm os princípios, portanto, densidade normativa própria. Desfrutam, pois, de autoaplicabilidade.*

11.9. *Transcreve-se trecho do relatório do Acórdão 579/2005-1ª Câmara, da lavra do Ministro Guilherme Palmeira, extraído de instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos:*

*Ora, os princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade são conhecidos como princípios administrativos gerais (Manoel Messias Peixinho, Os princípios da Constituição de 1988--Lúmen, p. 447-474), e a moralidade é um 'princípio constitucional substantivo', pois é válido em si mesmo e espelha um valor básico a que adere a Constituição Material (Jorge Miranda, op. cit. p. 435). O princípio da moralidade informa uma 'legalidade legítima' (Dworkin, O Império da Lei - Imfe, p. 232), eis que 'parece forçosa a uma moral distribuir direitos, porque isto está contido de antemão na idéia de uma moral, e se moral é uma moral do respeito igual, uma justiça igualitária com relação a direitos parece forçosa' (Ernst Tugendhat, Lições sobre Ética -- Petrópolis, Vozes, 2003, p. 385).'. 2.2. Portanto, **não se pode pensar na contemporaneidade em uma espécie de reserva de imunidade à moral, à legalidade, à legitimidade e à economicidade**. Assim, se há competência constitucional para guardar princípios, a Teoria dos Poderes Implícitos por si só daria competências implícitas a esta Corte para **velar pelo bom emprego de recursos de natureza pública**, independente de quando tenham sido aportados e em que quantidade, bem assim **não importando quem efetivamente os opera** e se os mesmos misturaram-se com outros recursos para formação de outro híbrido. (grifou-se)*

11.10. *O bom emprego dos recursos tem por pressuposto o atendimento do interesse público. É o que se infere do art. 70 da Constituição da República, mediante o qual se atribui ao Controle Externo o poder de empreender fiscalizações de entidades da Administração Pública Federal não apenas quanto à legalidade, mas também quanto à legitimidade e à economicidade da aplicação de recursos públicos federais.*

11.11 *Tal preceito é expresso no art. 93 do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, reproduzido no art. 66 de Decreto 93. 872, de 23 de dezembro de 1986, ambos recepcionados pela atual Lei Maior:*

*Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes. (grifou-se)*

11.12 *Vale dizer, não basta a regularidade da aplicação de recursos pecuniários sob o prisma formal. Importa que o emprego dos recursos públicos seja também adjetivável de bom, o que pressupõe a atendimento do interesse público.*

11.13. *No caso concreto, a caracterização do não atendimento do interesse público ante a excessividade dos valores pagos a título de diárias restou acertadamente demonstrada nos itens 8 a*

9 da fundamentação (peça 94) a decisão recorrida. Os recorrentes não aduzem elementos de convencimento em sentido contrário.

## **12. Da pretensa responsabilização dos ora recorrentes pelo pagamento de valores de diárias pagas incompatíveis com os princípios informadores da Administração Pública**

### **Imputação e itens da decisão relativos à alegação**

12.1. A alegação a seguir sumariada e analisada também diz respeito ao juízo no sentido pagamento de diárias em valores incompatíveis com os princípios aplicáveis à Administração Pública exarado nos itens 8 a 24 da fundamentação [peça 94] da decisão, de que resultaram os subitens 9.5.1.2 e 9.5.1.3 (feitura de determinações) do seu dispositivo (peça 93).

### **Alegação**

12.2 Os recorrentes asserem (peças 120, p. 12-15, e 122, p. 12-16) que, como assinalado no autos, teriam sido observadas das normas regedoras da matéria estabelecidas pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), a saber: (i) Resolução 249/2009, de julho de 2009 (normas gerais para o pagamento do auxílio de representação e de jetons no âmbito do sistema COFEN/CORENS); (ii) Resolução 254/2009, de agosto de 2009 (normas gerais para o pagamento de diárias e o fornecimento de passagens no âmbito do sistema COFEN/COREN) e (iii) a Resolução COFEN 312/2007, revogada pela Resolução COFEN 249/2009.

12.3. Por haverem tão somente cumprido normas baixadas pelo Cofen, descaberia responsabilizar os ora recorrentes por fixação de valores supostamente elevados para diárias e jetons de seus dirigentes.

12.4. Não teria sido por outra razão que o Tribunal, como registrado no item 24 da fundamentação (peça 94) da decisão recorrida, não considerou “que a questão dos valores das diárias e auxílios-representação identificadas no âmbito do Coren/PR quando das averiguações desta Representação (objeto dos itens “2.b” e “2.c” supra) deva servir de fundamento para a aplicação de penalidades aos responsáveis”.

### **Análise**

12.5. O alegado não serve de fundamento para reforma da decisão impugnada e não há mesmo interesse de agir dos recorrentes relativamente à deliberação proferida em relação à ocorrência aqui em foco.

12.6. Tal como registrado no item 24 citado pelos próprios recorrentes, a Corte não os puniu em razão da imputação aqui em foco. Fizeram-se tão somente as determinações consistentes nos subitens 9.5.1.2. e 9.5.1.3 do dispositivo da decisão impugnada.

12.7. Quer dizer, a punição aplicada aos recorrentes não se fundou nesta irregularidade, mas sim noutras.

12.8. Dessa maneira, não houve a alegada responsabilização dos ora recorrentes por conduta reprovável.

## **13. Da desconformidade da frequência com que se pagaram auxílios-representação com o princípio da razoabilidade, informador da prática de atos administrativos**

### **Imputação e itens da decisão relativos à alegação**

13.1. A alegação a seguir sumariada e analisada diz respeito ao juízo nos sentidos de pagamento a conselheiros de verbas indenizatórias como forma de remuneração mensal e de falta de comprovações e de justificativas para o recebimento de auxílios-representação exarados nos itens 25 a 37 da fundamentação (peça 94) da decisão vergastada, de que resultaram os subitens 9.2 e 9.3

(aplicação de multa de autorização de cobrança) e 9.5.1.1 (determinação) de seu dispositivo (peça 93).

### Alegação

13.2. Os recorrentes sustentam (peças 120, p. 16-27, e 122, p. 16-28) que não seria acertada a conclusão exarada no item 37 da fundamentação (peça 94) da decisão vergastada no sentido de que o ora recorrente Montgomery Pastorelo Benites, então presidente do Coren/PR teria auferido e autorizado o pagamento a outros conselheiros de forma sistemática, de auxílios representação, em quase todos os dias úteis de cada mês, fazendo com que o benefício em questão assumisse nítido papel de remuneração mensal, situação que perdurou mesmo após a entrada em vigor da Resolução Cofen 349/2009.

13.3. Em primeiro lugar, porque se observaram as normas aplicáveis, como registrado na própria decisão impugnada.

13.4. Em segundo, porque não teriam sido feitos tais pagamento “em todos os dias úteis”. Haveria “variações em relação à quantidade de pagamentos para cada um dos Conselheiros”.

13.5. Em terceiro, porque, na instrução do processo, não se teria trazido aos autos documento comprobatório do juízo formado no sentido de que Conselheiro ou Diretor do COREN-PR teria recebido “mais de 22 auxílios-representação em um único mês, quantidade máxima admitida pela regulamentação emanada do COFEN”.

13.6. Em quarto, porque documentos idôneos trazidos aos autos estariam a comprovar a realização das atividades, razão por que se fizeram os pagamentos de ressarcimento de despesas. Os pagamentos, portanto, não teriam sido indevidos.

13.7. Em quinto, porque não se poderia confundir “intensidade com sistematicidade”. O mencionado presidente teria passado a realizar intensa atividade ao “assumir a nova Diretoria do COREN-PR”. Ter-se-ia feito comparação entre as “quantidades (...) de auxílios-representação por mês” (item 30 da fundamentação [peça 94] da decisão) pagas na gestão recém-iniciada do ora recorrente e gestão anterior. A comparação seria descabida por duas razões. A uma, porque “a nova Diretoria” do conselho careceria de “se apresentar à categoria, às subseções, que necessitava conhecer em profundidade o próprio Conselho Regional de Enfermagem que estava assumindo” nos seus primeiros seis meses de gestão. A duas, porque seria subjetiva e desconsideraria “a circunstância e a conjuntura dos fatos em análise”. De sorte que, mediante a decisão vergastada, se teria punido “uma Diretoria do Coren-PR pela intensidade da dedicação de seus integrantes às atividades do Conselho Regional”.

13.8. Em sexto lugar, porque se teria desconsiderado “o poder discricionário de certos atos, pressuposto em várias circunstâncias das atividades administrativas” e o fato de que, mediante os atos praticados, se atendeu o interesse público.

### Análise

13.9. A alegação não merece prosperar.

13.10. À afirmação de que se cumpriram as normas aplicáveis, aplica-se o exposto nos subitens 11.5 a 11.16 desta instrução.

13.11. Relativamente à de que não teriam sido feitos pagamentos todos os dias a conselheiros, na fundamentação, não se expôs entendimento diverso do primeiro. A gestão dos recursos pecuniários em desconformidade com os princípios informadores decorreu da feitura desses pagamentos com frequência alta o bastante para fazer acertada a sua adjetivação de sistemática e a sua caracterização como remuneração mensal, pouco importando se se fizeram tais pagamentos em todos os dias de trabalho ou, como asseverado na referida fundamentação, em quase todos.

13.12. Quanto à afirmação de que não se teriam trazido aos autos documento comprobatório do juízo formado no sentido de que Conselheiro ou Diretor do COREN-PR teria recebido “mais de 22 auxílios-representação em um único mês, quantidade máxima admitida pela regulamentação emanada do COFEN”, na fundamentação constou apenas, em seu item 15, alínea ‘a’, e 27, alínea ‘a’, referência à quantidade máxima permitida nas normas aplicáveis, citadas no seu item 14. Não constou juízo de que não se observou tal limite nos seus itens 25 a 37, mas, sim, o sumariado a partir da segunda sentença do parágrafo precedente desta instrução. Note-se que na forma do item 28 do mesmo escrito o Tribunal reputou forçoso reconhecer a não-identificação, na instrução, da irregularidade relativa ao limite aqui em foco, vale dizer, o objeto da alínea ‘a’ do item 27 também daquela fundamentação.

13.13. No concernente à alegada realização das atividades relativas aos pagamentos, não se formou juízo no sentido de sua não-realização, mas antes o sumariado a partir da segunda sentença do subitem 13.11 desta instrução.

13.14. No tocante ao alegado cabimento de um número maior de pagamentos nos primeiros meses de gestão para o fim de que membros da diretoria da entidade pudessem se dedicar mais amiúde, nesse interregno, à atividade de apresentar-se “à categoria, às subseções” e à de melhor conhecer o próprio conselho, perfilham-se os juízos a seguir sumariados do Tribunal, exarados no item 36 da fundamentação (peça 94) da decisão guerreada:

a) não é razoável admitir como verdadeira a hipótese de que os conselheiros beneficiários do auxílio em foco desempenhavam com a frequência alta depreensível do exame dos quadros expostos no item 35 da fundamentação da decisão “atividades político-representativas e de gerenciamento superior”;

b) o caráter genérico das descrições das atividades motivadoras dos pagamentos a título de auxílio-representação reproduzidas no quadro exposto no item 36 da referida fundamentação não possibilita a sua categorização como de natureza político-representativa ou de gerenciamento superior.

13.15. Por fim, no que tange à alegação de que se fizeram os pagamentos na frequência aludida no exercício do poder discricionário, é de ver que o ato administrativo é informado pelo princípio da razoabilidade, que se constitui num limite ao poder discricionário da Administração Pública, imposto para que a sua liberdade de ação satisfaça precipuamente o interesse público, de sorte a evitar tal poder se transmude em um salvo conduto para prática de ato incoerente e ilógico à título de cumprimento duma finalidade legal.

13.16. Consoante tal princípio, não basta que os atos administrativos sejam praticados com o respeito aos ditames quanto a sua formação e execução, mas antes é igualmente fundamental guardem tanto uma coerência lógica entre as razões que o ditaram e os fins colimados, como uma adequação destes e os meios empregados.

13.17. Leciona a esse respeito Celso Antônio Bandeira de Melo em sua obra Curso de Direito Administrativo (Ed. Malheiros, 13ª ed., 2001, p. 52):

*Com efeito, o fato de a lei conferir ao administrador certa liberdade (margem de discricção) significa que lhe deferiu o encargo de adotar, ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada qual delas. Não significa, como é evidente, que lhe haja outorgado o poder de agir ao sabor exclusivo de seu arbítrio de seus humores, paixões pessoais, excentricidades ou critérios personalíssimos, e muito menos significa que liberou a Administração para manipular a regra de Direito de maneira a sacar dela efeitos não pretendidos nem assumidos pela lei aplicanda.*

**14. Da determinação de feitura de apuração de compatibilidade de horários das atividades executadas pelos conselheiros**

**Imputação e itens da decisão relativos à alegação**



14.1. A alegação a seguir sumariada e analisada diz respeito ao juízo no sentido de incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos conselheiros exarado no item 38 da fundamentação (peça 94) da decisão impugnada, de que resultaram os subitens 9.2 e 9.3 (aplicação de multa de autorização de cobrança) e 9.5.1.1 (determinação) do seu dispositivo (peça 93).

#### Alegação

14.2. Os recorrentes asseveram (peça 120, p. 28-31, e peça 122, p. 28-31) que, admitida apenas para argumentar a hipótese de “incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros junto ao COREN-PR e a seus cargos públicos de origem”, a competência para apurar os fatos seria da Universidade Federal do Paraná.

14.3. Daí a condenação ora impugnada implicaria “desvirtuamento do locus adequado de julgamento” e “dupla penalidade pela mesma falta”.

14.4. O juízo no sentido de tal incompatibilidade seria descabido também porque consistiria em “mera cogitação” e porque não haveria “limitação para o trabalho dos Conselheiros e Diretores dos Corens”.

#### Análise

14.5. A alegação carece de objeto.

14.6. A multa aplicada aos recorrentes não se fundou também em tal ocorrência. Tal como se depreende da leitura conjunta dos itens 38 e 5, alínea ‘d’, da fundamentação (peça 94) da decisão guerreada, o Tribunal acolheu relativamente a tal ocorrência a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, qual a de determinar à Universidade Federal do Paraná que instaure procedimentos administrativos com vistas a avaliar o cumprimento da jornada de trabalho dos servidores Jorge Cavalim de Lima, Marco Antônio de Araújo, Aguinaldo Gonçalves da Cruz e Hellen Roehrs, tendo em vista a aparente incompatibilidade de horários com a jornada que também afirmavam cumprir junto ao Coren/PR.

14.7. Daí o subitem 9.6 do dispositivo (peça 93) do acórdão vergastado.

14.8. Quanto à parte da alegação consistente em questionamento da competência do Tribunal para dizer o Direito relativamente a tal questão, aplica-se também aqui o exposto nos subitens 11.5 a 11.12 desta instrução.

### **CONCLUSÃO**

15. Das análises empreendidas conclui-se que:

a) não é nula a decisão vergastada por proferida em processo iniciado com base em denúncia anônima;

b) pretensa decisão judicial criminal parcialmente transcrita pelos impugnantes, cujas cópias autenticadas estes não trouxeram aos autos e não é acessível por quem nela não integre a sua relação jurídica processual, por sigilosa, não se presta para fundar a reforma pedida. Inexiste, de todo modo, influência de seu mérito sobre o aqui decidido, ante o princípio da independência das instâncias;

c) é cabida a comparação de valores de diárias pagas no âmbito da entidade com valores de diárias pagas na Administração Pública Federal;

d) a multa aplicada aos ora recorrentes não se fundou também na ocorrência consistente em pagamentos de diárias no âmbito da entidade em valores reputados desconformes com os princípios informadores da Administração Pública Federal;

*e) a frequência com que se pagaram auxílios-representação é desconforme com o princípio da razoabilidade, informador da prática de atos administrativos;*

*f) a multa aplicada aos ora recorrentes não se fundou também na ocorrência ainda não detidamente apurada consistente em “incompatibilidade de horários entre as atividades desenvolvidas pelos Conselheiros junto ao COREN-PR e a seus cargos públicos de origem”; tivesse-o sido, teria o Tribunal competência para aplicá-la.*

### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

*16. Do exposto, propõe-se, com fundamento nos arts. 48 da Lei 8.443, de 16/6/1992:*

*a) conhecer dos recurso e, no mérito, negar-lhes provimento;*

*b) notificar da decisão sobrevinda os recorrentes e os demais interessados notificados do Acórdão impugnado, sem deixar de anexar ao expediente de notificação cópia do relatório e da fundamentação da decisão.*

## VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no artigo 48 da Lei 8.443/1992, conheço dos pedidos de reexame interpostos por Montgomery Pastorelo Benites e Hellen Roehrs (peças 120 e 122), em face do Acórdão 5.174/2016-TCU-1ª Câmara (peça 10, págs. 31/33).

A decisão recorrida conheceu de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Paraná, em razão de possíveis irregularidades praticadas pelo Conselho Regional de Enfermagem do Paraná (Coren/PR), durante o período de 2008 a 2011, referentes a pagamentos abusivos de diárias, auxílios-representação e jetons, ausência de desempenho de atividades de empregados investidos em cargos de confiança, bem como incompatibilidade de horários entre as jornadas de trabalhos de conselheiros e empregados no Coren/PR e nos respectivos órgãos e entidades de origem.

No mérito, o Tribunal considerou a representação parcialmente procedente. Rejeitou as razões de justificativas apresentadas por Montgomery Pastorelo Benites, então Conselheiro-Presidente do Coren/PR, e por Hellen Roehrs, à época, Conselheira-Tesoureira do Coren/PR, quanto ao pagamento sistemático de auxílios-representação, tanto para benefício próprio como em prol dos demais conselheiros, distorcendo a natureza indenizatória da parcela para remuneratória. Aplicou aos referidos responsáveis multa prevista no inc. II do art. 58 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 25.000,00.

Na mesma assentada, esta Corte expediu determinações ao Coren/PR com vistas a garantir a observância dos princípios da publicidade e da moralidade de atos administrativos geradores de despesas, referentes a pagamentos de auxílio-representação, diárias e jetons, insculpidos no *caput* art. 37 da Constituição Federal, nos arts. 9º e 14 da Lei 5.095/1973 e nas disposições da Resolução do Conselho Federal de Enfermagem - Cofen 491/2015, conforme item 9.5 e subitens 9.5.1.1, 9.5.1.2 e 9.5.1.3 do acórdão.

Ordenou ao Conselho Regional que exigisse dos servidores investidos em cargo em comissão o desempenho de suas atividades em regime de dedicação integral, adotando controle de registro de frequência (item 9.5 e subitem 9.5.2 do acórdão).

Determinou à Universidade Federal do Paraná a instauração de procedimentos administrativos para avaliação de efetivo cumprimento de jornada de trabalho dos servidores nomeadamente identificados, haja vista a discrepância entre registro de frequência em suas folhas de ponto nas unidades de origem com o relatório mensais de atividades no Coren/PR (item 9.6 e respectivos subitens do acórdão)

Por fim, remeteu cópia do acórdão e das peças que a fundamentam ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná para que avalie a possibilidade de realizar fiscalização na Prefeitura de Curitiba, no intuito de verificar o cumprimento de jornada de trabalho de servidor da Secretaria Municipal de Saúde, em vista de desempenho concomitante de atividades naquele órgão municipal e no Coren/PR (item 9.7 do acórdão).

Em apertada síntese, os apelantes aduzem os seguintes argumentos:

- a) nulidade da decisão recorrida em razão de originar-se de denúncia apócrifa;
- b) inexistência do fato imputado aos responsáveis ante sentença absolutória em juízo criminal;
- c) não-cabimento de limitação dos valores de diárias despendidos pelo conselho regional àqueles pagos no âmbito Administração Pública;

d) impropriedade da aplicação de multa fundada em pagamento desarrazoado de diárias e sistemático dispêndio de auxílio-representação a conselheiros e colaboradores, os quais não estariam em desacordo com princípios norteadores da Administração Pública;

e) ausência de justa causa para cominação de multa aos responsáveis, uma vez que não foi devidamente apurada incompatibilidade de horários entre as atividades desempenhadas pelos conselheiros e empregados junto ao Coren/PR e seus cargos públicos de origem.

Após examinar as razões trazidas nos apelos recursais, a unidade técnica propõe conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, rejeitá-los.

Feita essa introdução, passo à decisão de mérito.

Desde logo, perfilho a proposta da Secretaria de Recursos, sem embargo de acrescentar algumas considerações.

Inicialmente, afastado as preliminares de nulidade processual e de inexistência de fato com base em sentença absolutória exarada em processo criminal.

Não obstante a fiscalização do Tribunal tenha sido deflagrada a partir de denúncia apócrifa, somente houve autuação de processo de representação pela unidade técnica após realização de diligências e verificação da verossimilhança dos fatos denunciados, com base em coleta de elementos probatórios mínimos indiciadores das irregularidades.

Não há de se falar em violação aos princípios de vedação ao anonimato e do devido processo legal, uma vez que foram asseguradas aos responsáveis todas as faculdades inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório. Ao valer-se de prerrogativa constitucional do poder de iniciativa, o Tribunal ofereceu acusação com base em amplo arrazoado dos fatos e condutas inquinados, dos quais os recorrentes tiveram clara ciência e ônus de desconstituir.

Também não socorre à defesa a existência de provimento judicial absolutório em processo criminal relativo aos mesmos fatos veiculados na representação. Tendo em vista o plexo de competências originárias do Tribunal de Contas da União, de extrato constitucional, vige o princípio de independência entre as instâncias administrativa e judicial, ressalvada a hipótese excepcional de sentença absolutória em processo penal que declara a inexistência de fato ou a negativa de autoria relativos aos fatos tratados no âmbito do controle externo.

No entanto, essa exceção não se aplica aos autos. A sentença judicial invocada pelos recorrentes não enfrentou questão referente a grave violação à norma legal de natureza financeira e operacional consistente em pagamento sistemático de auxílios-representação no âmbito do Coren/PR, o qual desfigurou a natureza indenizatória da parcela, transmudando-a em verba remuneratória.

O juízo criminal apenas afirmou a ausência de materialidade e de autoria referentes a eventual prática de ilícito penal de peculato por parte dos administradores do Coren/PR, tendo por fundamento prova de que os réus compareciam regularmente ao conselho para desempenho de suas atividades, o que justificaria os pagamentos impugnados das parcelas indenizatórias.

Em outro ponto do recurso, não vislumbro interesse de agir dos apelantes em sustentar a não-submissão dos valores de diárias despendidos pelo conselho regional aos limites estabelecidos pela Administração Pública. De igual forma, não há justa causa para contestar impropriedade de multa relativa pagamento de diária e auxílio-representação acima dos limites normativos ou em desacordo como princípios de Direito Público.

De acordo com os fundamentos e a parte dispositiva da decisão recorrida, os responsáveis não foram apenados pelo pagamento de diárias ou de auxílio-representação em valores que tenham

exorbitado os limites estabelecidos pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen). Muito menos deliberação fustigada assentiu que tais indenizações devessem ser parametrizadas pelos valores despendidos no âmbito da Administração Pública Federal. Foi reconhecido pelo Tribunal que os limites e as condições de realização desses dispêndios passaram a ser regulamentados por resoluções do Cofen, preenchendo, assim, lacuna normativa anterior.

A prerrogativa de regulamentação autônoma da matéria pelos conselhos federais de fiscalização de profissões regulamentadas foi, aliás, reconhecida pelo Tribunal a partir da vigência Lei 11.000/2004, conforme Acórdão 570/2007-Plenário. Por meio desse aresto, esta Corte determinou às referidas entidades que *“a normatização da concessão de diárias, mormente a fixação de seus valores, deve pautar-se pelo crivo da razoabilidade, do interesse público e da economicidade dos atos de gestão, bem como pelos demais princípios que regem a Administração Pública”*.

Nessa toada, as medidas expedidas por esta Corte de Contas, por meio do acórdão recorrido, visam dar efetividade aos princípios da publicidade e moralidade dos gastos realizados pelo Coren/PR a título de pagamento de diárias, auxílios-representação e jetons, a fim de que sejam fundamentados em justa causa e aderentes às normas de regência, evitando, assim, abuso desse direito.

Especificamente em relação aos gastos de auxílio-representação, os responsáveis não trouxeram elementos suficientes a alterar a convicção firmada na instância *a quo* quanto à irregularidade do pagamento abusivo da referida parcela indenizatória. Ante as provas coligidas aos autos, ficou claro que o uso indiscriminado e sistemático de pagamento dessa verba desfigurou a sua natureza indenizatória, passando a caracterizar expediente para complemento de remuneração de conselheiros e demais colaboradores.

De acordo com os arts. 3º, parágrafo único, e 4º, § 5º da Resolução Cofen 349, de 24 de julho de 2009, o auxílio-representação destina-se, tão somente, a indenizar despesas relativas à prática de atividades político-representativas e de gerenciamento superior, devendo ser comprovada mediante apresentação de relatório mensal ou circunstancial de atividades do conselheiro ou profissional de enfermagem ao setor competente, atestando o cumprimento da atividade/função que lhe foi confiada. Exigências similares foram mantidas nas Resoluções Cofen 386/2011 (7º considerando, art. 3º e § 4º do art. 4º) e 454/2014 (8º considerando, art. 3º e § 4º do art. 4º).

Esse abuso fica patente ao se comparar o número e a frequência de gastos realizados com pagamento de auxílios-representação em período anterior e posterior à investidura dos apelantes nos mandatos de conselheiros dirigentes do Coren/PR, conforme transcrito nos fundamentos da deliberação recorrida:

<b>Auxílios Representação – Composição do Coren/PR a partir de nov/2008, ainda sob a égide da Resolução 312/2007</b>									
<b>Beneficiário</b>	<b>Quantidade por período</b>								
	<b>2008</b>		<b>2009*</b>						
	<b>Nov</b>	<b>Dez</b>	<b>Jan</b>	<b>Fev</b>	<b>Mar</b>	<b>Abr</b>	<b>Mai</b>	<b>Jun</b>	<b>Jul</b>
Luis Eugênio Miranda	15	11	6	15	17	15	15	15	19
Hellen Roehrs	15	11	6	15	19	17	16	13	17
Marco Antônio de Araújo	15	11	7	15	13	15	14	13	19
Jorge Cavalim de Lima	15	11	6	14	21	16	18	19	18
Montgomery Pastorelo Benites	15	11	7	21	17	17	11	17	6
Marcelo Marques	2	4	4	-	-	9	-	5	-
Resi Rejane Huenermann	2	5	1	-	-	-	3	-	-
Rita Sandra Franz	2	-	-	1	-	3	3	-	-
Janyne Dayane Ribas	-	1	-	-	-	4	-	4	-
Patrícia Regina Crozeta	-	1	-	-	-	1	-	1	-
Valdirene Polônio	-	1	-	-	-	1	-	1	-
Neiva Maria Torques Garcia	-	1	-	-	-	4	3	1	-
Mirelle Câmara Garrido	-	-	-	-	-	-	-	1	-



Fonte: fls. 209/237 do Anexo 5, fls. 5/37, 53/74, 93/118, 137/150, 153/174, 197/228 e 248/267 do Anexo 6 e fls. 50/64 do Anexo 14.

<b>Auxílios Representação – Composição do Coren/PR a partir de nov/2008, períodos sob o regramento inaugurado pela Resolução 349/2009</b>											
<b>Beneficiário</b>	<b>Quantidade por período</b>										
	<b>2009</b>					<b>2010</b>					
	<b>Ago</b>	<b>Set</b>	<b>Out</b>	<b>Nov</b>	<b>Dez</b>	<b>Jan</b>	<b>Fev</b>	<b>Mar</b>	<b>Abr</b>	<b>Mai</b>	<b>Jun</b>
Luis Eugênio Miranda	17	15	15	16	18	10	14	16	11	17	16
Hellen Roehrs	18	19	16	14	11	15	16	15	10	8	12
Marco Antônio de Araújo	21	20	15	17	16	10	13	16	10	17	18
Jorge Cavalim de Lima	22	17	15	16	18	18	18	16	12	17	10
Montgomery Pastorelo Benites	18	19	13	14	14	12	18	12	10	17	11

<b>Auxílios Representação – Composição do Coren/PR a partir de nov/2008, períodos sob o regramento inaugurado pela Resolução 349/2009</b>											
<b>Beneficiário</b>	<b>Quantidade por período</b>										
	<b>2010</b>						<b>2011</b>				
	<b>Jul</b>	<b>Ago</b>	<b>Set</b>	<b>Out</b>	<b>Nov</b>	<b>Dez</b>	<b>Jan</b>	<b>Fev</b>	<b>Mar</b>	<b>Abr</b>	
Luis Eugênio Miranda	14	19	19	17	15	19	8	20	14	21	
Hellen Roehrs	-	19	20	14	16	17	8	20	17	20	
Marco Antônio de Araújo	14	18	12	19	14	20	8	20	14	19	
Jorge Cavalim de Lima	14	19	17	14	14	19	10	17	12	20	
Montgomery Pastorelo Benites	10	15	18	-	7	18	15	17	16	19	

Fonte: fls. 74/88, 100/129, 141/156, 176/204, 216/245, 257/272, 284/300, 308/322, 347/379, 392/408, 504/519, 544/573, 586/598, 610/625, 636/651 e 664/679 do Anexo 14.

Tal distorção é incompatível com o caráter honorífico dos mandatos de conselheiros federais e regionais, ao arripio do disposto nos arts. 9º e 14 da Lei 5.905/1973. Além disso, não é crível ou razoável que conselheiros desempenhassem atividades político-representativas e de gerenciamento superior em frequências tão elevadas. As justificativas para pagamento desses auxílios, além de genéricos, também não se coadunam com as finalidades a que se destina a verba indenizatória:

<b>Históricos de atividades que serviram de fundamento para o pagamento de auxílio-representação, embora sejam de caráter demasiadamente genérico ou de enquadramento difícil ou inviável como “atividades político-representativas e de gerenciamento superior”</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Fls. do Volume 14</b>
“Assinatura de cheques + Relatório financ.” ou “Assinatura de cheques + Reunião Erasmo” ou “Assinatura de cheques”	117, 192, 204
“Atendimento inscritos”	549
“Ativ. administrativa”	143, 178
“Ativ. fin. do Coren”	218
“Atividade financeira e Patrimônio”	102
“Atividades CTC”	618
“Atividades gerais do PAPE e CTC”	356, 373, 397, 618
“Conf. de doc. + Assinatura de cheques”	75, 259
“Coren Sede” ou “Coren XV” ou “Sede do Conselho”	79, 105, 118, 146, 181, 195, 221, 236, 239, 509
“Despachos + Cheques”	114, 129, 230, 379, 556, 573, 651
“Despachos na Sede” ou “Despachos na Sede + Organização Sala Presidência”	310, 359, 556, 679
“Encontro administrativo”	192, 199, 201, 204
“Entrega computadores Sede”	149
“Processos financeiros”	516, 559
“Relatório de viagem, resposta e-mails, reunião CTC”	296
“Reunião com CPL + Despachos + Cheques”	612
“Reunião na Subseção + Despachos + Cheques”	88

“Sede + Atendimento inscritos”	82, 184, 233, 266, 404
“Sede + Processos Financeiros”	223, 236, 272, 546, 621, 672
“Sede + Subseção” ou “Subsede + Sede”	85, 108, 111, 123, 126, 149, 152, 186, 226
“Tesouraria – elaboração e conferência de relatórios financeiros, assinaturas de cheques”	362, 376, 506, 566, 615, 638, 666

Dessa forma, fica evidente que Montgomery Pastorelo Benites, então Presidente do Coren/PR, e Hellen Roehrs, então Tesoureira daquele conselho profissional regional, efetivamente auferiram e autorizaram pagamento de auxílios-representação a outros conselheiros, de forma sistemática em quase todos os dias úteis de cada mês, transfigurando a natureza indenizatória da verba em remuneração mensal. Tais condutas afrontam a Lei 5.905/1973 e as normas Conselho Federal de Enfermagem, perdurando mesmo após a vigência da Resolução Cofen 349/2009.

Por fim, não houve apenação dos responsáveis em razão de possível incompatibilidade de horários entre as atividades desempenhadas pelos conselheiros e empregados junto ao Coren/PR e seus cargos públicos de origem.

Tanto foi assim que o Tribunal determinou à Universidade Federal do Paraná a instauração de procedimentos administrativos e encaminhou cópia do acórdão ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná a fim de avaliarem divergência entre jornadas de trabalho conselheiros e servidores nas unidades de origem com o relatório mensais de atividades no Coren/PR. Assim, falece o interesse de agir aos recorrentes diante da falta de sucumbência em relação a esses fatos.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de maio de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES

Relator

## ACÓRDÃO Nº 3756/2019 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 014.096/2009-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I - Pedido de Reexame em Representação.
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
  - 3.1. Interessados: Conselho Regional de Enfermagem do Paraná (75.078.816/0001-37); Secretaria de Controle Externo do TCU/PR (00.414.607/0013-51)
  - 3.2. Responsáveis: Aguinaldo Gonçalves da Cruz (650.211.509-87); Djalma de Oliveira Pedro (079.927.598-00); Hellen Roehrs (027.131.259-95); Jorge Cavalim de Lima (322.068.449-15); Luis Eugenio Miranda (672.452.009-63); Marco Antonio de Araujo (491.842.379-53); Montgomery Pastorelo Benites (553.280.089-87); Sandra Mara dos Santos Silva (734.791.529-53)
  - 3.3. Recorrentes: Hellen Roehrs (027.131.259-95); Montgomery Pastorelo Benites (553.280.089-87).
4. Entidade: Conselho Regional de Enfermagem do Paraná.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues
  - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria do TCU no Estado do Paraná (Sec-PR).
8. Representação legal: Marinete Regina Corssato (21475/OAB-PR), André Pinto Donadio (OAB/PR 45.929); Willian Tomasi Perin (OAB/PR 50.773); Marcos Alves da Silva (OAB/PR 22.936); Patrícia Lantimann (OAB/PR 26282); Rafael Munhoz Fernandes (OAB/PR 60925).
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interpostos por Montgomery Pastorelo Benites e Hellen Roehrs, contra o Acórdão 5.174/2016 –Primeira Câmara.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, com fundamento no artigo 48 da Lei 8.443/1992 e ante as razões expostas pelo Relator, em:

  - 9.1. conhecer dos pedidos de reexame para, no mérito, negar-lhes provimento;
  - 9.2. dar ciência dessa deliberação aos recorrentes.
10. Ata nº 15/2019 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 14/5/2019 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3756-15/19-1.
13. Especificação do quórum:
  - 13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Subprocurador-Geral