SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA

Processo: CF-06194/2020

Tipo de Processo: Demanda Externa: Órgãos de Controle

Assunto: Proposta de adequação da Portaria 111/2021 em face da Decisão Normativa nº 115/2021.

Interessado: Controladoria Geral da União (CGU), Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

Relator(a): Eng. Eletric. **Daniel de Oliveira Sobrinho**

DECISÃO CD Nº 125/2022

Revoga a Decisão CD 100 (0618541); Aprova a Minuta Portaria SELOG 0628370; e Determina providências.

O Conselho Diretor, em sua 6ª Reunião Ordinária, realizada no dia 21 de julho de 2022, na Sede do Confea, em Brasília-DF;

Considerando que tratam os presentes autos do Processo SEI 06194/2020;

Considerando que por meio da Decisão Plenária nº PL-0447/2021 (0450563), de 28 de abril de 2021, o Plenário do Confea aprovou a Minuta de Portaria 0449320, que regulamenta, no âmbito do Confea, a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relavas a viagens;

Considerando que a supracitada Decisão Plenária ensejou na Portaria 111 (0450226), de 29 de abril de 2021, que regulamenta, no âmbito do Confea, a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens;

Considerando que por meio da Decisão Plenária nº PL-1676/2021 (0520643), de 29 de outubro de 2021, o Plenário do Confea aprovou o projeto de decisão normativa que trata da norma geral para a concessão de passagens, de diárias, de jetons e de demais despesas relativas a viagens afetas às atividades do Sistema Confea/Creas;

Considerando que a supracitada Decisão Plenária ensejou na Decisão Normativa nº 115/2021 (0520660), de 29 de outubro de 2021;

Considerando que por meio da Decisão CD 188 0525804, de 13 de novembro de 2021, o Conselho Diretor decidiu nos seguintes termos:

> **1)** Aprovar, no mérito, as seguintes alterações na Portaria 111/2021 (0450226):
>
> **1.1)** O Art. 54 passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> Art. 24. Nos casos em que o beneficiário participe de 2 (dois) eventos, 1 (um) terminando na sexta e o outro iniciando na segunda, o Confea não pagará diárias nos dias de sábado e domingo.
>
> Parágrafo único. Para o caso referido no caput deste artigo, não haverá emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário no sábado com volta para a cidade do evento no domingo, devendo haver no mínimo 48h (quarenta e oito horas) de intervalo para concessões de passagens (e) ou diárias.
>
> **1.2)** Os incisos II e III do art. 61 passam a vigorar com a seguinte redação:
>
> II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;
>
> III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho;
>
> **2)** Determinar o encaminhamento dos autos, sequencialmente, à Superintendência Administrativo e Financeira - SAF, com vistas à análise de viabilidade e do impacto financeiro e à Procuradoria Jurídica - PROJ, com vistas à instrução jurídica; e
>
> **3)** Após as supracitadas instruções técnica e jurídica, os autos devem ser restituídos ao Conselho Diretor, para análise e decisão,

Considerando que por meio do Despacho SAF 0561229, de 14 de fevereiro de 2022, a Superintendência Administrativo e Financeira - SAF encaminhou os autos ao Setor de Logística e à Gerência de Orçamento e Contabilidade - GOC nos seguintes termos:

> **I - À Selog,**
>
> Solicito levantar o valor pago em DT, bem como a quilometragem solicitada (Km), no exercício de 2021.
>
> **II - À GOC,**
>
> Solicito atender o contido no Despacho CD (Sei nº 0525824), o mais breve possível.

Considerando que por meio do Despacho SELOG 0561546, de 14 de fevereiro de 2022, o Setor de Logística - SELOG manifestou-se à Superintendência Administrativo e Financeira - SAF nos seguintes termos:

> Em atenção ao Despacho SAF (Documento SEI nº 0561229), com base na Planilha extraída do Sistema de Passagens e Diárias-SISPADI (Documento SEI nº 0561545), contendo as ***solicitações atendidas em 2021 para pagamento de Deslocamentos Terrestres-DT***, informamos o total de **403 requisições de DT**, totalizando ***255.662 Km*** e o total em reais de **R$ 283.384,91** (duzentos e oitenta e três mil, trezentos e oitenta e quatro reais e noventa e um centavos).

Considerando que por meio da Informação 4 (0569695), de 08 de março de 2022, a Gerência de Orçamento e Contabilidade - GOC manifestou-se à Superintendência Administrativo e Financeira - SAF nos seguintes termos:

> Em atendimento à solicitação exarada pela Superintendência Administrativa e Financeira -SAF, conforme Despacho SAF (Sei 0561229), que solicita desta área orçamentária do Confea uma análise de viabilidade e do impacto financeiro, ante a proposta de alteração dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021, cujo teor trata do seguinte:
>
> *II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;*
>
> *III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho;*
>
> Inicialmente, antes de adentrar na análise de viabilidade e do impacto financeiro quanto alteração proposta pelo Decisão CD nº 188/2021 (Sei 0525804) no normativo interno do Confea, insta trazer a baila a previsão hoje existente para realização do dispêndio de recursos com pagamento de Deslocamento Terrestre. Assim sendo, de acordo com a Portaria nº 111/2021, em seu art. 61, será devida indenização, de acordo com as seguintes condições:
>
> *"Art. 61. O Deslocamento Terrestre – DT decorrente do uso de transporte particular será efetivado mediante concessão de indenização, de acordo com as seguintes condições:*
>
> *...*
>
> *II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 25% (vinte e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;*
>
> *III – a concessão do DT ficará limitada ao valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) por trecho;"*
>
> Conforme disposto acima, frisa-se que o deslocamento terrestre atual está limitado a R$ 600,00 (seiscentos reais), por trecho.
>
> Compulsando os registros orçamentários (Demonstrativo de Empenhos e Pagamentos), constata-se que durante o exercício de 2021 foram gastos com deslocamento terrestre o valor total de R$ 281.533,86 (duzentos e oitenta e um mil quinhentos e trinta e três reais e oitenta e seis centavos), sendo complementado com a informação de que foram pagos a 403 (quatrocentos e três) beneficiados.
>
> Pois bem, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no inciso I do art. 16, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro como elemento que acompanha a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, como solicitado pela instância competente, requer que existam dados quantitativos e estimativos futuros para sua realização.
>
> Como dito anteriormente, a norma vigente limita o valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) por trecho, independentemente da quilometragem percorrida pelo beneficiado, além disso, os beneficiados são rotativos para cada exercício, ante a imposição contida na Lei nº 5.194/66.
>
> Ante o exposto, como não é sabida a real quilometragem a ser percorrida pelos futuros interessados, torna-se, humanamente impossível estimar tal impacto.
>
> De toda sorte, há que se destacar que o inciso II do art. 16 da LRF dispõe que deverá haver adequação orçamentária e financeira com o orçamento, destacando, neste sentido, que este Conselho Federal possui certa folga financeira e orçamentária, ante a existência de previsão orçamentária para o exercício de 2022, no montante de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).
>
> Pelo exposto, sem adentrar no juízo de oportunidade e conveniência que competem à Administração, encaminha-se os autos para pronunciamento das instâncias superiores competentes, para a devida análise de mérito.

Considerando que por meio do Despacho SAF 0571477, de 10 de março de 2022, a Superintendência Administrativo e Financeira - SAF encaminhou os autos concomitantemente ao Conselho Diretor -CD e à Procuradoria Jurídica - PROJ, nos seguintes termos:

> **Ao Conselho Diretor - CD**
>
> **Senhores Diretores,**
>
> Considerando a Decisão CD nº 188/2021 (Sei nº 0525804), e, conforme determinado em seu item 2, encaminhamos a Informação nº 4, da Gerência de Orçamento e Contabilidade - GOC (Sei nº 0569695).
>
> Conforme registrado, em razão da alternância anual dos Beneficiários, torna-se impossível estimar o impacto atual. Ainda, como dito, atualmente o valor máximo por trecho é de R$ 600,00. Com a nova redação - utilizando-se a título de exemplo o valor da gasolina a R$ 7,00 - o valor máximo por trecho será de R$ 2.450,00.
>
> **Registramos que elaboramos a minuta de portaria (Sei nº 0561114), nos autos do processo SEI nº 00626/2020, a qual visa alterar a Portaria nº 111/2021 "Regulamenta, no âmbito do Confea, a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens" (Sei nº 0450226), com a redação conforme consta nas decisões PL nº 1676/2021 (Sei nº 0520643) que aprovou a DN nº 115/2021 (Sei nº 0557259) e CD nº 188/2021 (Sei nº 0525804) referente aos artigos 54 e 61 e com sugestão de alteração do artigo 27, objetivando atender a Recomendação da CGU quanto ao assunto, sendo que o processo foi encaminhado a Procuradoria Jurídica para análise e posteriormente irá para esse r. Colegiado.**
>
> Face a conexão dos assuntos tratados, encaminhamos também o processo SEI nº 00626/2020.
>
> **À PROCURADORIA JURÍDICA - PROJ**
>
> **Senhor Procurador,**
>
> Conforme consta no item 2 da Decisão CD nº 188/2021, encaminhamos para "instrução jurídica".
>
> Ficamos à disposição.

Considerando que por meio dos Pareceres 3 0574197 (06194/2020) e 4 0586522 (SEI 00626/2020), ambos de mesmo teor e exarados no dia 17 de março de 2022, a Procuradoria Jurídica manifestou-se nos seguintes termos:

> **I – RELATÓRIO**
>
> 0.1. Trata-se de decisão do Conselho Diretor sob o nº 188/2021(0525804), a qual aprovou alterações, no mérito, da Portaria 111/2021, que regulamenta, no âmbito do Confea, a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens nacionais.
>
> 0.2. Informa o consulente que por meio da Decisão Plenária nº PL-1676/2021 (0520643), de 29 de outubro de 2021, o Plenário do Confea aprovou o projeto de decisão normativa que trata da norma geral para a concessão de passagens, de diárias, de jetons e de demais despesas relativas a viagens afetas às atividades do Sistema Confea/Creas, o que ensejou a edição da Decisão Normativa nº 115/2021 (0520660), de 29 de outubro de 2021.
>
> 0.3. Argumenta que em razão da Decisão Normativa nº 115/2021 (0520660), apresenta-se como imprescindível a realização de ajustes na Portaria 111/2021, com vistas ao alinhamento dos parâmetros fixados por meio da Decisão Normativa nº 115/2021.
>
> 0.4. Neste sentido, o Conselho Diretor decidiu:
>
> **(....)DECIDIU** por unanimidade: **1)** Aprovar, no mérito, as seguintes alterações na Portaria 111/2021 (0450226):**1.1)** O Art. 54 passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 24. Nos casos em que o beneficiário participe de 2 (dois) eventos, 1 (um) terminando na sexta e o outro iniciando na segunda, o Confea não pagará diárias nos dias de sábado e domingo. Parágrafo único. Para o caso referido no caput deste artigo, não haverá emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário no sábado com volta para a cidade do evento no domingo, devendo haver no mínimo 48h (quarenta e oito horas) de intervalo para concessões de passagens (e) ou

diárias. **1.2)** Os incisos II e III do art. 61 passam a vigorar com a seguinte redação: II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos; III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho; **2)** Determinar o encaminhamento dos autos, sequencialmente, à Superintendência Administrativo e Financeira - SAF, com vistas à análise de viabilidade e do impacto financeiro e à Procuradoria Jurídica - PROJ, com vistas à instrução jurídica; e **3)** Após as supracitadas instruções técnica e jurídica, os autos devem ser restituídos ao Conselho Diretor, para análise e decisão(....)

0.5. Na sequência, os autos eletrônicos foram encaminhados à Superintendência Administrativa Financeira - SAF, manifestando-se a Gerência de Orçamento e Contabilidade, por meio da Informação 04/2022(0569695).

0.6. Em sua análise orçamentária e financeira, a Gerência de Orçamento e Contabilidade concluiu:

(...) Ao Superintendente Administrativo e Financeiro - SAF Sr. Jadir José Alberti**.** Em atendimento à solicitação exarada pela Superintendência Administrativa e Financeira -SAF, conforme Despacho SAF (Sei 0561229), que solicita desta área orçamentária do Confea uma análise de viabilidade e do impacto financeiro, ante a proposta de alteração dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021, cujo teor trata do seguinte: *II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos; III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho;* Inicialmente, antes de adentrar na análise de viabilidade e do impacto financeiro quanto alteração proposta pelo Decisão CD nº 188/2021 (Sei 0525804) no normativo interno do Confea, insta trazer a baila a previsão hoje existente para realização do dispêndio de recursos com pagamento de Deslocamento Terrestre. Assim sendo, de acordo com a Portaria nº 111/2021, em seu art. 61, será devida indenização, de acordo com as seguintes condições: "*Art. 61. O Deslocamento Terrestre – DT decorrente do uso de transporte particular será efetivado mediante concessão de indenização, de acordo com as seguintes condições: II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 25% (vinte e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos; III – a concessão do DT ficará limitada ao valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) por trecho;*" Conforme disposto acima, frisa-se que o deslocamento terrestre atual está limitado a R$ 600,00 (seiscentos reais), por trecho. Compulsando os registros orçamentários (Demonstrativo de Empenhos e Pagamentos), constata-se que durante o exercício de 2021 foram gastos com deslocamento terrestre o valor total de R$ 281.533,86 (duzentos e oitenta e um mil quinhentos e trinta e três reais e oitenta e seis centavos), sendo complementado com a informação de que foram pagos a 403 (quatrocentos e três) beneficiados. Pois bem, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no inciso I do art. 16, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro como elemento que acompanha a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, como solicitado pela instância competente, requer que existam dados quantitativos e estimativos futuros para sua realização. Como dito anteriormente, a norma vigente limita o valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) por trecho, independentemente da quilometragem percorrida pelo beneficiado, além disso, os beneficiados são rotativos para cada exercício, ante a imposição contida na Lei nº 5.194/66. Ante o exposto, como não é sabida a real quilometragem a ser percorrida pelos futuros interessados, torna-se, humanamente impossível estimar tal impacto. De toda sorte, há que se destacar que o inciso II do art. 16 da LRF dispõe que deverá haver adequação orçamentária e financeira com o orçamento, destacando, neste sentido, que este Conselho Federal possui certa folga financeira e orçamentária, ante a existência de previsão orçamentária para o exercício de 2022, no montante de R$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Pelo exposto, sem adentrar no juízo de oportunidade e conveniência que competem à Administração, encaminha-se os autos para pronunciamento das instâncias superiores competentes, para a devida análise de mérito.(.....)

É o breve relatório, apresto-me no enfrentamento do mérito.

II – ANÁLISE JURÍDICA

0.7. Inicialmente, cumpre salientar que a presente manifestação jurídica toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo em epígrafe, limitando-se à análise dos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da alteração pretendida.

0.8. A decisão do Conselho Diretor sob o nº 188/2021(0525804) aprovou alterações na Portaria 111/2021, que regulamenta, no âmbito do Confea, a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens nacionais. As alterações propostas dizem respeito a impossibilidade de pagamento de diárias nos dias de sábado e domingo, bem como que não haverá a emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário nos sábados e nos domingos, devendo ainda, haver no mínimo 48 (quarenta e oito) horas de intervalo para concessão de passagens e diárias. Além disso, altera-se a indenização do quilômetro rodado que passa a ser de 35%(trinta e cinco por cento) do preço da gasolina comum, limitado ao valor do percurso de até 1.000KM por trecho.

0.9. De fato, as alterações propostas no artigo 54 e nos incisos II e III do artigo 61 da Portaria 111/2021 do Confea, carecem de apreciação jurídica, uma vez que as alterações envolvem direta e indiretamente o controle externo exercido pelo TCU e CGU, tal como critérios de legalidade, juridicidade, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade, finalidade e interesse público (artigo 5º da CF/1988 c/c Lei 9.784/1999).

0.10. O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à impossibilidade de pagamento de diárias nos dias de sábado e domingo e de emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário nos sábados e nos domingos, estabelecendo-se um interregno temporal mínimo 48 (quarenta e oito) horas de intervalo para concessão de passagens e diárias ao mesmo beneficiário.

0.11. Sem dúvida, essa alteração além de contemplar as orientações e recomendações dos órgãos de controle externo, igualmente, amolda-se aos princípios da legalidade, economicidade e moralidade, ressaltando ainda a natureza jurídica dos cargos exercidos por Presidente do Confea, Presidentes de Creas, Conselheiros Federais, Conselheiros Regionais e demais agentes políticos que contribuem direta e reflexamente com o Sistema Confea/Crea e Mútua.

0.12. A preocupação com a economicidade, moralidade e natureza honorífica das atividades exercidas, excetuando-se, por natureza, as atividades dos funcionários e prestadores de serviços eventuais, encontra razão de ser na impossibilidade das verbas indenizatórias (diárias, auxílios, verbas de representação e jetons), por via transversa, representarem pagamento disfarçado de salários e/ou remunerações aos agentes públicos honoríficos.

0.13. Deste modo, ao proibir, como regra, o pagamento de diárias aos sábados e domingos e estabelecer o interregno temporal mínimo de 48 (quarenta e oito) horas de intervalo para concessão de passagens e diárias ao mesmo beneficiário, a norma passa a reforçar princípios e postulados básicos da Administração Pública, tais como a economicidade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a moralidade e, sobretudo, os baldrames axiológicos-normativo da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Além é claro, como já mencionado, atender o novo texto as recomendações e orientações do Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 1925/2019 - TCU - Plenário), *a saber:*

(....)7.2 - Caráter honorífico do cargo de conselheiro. 524. O caráter honorífico dos conselheiros está definido nas respectivas leis de criação dos conselhos, e é tratado regularmente no âmbito desta Corte como uma matéria pacificada, sem controvérsias. No entanto, levantamento efetuado pela equipe de auditoria revelou que em 18 leis de criação não há previsão expressa acerca do caráter honorífico do cargo de conselheiro, seja ele federal ou regional. O quadro abaixo demonstra a situação encontrada em relação cada um dos conselhos.525. Apesar da ausência de imposição legal quanto ao caráter honorífico do cargo de conselheiro em relação à maior parte dos conselhos, conforme demonstrado no quadro acima, não foi identificado no arcabouço jurisprudencial desta Corte, qualquer controvérsia acerca do tema, visto que o referido cargo sempre foi tratado como honorífico. Mesmo no âmbito dos diferentes conselhos, não se tem conhecimento de questionamentos acerca da natureza do cargo. 526. Ao abordar esse tema, torna-se importante definir o conceito de agente honorífico. Segundo Hely Lopes Meirelles (livro Direito Administrativo Brasileiro, 28ª Edição, p.79) : 'Agentes honoríficos são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade (digno de ser honrado) ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.' 527. No caso dos conselheiros, o exercício da função decorre de eleição promovida pela respectiva categoria profissional. 528. Neste contexto, o agente honorífico realiza relevantes serviços à sociedade, direta ou indiretamente, devendo ser feita a distinção entre aqueles encargos considerados obrigatórios, tais como serviços prestados à justiça eleitoral na condição de mesários, jurados nos tribunais, entre outros, e aqueles de caráter voluntário, como ocorre na candidatura a membro dos conselhos de fiscalização profissional, entre outros casos. Neste caso, uma vez eleitos, os conselheiros assumem a obrigação de cumprir as atribuições legais a eles conferidas, sabedores, de antemão, do caráter honorífico do cargo. 529. O caráter honorífico do cargo de conselheiro decorre da presunção de que os eleitos, ao assumirem o ônus de exercer a função, não necessitariam se afastar das suas atividades profissionais regulares, nas quais seriam auferidas as suas rendas. 530. No entanto, torna-se importante observar que dentre os conselheiros eleitos em determinado conselho, alguns são guindados a cargos de direção/gerência, na forma definida nos respectivos regimentos, exercendo, além das funções de conselheiros propriamente ditadas, entendidas como aquelas exercidas por ocasião das deliberações colegiadas, atividades rotineiras na gestão do respectivo conselho, na condição de presidente, diretor, tesoureiro, secretário, conforme disposto em normativo próprio. Em muitos casos, como nos conselhos de maior porte, tanto federais como regionais, o exercício dessas atividades de gestão inviabiliza o exercício de outra atividade profissional remunerada, ante a incompatibilidade de horários e jornada de trabalho. 531. Neste sentido, entendemos oportuno relembrar preocupação externada pelo Ministro-Relator André Luís de Carvalho no TC Processo 001.095/2010-2,

relativo monitoramento de determinações expedidas ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) , apreciado por meio do Acórdão 1280/2012-TCU-2º Câmara. No Voto condutor do referido Acordão, ao abordar o pagamento de diárias de forma permanente e contínua, afrontando o caráter honorífico do cargo de conselheiro, o Relator consignou o seguinte: '19. É claro que não se pretende, com o Acórdão 4743/2009-TCU-Segunda Câmara, obstar o pagamento de diárias aos empregados ou mesmo a conselheiros que se desloquem a serviço. O que se pretende é evitar que, especialmente no caso do presidente e conselheiros, o pagamento dessa verba se dê por contínuos e sucessivos períodos, vez que isso implica completo desvirtuamento da natureza indenizatória dessa parcela. 20. A despeito disso, como aventou o auditor federal da Secex/MT, é possível que eventual desvirtuamento no pagamento de diárias a conselheiros regionais tenha origem em fato anterior, relacionado com o próprio papel que lhes foi atribuído, em particular no âmbito do Coren/MT. 21. É que o regimento interno desse conselho regional, em específico, traz extenso rol de responsabilidades para os seus conselheiros, inclusive com a atribuição de administração da entidade, o que parece ser incompatível com a natureza esporádica, transitória e não remunerada do cargo. 22. E aí o auditor federal da Secex/MT pondera que a natureza do presente processo impede que se avance no debate acerca da questão posta, o que considero acertado, de modo que, por ora, deve ser encaminhada cópia integral da presente deliberação, acompanhada de cópia da instrução de fls. 55/59, ao Cofen, para que dê ciência aos Conselhos Regionais que lhe são vinculados, bem como, ainda, à Segecex e a 2ª Secex, para ciência e adoção das providências que entenderem necessárias.' 532. Como visto, no precedente mencionado, o Relator ponderou que o extenso rol de responsabilidades atribuídas aos conselheiros em questão lhe parecia ser incompatível com a natureza esporádica, transitória e não remunerada do cargo. Apesar das ponderações, deixou de avançar na discussão da matéria diante da natureza do processo que estava em apreciação na ocasião. 533. Nesta oportunidade, revela-se oportuno o enfrentamento desta questão, justamente por se tratar de FOC abrangendo o conjunto dos conselhos e que envolve, entre outros temas, conforme definido na matriz de planejamento, o eventual pagamento de verbas indenizatórias em caráter permanente e continuado com o aparente objetivo remuneratório como forma de compensar o oneroso exercício do cargo. 534. Assim como ocorreu no caso do Coren-MT, mencionado no precedente acima reproduzido, cuja situação possivelmente se estenda aos demais conselhos regionais de enfermagem, outros conselhos conferem expressivo rol de responsabilidades aos conselheiros encarregados da gestão dos respectivos conselhos, além daquelas relativas à atuação nos órgãos colegiados, que é a função do conjunto dos conselheiros. 535. Como exemplo, podemos mencionar o sistema Confea/Creas, cujo estatuto define, em seu art. 28, que as atribuições dos respectivos presidentes são as seguintes: 'Art. 28 - São atribuições do Presidente do Confea ou dos Creas: I - cumprir e fazer cumprir as disposições previstas na Legislação Federal, no Estatuto, no Regimento e nas Resoluções do Confea. II - dar posse aos Conselheiros, seus Suplentes, membros do Conselho Diretor ou Diretoria e Coordenadores de Comissões ou Câmaras Especializadas; III - convocar, presidir e coordenar os trabalhos do Plenário, do Conselho Diretor ou Diretoria e do Comitê de Avaliação e Articulação; IV - proferir, apenas, o voto de qualidade, em caso de empate; V - assinar, com o Vice-Presidente, as Resoluções, Decisões Normativas e os diplomas conferidos pelo Conselho; VI - indicar, para homologação pelo Conselho Diretor ou Diretoria, o Superintendente, se for o caso; VII - representar o Conselho, em juízo e fora dele, diretamente ou por meio de mandatários com poderes específicos; VIII - resolver os casos de urgência, 'ad referendum', do Conselho Diretor ou Diretoria e do Plenário, respondendo pelos excessos que praticar; IX - resolver sobre qualquer incidente processual, submetendo-o à apreciação do colegiado competente; X - submeter ao Plenário, ao Conselho Diretor ou Diretoria atos administrativos e financeiros de sua competência; XI - movimentar as contas bancárias, conjuntamente com 1 (um) membro do Conselho Diretor ou Diretoria; XII - suspender, por razão fundamentada, em caso extraordinário, Decisão do Plenário por tempo determinado até a primeira reunião ordinária do Plenário; XIII - exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas pelo Plenário ou previstas no Regimento.' 536. No caso do Crea-RS, por exemplo, o seu Regimento Interno estabelece as seguintes atribuições ao presidente, diretor administrativo e diretor financeiro: 'Art. 95. Compete ao presidente do Crea: I – cumprir e fazer cumprir a legislação federal, as resoluções, as decisões normativas, as decisões plenárias baixadas pelo Confea, os atos normativos, os atos administrativos baixados pelo Crea e este Regimento; II – executar o orçamento do Crea; III – administrar as atividades do Crea; IV – dar posse a conselheiro regional e a seu suplente; V – convocar e conduzir os trabalhos da sessão plenária e da Diretoria; VI – interromper sessão plenária quando necessário; VII – suspender sessão plenária em caso de perturbação dos trabalhos; VIII – presidir reuniões e solenidades do Crea; IX – proferir voto de qualidade em caso de empate na votação em Plenário e a Diretoria; X – informar o licenciamento de conselheiro regional ao Plenário e à entidade de classe ou à instituição de ensino que representa; XI – informar o licenciamento de inspetor ao Plenário; XII – distribuir processo a conselheiro para relato no âmbito do Plenário; XIII – submeter proposta de sua iniciativa ao Plenário ou à Diretoria; XIV – resolver casos de urgência, ad referendum do Plenário e da Diretoria; XV – resolver incidentes processuais, submetendo-os aos órgãos competentes; XVI – assinar decisão do Plenário e da Diretoria; XVII – suspender decisão plenária; XVIII – assinar atestados, diplomas e certificados conferidos pelo Crea, atos normativos, atos administrativos e correspondência expedida; XIX – assinar convênios com entidade de classe, ouvido o Plenário; XX – assinar convênios e contratos celebrados pelo Crea para repasse de recursos; XXI – expedir correspondência em nome do Crea; XXII – disciplinar a organização do registro de profissionais e de pessoas jurídicas; XXIII – determinar o cancelamento do registro de profissional ou de pessoa jurídica nos termos do art. 64 da Lei nº 5.194, de 1966, ou no caso de falecimento; XXIV – assinar termo de posse ou designação de inspetores; XXV – representar o Crea, em juízo ou fora dele, diretamente ou por meio de mandatário com poderes específicos; XXVI – propor ao Plenário a abertura de créditos e transferência de recursos orçamentários, ouvida a Diretoria; XXVII – determinar a cobrança administrativa ou judicial dos créditos devidos ao Crea; XXVIII – autorizar pagamento e movimentar contas bancárias, assinando com o responsável pela administração dos recursos financeiros, cheques, balanços e outros documentos pertinentes; XIX – indicar o coordenador da Coordenadoria Regional da Caixa de Assistência dos Profissionais do Crea-RS a ser encaminhado ao Plenário para homologação; XXX – gerir o quadro funcional do Crea, segundo regulamento estabelecido em ato administrativo próprio, observando o Princípio da Moralidade Administrativa; XXXI – manter o Plenário informado sobre ações e atividades dos demais órgãos que compõem o Sistema Confea/Crea; XXXII – manter contínua troca de informações e promover ações conjuntas com o Confea e com outros Creas, visando à realização de objetivos comuns; XXXIII – exercer outras atribuições conferidas pelo Plenário; XXXIV – requisitar das autoridades competentes, inclusive de segurança pública, os meios indispensáveis ao cumprimento de dispositivos legais que regem o exercício profissional da Engenharia, Arquitetura, Agronomia e demais profissões abrangidas pelo Sistema Confea/Crea; XXXV – cumprir e fazer cumprir as deliberações e decisões do Plenário; XXXVI – contratar, se entender necessário, serviços de consultoria jurídica e de assessoria técnica, a fim de que o Crea atinja seus objetivos; XXXVII – Assinar, com o 1º diretor-financeiro, os cheques necessários à movimentação financeira, facultando-lhe a assinatura daqueles destinados a depósito em conta do Conselho, que serão endossados por um só membro da Diretoria ou por funcionário com delegação específica. O mesmo aplica-se para a requisição de talões de cheques, solicitações de extratos de contas correntes e de 2ª vias de documentos contábeis; e XXXVIII – Administrar a estrutura auxiliar do Crea Art. 109. Compete ao 1º diretor-administrativo: I – substituir o 2º vice-presidente na sua falta, impedimento ou licença; II – supervisionar, orientar e fiscalizar o funcionamento da área administrativa do Crea; III – secretariar as sessões plenárias; IV – acompanhar a elaboração das atas das sessões plenárias; V – assinar as atas das sessões plenárias; VI – exercer outras competências que lhe venham a ser determinadas pelo presidente. [...] Art. 111. Compete ao 1º diretor-financeiro: I – substituir o 2º diretor-administrativo na sua falta, impedimento ou licença, observado o disposto no parágrafo único do art. 90 deste Regimento; II – supervisionar, orientar e fiscalizar o funcionamento da área financeira do Crea; III – prover os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades da Comissão de Orçamento e Tomada de Contas; IV – assinar com o presidente cheques, balanços e outros documentos pertinentes à área financeira; V - sugerir medidas que visem à melhoria dos serviços sob sua responsabilidade; e VI – exercer outras competências que lhe venham a ser determinadas pelo presidente.' 537. Chamamos a atenção para as atribuições relativas à gestão financeira e orçamentária, uma vez que o orçamento de alguns conselhos envolve elevada materialidade. A título ilustrativo, o volume de recursos geridos no exercício de 2016 pelo Crea-RS e pelo Crea-SP foi de R$ 74 e 248 milhões, respectivamente (dados retirados do Relatório de Gestão de 2016) . 538. Acerca da matéria, entendemos oportuno reproduzir contribuição trazida pela equipe de auditoria da Secex-SP (p. 27 a 30 da peça 59 do TC Processo 024.851/2017-5) : 'IV.2.4. Tese sobre a possibilidade de se remunerar conselheiros pelo exercício de cargos de gestão 107. A remuneração de agentes públicos honoríficos é expressamente vedada pelo Tribunal de Contas da União, posicionamento esse reiterado em recentes julgados: Acórdão 5174/2016-TCU-Primeira Câmara (Relator: Augusto Sherman) , Acórdão 1544/2016-TCU-Plenário (Relator: Augusto Sherman) , Acórdão 908/2016-TCU-Plenário (Relator: Weder de Oliveira) . 108. Por outro lado, os casos de pagamento a agentes honoríficos de conselhos de fiscalização profissional de verbas indenizatórias (diárias, jetons, auxílios representação) de forma permanente ou sistemática, dissimulando remuneração, são muito frequentemente constatados nos trabalhos de controle externo efetuados pelo TCU. 109. Assim, a Equipe de Auditoria, com vistas a contribuir para o aprimoramento da Administração Pública, vem oferecer algumas considerações sobre essa questão, com o fim de propiciar à Coordenação desta FOC subsídios para, se for conveniente, a elaboração de um adequado encaminhamento e posterior apreciação deste Tribunal. (....) 545. No contexto apresentado, uma questão não deixa dúvidas ou margem para interpretação: não pode ser atribuído caráter remuneratório às verbas indenizatórias, mediante o pagamento permanente e continuando, ou mesmo de forma cumulativa. Esse posicionamento já está consolidado no âmbito desta Corte, conforme Acórdão 1544/2016-TCU-Plenário, sendo desnecessário maiores comentários sobre o tema(....)

0.14. Ora, a um só tempo, **a nova redação do artigo 54, da Portaria nº 111/2021, de 29 de abril de 2021, atende aos critérios de legalidade, juridicidade, economicidade, moralidade, boa administração e austeridade no tratamento e gerenciamento dos recursos públicos, bem como impede textualmente pagamentos corridos ou ininterruptos de diárias e outras verbas indenizatórias, salvo exceções devidamente justificadas.**

0.15. Nesta lógica, ao impedir que o beneficiário participe de 2 (dois) eventos, 1 (um) terminando na sexta e o outro iniciando na segunda, acaba o texto por elidir o pagamento de diárias nos dias de sábado e domingo, como também, ao admoestar que não haverá emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário no sábado com volta para a cidade do evento no domingo, devendo haver no mínimo 48h (quarenta e oito horas) de intervalo para concessões de passagens (e) ou diárias, **a novel redação do artigo 54 da Portaria nº 111/2021 reforça a natureza honorífica das atividades exercidas pelo Presidente do Confea, Presidentes de Creas, Conselheiros Federais, Conselheiros Regionais e demais agentes políticos que contribuem direta e reflexamente com o Sistema Confea/Crea e Mútua.**

0.16. De igual modo, a redação do artigo 54 da Portaria nº 111/2021 reafirma o conceito de que as verbas pagas a esses agentes públicos não se constituem remunerações ou salários. Justamente em razão do caráter honorífico destes cargos(artigo 51, Lei 5.194/1966 c/c Resoluções do Confea).

0.17. Na mesma linha de entendimento, o interregno temporal de no mínimo 48 (quarenta e oito horas) de intervalo para concessões de passagens ou diárias ao mesmo beneficiário, ampara-se em critérios de razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, boa administração e austeridade no tratamento e gerenciamento dos recursos públicos. Isso porque, **além de preservar o necessário descanso do agente público honorífico ou funcionário nos finais de semana, preserva os direitos**

sociais ao lazer, segurança e proteção à família(artigo 6º, da CF/1988). Sem contar que a própria saúde do beneficiário é contemplada pela proteção dada pela norma (artigo 6º e 196 da CF/1988).

0.18. Sob este viés, a proposta de alteração do artigo 54 da Portaria nº 111/2021 em adequação ao contido na Decisão Normativa nº 115/2021 (0520660), guarda coerência lógica e adequação normativa, devendo ser aprovado o texto tal como foi proposto na decisão do Conselho Diretor (0525804).

0.19. O segundo ponto a ser analisado é a proposta de alteração dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea, que passariam a vigorar com a seguinte redação:

II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;

III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho

0.20. Atualmente, a redação dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea, dispõe que:

Art. 61. O Deslocamento Terrestre – DT decorrente do uso de transporte particular será efetivado mediante concessão de indenização, de acordo com as seguintes condições:

I – o DT compreende o percurso entre a cidade de origem e a de destino ou da cidade de origem até o aeroporto para embarque e o trajeto de volta, em distância superior a 50 Km;

II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 25% (vinte e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;

III – a concessão do DT ficará limitada ao valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) por trecho;

0.21. Infere-se, portanto, que a modificação proposta vincula-se ao valor da indenização a ser paga em relação ao deslocamento terrestre e ao limite de concessão da indenização.

0.22. Pela proposta, a indenização do quilômetro rodado passaria de 25% para 35% do preço do litro de gasolina comum, limitando-se o valor correspondente ao percurso de até 1.000Km por trecho ao invés de R$ 600,00(seiscentos reais) por trecho.

0.23. Observe-se neste ponto, que o percentual de 35% e de limite de até 1.000Km para indenização do deslocamento terrestre são critérios eleitos que não podem ser esquadrinhados pela Procuradoria Jurídica, uma vez que envolvem planejamento administrativo e financeiro de outras unidades de apoio. Ou seja, trata-se de matéria não adstrita aos raios de atuação dessa Procuradoria Jurídica, nos termos da Portaria AD - 364/2015 do Confea.

0.24. Neste contexto, não há como a Procuradoria apontar que o percentual adequado não é 35% do litro de gasolina comum, mas sim 10% da gasolina aditivada, ou que o limite da concessão deva ser de R$ 600,00 (seiscentos reais). Essas quantificações e valorações econômicas, administrativas e territoriais demandam estudo e planejamento e juízo de conveniência e oportunidade das autoridades competentes.

0.25. Logo, se os critérios objetivos já foram eleitos pelas áreas competentes e aprovados pelas instâncias decisórias do Confea, incumbe apenas e tão somente a área jurídica verificar eventual ilegalidade ou inconstitucionalidade no texto da proposta.

0.26. Deste modo, adotando-se a lei como piso mínimo de análise, não se vislumbra qualquer vício de legalidade ou inconstitucionalidade na proposta de alteração da redação dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea.

0.27. Contudo, **os critérios de economicidade, boa administração e austeridade no tratamento e gerenciamento dos recursos públicos merecem reforço no plano normativo, especialmente na operacionalização dos pedidos de concessão de deslocamentos terrestres - DT.**

0.28. Isso porque, a variabilidade de distâncias e do preço da gasolina são elementos que ressaltam a necessidade de se ter na norma um critério de apoio ao ordenador de despesas e demais decisores, sem qualquer alteração na redação dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea.

0.29. Recomenda-se, neste sentido, que se faça um acréscimo normativo e não supressões textuais, a fim de se resguardar o gestor quanto a decisões antieconômicas.

0.30. Esse acréscimo normativo seria no sentido de que mantendo-se o percentual da gasolina e o limite de trecho, o ordenador de despesas, nos casos concretos, tivesse a sua disposição um critério de escolha e de julgamento em relação à concessão de deslocamento terrestre, em detrimento do deslocamento aéreo, quando esse último demonstrar-se mais vantajoso, econômico e consentâneo com o dever de eficiência.

0.31. A previsão de um critério de escolha e de julgamento objetivo - ou até mesmo -, a possibilidade de um juízo de conveniência e oportunidade e de alternativas no ato de concessão ou de negativa do deslocamento terrestre, encontra amparo nos seguintes entendimentos normativos, doutrinários e jurisprudenciais análogos:

Nas licitações de serviços de manutenção e reparo de veículos, o emprego de *critério* de distância máxima entre a localização do órgão licitante e a da empresa licitante pode ser utilizado, desde que represente solução que garanta a *economicidade* almejada e não imponha restrições desnecessárias ao caráter competitivo do certame. (Acórdão 520/2015-TCU - Segunda Câmara)

(...) Os princípios da eficiência, eficácia e economicidade, embora incluídos separadamente no artigo 5º, desafiam comentário único, eis que indiscutível o elo que os aproxima. O princípio da eficiência traduz a necessidade de a Administração aprofundar-se no modo de atuar *(modos faciendi*), buscando soluções rápidas e resultados ajustados às necessidades administrativas. (...) O princípio da eficácia leva em consideração os meios que serão adotados para que o objetivo da licitação seja alcançado. Tais meios, quando postos à disposição do administrador, não podem ser postergados, eis que necessários para obtenção do melhor resultado(....) Já o princípio da economicidade constitui efeito dos princípios acima. Cuida-se na verdade, da obrigação do administrador de encontrar a melhor relação custo-benefício nas contratações administrativas (...) (CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Atlas. 35º edição. 2021. pág. 252)

0.32. Desta forma, o administrador público em suas decisões, necessariamente, deverá adotar a relação de custo-benefício, especialmente nos casos em que há dispêndio de recursos públicos e movimentação da máquina administrativa. Isto é, entre uma e outra alternativa que se apresentar como factível, o ordenador de despesa necessitará avaliar o cenário e enveredar pela solução mais econômica e eficaz ao interesse público buscado, decidindo sempre pelo alcance do resultado ao menor custo possível - ou seja -, fazendo-se mais ou o mesmo com o menor dispêndio de recursos públicos.

0.33. Assim, a norma dos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea, merece complemento, no sentido de se prever que na análise do pedido de deslocamento terrestre-DT, será verificado o melhor interesse da instituição, sendo esse indeferido, quando o deslocamento aéreo demonstrar-se mais vantajoso e econômico ou vice-versa.

0.34. Como sugestão de redação essa PROJ propõe em relação aos incisos II e III do art. 61 da Portaria nº 111/2021 a seguinte redação:

II – a indenização do quilômetro rodado será na base de 35% (trinta e cinco por cento) do preço do litro de gasolina comum, para cobrir despesas com quilometragem, pedágio e estacionamento, tomando-se como parâmetro o valor pago pelo Confea para o abastecimento de sua frota de veículos;

III – a concessão do DT ficará ainda limitada ao valor correspondente ao percurso de até 1000 Km por trecho

III - a concessão do DT atenderá a critérios de economicidade e do melhor interesse do Confea

0.35. Deveras, a previsão de que a concessão do DT atenderá a critérios de economicidade e do melhor interesse do Confea, resguarda o ordenador de despesa quanto a situações desarrazoadas e que impliquem em eventual ato antieconômico, principalmente diante de uma economia instável como a brasileira, na qual os preços de insumos e serviços sofrem variações constantes em razão da inflação e de eventos externos.

0.36. Vale ressaltar que **a inclusão do inciso III na redação do artigo 61 não invalida ou impossibilita a concessão do DT, apenas concede ao Gestor dentro de sua conveniência e oportunidade um critério de escolha e de julgamento objetivo, qual seja, a economicidade e a prudência no gasto do recurso público.**

0.37. Essa análise das consequências práticas e jurídicas das decisões administrativas, no geral, encontra-se muito bem delineada na Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro - LINDB, senão vejamos:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

0.38. Com efeito, o consequencialismo como uma técnica de decisão administrativa foi previsto textualmente na LINDB. Logo, ao emitir uma decisão, invariavelmente, a autoridade deverá levar em conta as consequências práticas de sua decisão, especialmente nas esferas política, administrativa, financeira e jurídica.

0.39. A propósito, cite-se a respeito do assunto interessante texto:

(....)Não é de hoje que os argumentos consequencialistas vêm gerando debate, principalmente entre aqueles que atuam no contencioso.

A discussão ganhou especial relevo na medida em que avança no mundo o estudo do *Law and Economics*, demandando, dos operadores do Direito, análise dos efeitos práticos das decisões para as partes, em especial nos casos em que há grande repercussão econômica. Em outras palavras, as consequências das decisões, sejam judiciais ou administrativas, devem ser levadas em consideração no momento de decidir e argumentar.

No Brasil, o consequencialismo foi introduzido no ordenamento com a publicação da Lei 13.655/15, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb) para trazer "segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público". Nesse contexto, foi incluído o artigo 20, que dispõe que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão". Na íntegra:

"Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas".

A alteração legislativa, decorrente do Projeto de Lei 7.448/17, teve o propósito de atacar decisões que se afastam das normas jurídicas, baseando-se apenas em argumentos principiológicos.

Conforme parecer da CCJ da Câmara, tal mudança se justificou pela falta de capacidade de as normas regularem todas as atividades humanas, cabendo aos operadores do Direito interpretá-las e aplicá-las com base em princípios e direitos fundamentais. De acordo com o relatório, apesar de os princípios se adaptarem melhor à complexidade da sociedade, sobretudo num momento de evolução tecnológica, sua simples aplicação conferiria "margem para amplas divergências interpretativas e contribui para o aumento da insegurança jurídica".

Nessa premissa foi editado referido artigo, cujo propósito, de acordo com Carlos Ari Sundfeld e Bruno Meyerhof, é que os órgãos julgadores incorporem o pensamento "político" em suas decisões (espécie de avaliação dos *goals to persuit*[1] do ordenamento)[2].

É certo que existem questionamentos quanto à constitucionalidade e legalidade da norma, tal como defendido pelo TCU no Parecer 012.028/2018-5, com base nos seguintes argumentos: *(i)* a imposição de que as decisões levem em consideração aspectos externos aos trazidos pelas partes no processo; *(ii)* que as normas processuais existentes, em especial os parágrafos 1º e 3º do artigo 489 do CPC/15, já impossibilitam as decisões meramente principiológicas; *(iii)* a impossibilidade de os tomadores de decisão anteciparem os efeitos das decisões; e *(iv)* a ausência de critérios para a valoração sobre quais consequências têm maior ou menor relevância[3].

Contudo, o novo artigo parece exigir do magistrado a aplicabilidade prática daquilo que está sendo decidido, conferindo tangibilidade ao direito perseguido. Veja que, diferentemente do que sustenta o TCU, a norma não impõe ao juiz, seja judicial, seja administrativo, trazer elementos fora do processo, mas que meça, com base nos elementos trazidos pelas partes, a consequência prática de sua decisão de forma a garantir a efetiva prestação jurisdicional, reduzindo os casos jocosamente conhecidos como "ganhou, mas não levou". Respeitado os posicionamentos diversos, nos parece que a novidade está alinhada com todas as demais normas, inclusive as citadas pelo referido parecer, eis que *(i)* o juiz deverá se posicionar quanto às consequências a ele apresentadas; *(ii)* está em linha aos dispositivos do CPC mencionados; *(iii)* garante previsibilidade para ambas as partes, conferindo maior segurança jurídica; e *(iv)* ponderação do princípio da razoabilidade para valoração dos impactos da decisão.

Em nosso sentir, a norma demanda ao juiz aproximar a alegação principiológica do caso em análise, avaliando-se a exata consequência de sua aplicação diante da realidade posta, tal como exposto no Parecer 22/2017 da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, quando ficou consubstanciado que os artigos 20 e 21 da norma disciplinam exigências "de que os administradores, ao praticarem atos administrativos, o façam com motivação concreta, o que traz um ganho de qualidade para as decisões (especialmente administrativas e tributárias), pois se passa a exigir não só alguma motivação, mas uma que seja específica".

Esse entendimento também foi exposto no parecer de resposta aos comentários tecidos pelo TCU ao PL 7.448/17 preparado por inúmeros juristas[4], que, em resumo, destaca a importância dos artigos para vedar motivações decisórias entendidas como vazias, as quais se utilizam apenas de retórica, ou que se fundam em princípios sem análise prévia dos fatos e os impactos dessa decisão para os envolvidos. "É preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias."

Superada essa questão, fato é que o disposto acrescenta novo elemento a ser observado nos julgamentos, impondo aos juízes observar eventuais impactos práticos e econômicos em suas decisões, com intuito de trazer maior segurança jurídica ao sistema legal.

A forma como o dispositivo será aplicado pelas autoridades ainda é uma incógnita (se é que será aplicado), porém o seu objetivo nos parece ser justamente o de inibir o afastamento de normas jurídicas pelos órgãos julgadores — administrativos ou judiciais —, proporcionando maior segurança jurídica e preservando as decisões legislativas em detrimento daquelas judiciais meramente principiológicas, sem se atentar às suas consequências(.....)(https://www.conjur.com.br/2019-jun-07/opiniao-consequencialismo-juridico-artigo-20-lindb). O Consequencialismo Jurídico e o artigo 20 da LINDB - Felipe Wagner de Lima Dias e Victor Hugo Macedo do Nascimento. Consultor Jurídico (conjur.com.br) - 07/06/2019.

0.40. Portanto, dentro desse entendimento e raciocínio jurídico, é de se aconselhar a inclusão do inciso III na redação do artigo 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea, conferindo-se ao ordenador de despesa, necessariamente, a previsão de um critério de escolha e de julgamento objetivo - ou até mesmo -, a possibilidade de um juízo de conveniência e oportunidade e de alternativas no ato de concessão ou de negativa do deslocamento terrestre - DT.

III – CONCLUSÃO

0.41. Ante o exposto, e consoante os elementos constantes nos autos do processo em epígrafe, conclui-se, do ponto de vista jurídico: 1) pela legalidade e juridicidade da decisão do Conselho Diretor sob o nº 188/2021(0525804), a qual aprovou alterações, no mérito, da Portaria 111/2021 do Confea, especialmente em relação ao artigo 54 e aos incisos II e III do artigo 61 de referido ato administrativo; e 2) pela sugestão de inclusão do inciso III na redação do artigo 61 da Portaria nº 111/2021 do Confea, conferindo-se ao ordenador de despesa, necessariamente, a previsão de um critério de escolha e de julgamento objetivo - ou até mesmo -, a possibilidade de um juízo de conveniência e oportunidade e de alternativas no ato de concessão ou de negativa do deslocamento terrestre - DT, conforme texto sugerido no parágrafo 34 do presente opinativo.

Considerando que conforme consta do documento SEI 0600649 e Anexos (0600651, 0600652 e 0600653) o Setor de Logísita - SELOG realizou *levantamento de valores e médias de passagens emitidas e passagens com valor acima do limite previsto em normativo, segue:*

1) Planilhas com os valores e médias de passagens emitidas no Confea em 2021 e 2022. Dados extraídos do Sistema de Passagens e Diárias-SISPADI:

Resumo	**Até 30/04/2022**	**Exercício 2022**
Quantidade de bilhetes Emitidos	**1.311**	2.091
Valor Total das Emissões	**R$ 2.764.937,82**	R$ 3.595.679,72
Média de Valor	**R$ 2.109,03**	R$ 1.719,60
*Quantidade de passagens com valores acima dos limites previstos	**187**	142

Proporção em relação ao total emitido	**14,26%**	6,79%

2) Atualização da planilha de cálculo para verificação dos valores limites:

Cálculo de atualização apenas para passagens nacionais

Valores Limites para emissão de passagem aérea com Bagagem Padrão	**Valor**
Nacional (ida e volta) - Regiões: Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste	R$ 3.700,00
Nacional (ida e volta) - Regiões: Norte e Sul	R$ 4.400,00

Observações:

Nos cálculos, considerando as 2 (duas) primeiras tarifas econômicas vigentes, verificou-se aumento de **54%** no valor da média das tarifas das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste e **22%** no valor da média das tarifas das regiões Norte e Sul.

Contudo, em caso de proposta de aumento em normativo para os limites estabelecidos, ressaltamos novamente a necessidade de **análise de tendência do cenário econômico**, devido às variações significativas ocorridas no período pós-pandemia e agora mais recentemente aos impactos da guerra na Ucrânia, o que elevou o custo do transporte aéreo.

Dos fatores internos que também interferem na emissão das passagens com preços elevados:

Inserções e emissões fora ou próximas aos prazos limites (15 e 10 dias respectivamente) Eventos próximos a feriados prolongados. Eventos em cidades com restrição na malha aérea (Ex. Boa Vista)

Das Precauções:

Reforçar a recomedação do CD para inserção das solicitações e emissão de passagens com maior antecedência; e Análise das autorizações observando a possibilidade de participação remota nos eventos com participações mistas: (art. 3º da Portaria nº 111/2021:

"Art. 3º As sessões plenárias, reuniões ou qualquer outro evento poderão ser realizadas de forma presencial, hibrida ou mista (presencial (e) ou por videoconferência), ou por videoconferência.

Considerando que por meio da Decisão CD 100 (0618541), de 23 de junho de 2022, o Conselho Diretor aprovou, em parte, a minuta de Portaria SAF 0561114, acolhendo as sugestões de inclusão de texto consignadas nos Pareceres 3 0574197 (06194/2020) e 4 0586522 (SEI 00626/2020) e a atualização da Tabela de Valores Limites para emissão de passagem aérea com Bagagem Padrão (0600649);

Considerando que por meio do Despacho CD 0619169, de 24 de junho de 2022, os autos foram encaminhados à Chefia de Gabinete, em atendimento ao item 2 (dois) da Decisão CD 100 (0618541);

Considerando que foi juntada aos autos a Portaria 268 (0619309), de 24 de junho de 2022;

Considerando que por meio do Despacho SAF 0628022, de 13 de julho de 2022, a Superintendência Administrativo e Financeira - SAF encaminhou os autos ao Setor de Logísitica - SELOG, nos seguintes termos:

Considerando a disponibilização da minuta de Portaria (Sei nº 0619309), que altera dispositivos da Portaria nº 111/2021 que regulamenta a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens, solicitamos análise quanto a operacionalização da referida minuta.

(...)

Considerando que por meio do Despacho SELOG 0628460, de 20 de julho de 2022, o Setor de Logística manifestou-se à Superintendência Administrativo e Financeira - SAF, nos seguintes termos:

Considerando o DESPACHO SAF (Sei nº 0628022), que solicita análise quanto a operacionalização da minuta de Portaria nº 268/2022 (Sei nº 0619309), que altera dispositivos da Portaria nº 111/2021 que regulamenta a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens, segue:

O texto atual da portaria não é suficiente para a execução das alterações requeridas nos artigos 27, 54 e 61, bem como contém algumas inconsistências.

Em relação ao artigo 27, se a intenção é possibilitar alteração de passagens a **todos os beneficiários**, a referida minuta de portaria só estabelece instância autorizadora para Conselheiros Federais, Presidentes dos Creas e empregados do Confea sem controle de jornada de trabalho, **ficando pendente estabelecer instância autorizadora para demais beneficiários definidos no art. 4º e especificados no anexo I da Portaria nº 111/2021:**

V - beneficiário: participante de viagens a serviço ou representação do Sistema Confea/Crea que faz jus às concessões de que trata esta portaria:

1. presidentes e **conselheiros** federais e **regionais**;

2. **empregados** do Sistema Confea/**Crea**; e

3. **colaboradores**.

VI - colaborador: pessoa física sem vínculo com o Sistema Confea/Crea que presta serviço ou participa de atividade solicitada pelo Confea em caráter eventual e sem remuneração;

Nível	**Cargo/Função – conforme ANEXO I**
I	Presidentes do Sistema Confea/Crea/Mútua Conselheiros Federais e Regionais do Sistema Confea/Crea/Mútua
II	Empregados do Sistema Confea/Crea/Mútua
Colaboradores	
III	Membros do Colégio de Entidades Nacionais-CDEN Presidentes de Entidades Precursoras
IV	Membros do Colégio de Entidades Regionais-CDER Especialistas pertencentes a Grupos de Trabalhos-GT e Comissões Temáticas, Palestrantes e Outros Convidados

Contudo, considerando a alta demanda em virtude do quantitativo de beneficiários, dentre estes mais de 1.600 somente de conselheiros regionais que participam de diversos eventos institucionais, a exemplo das coordenadorias de câmaras, encontro de líderes, SOEA, CNP, grupos de trabalhos e reuniões diversas, **sugerimos que seja excluído o procedimento de autorização e propomos adequações no formulário de solicitação - ANEXO VIII.**

A sugestão considera viabilizar a execução da demanda e otimizar o atendimento com segurança e transparência no processo de alterações, desde que atendidos os requisitos estabelecidos.

Com relação aos empregados do Confea as alterações de passagens devem observar questões de ordem trabalhista, além de manter o regular funcionamento das unidades organizacionais e atividades do Confea.

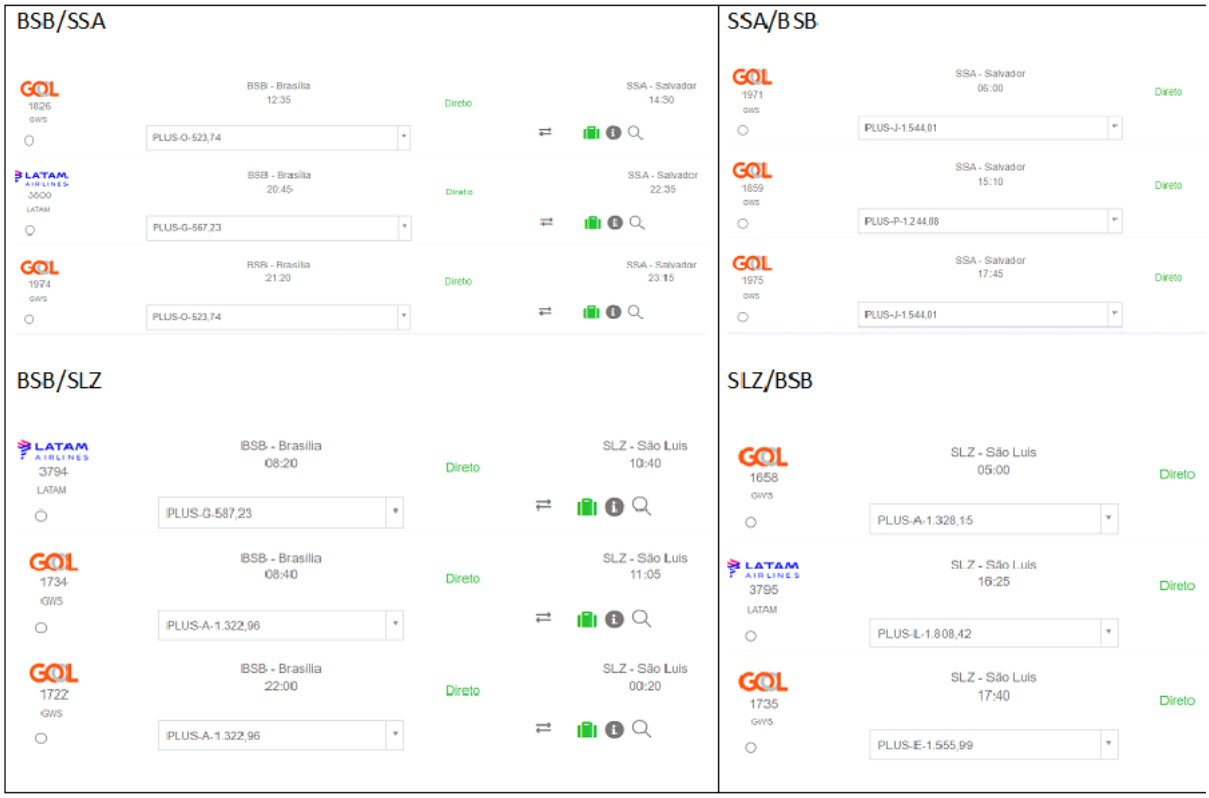
Em relação a esse tema "EMISSÃO DE PASSAGEM AÉREA FORA DO PERÍODO OFICIAL (E) OU DE LOCALIDADE DISTINTA DA PREVISTA NO AFASTAMENTO", ainda que o Despacho da SAF tenha solicitado análise apenas quanto a operacionalização da minuta de Portaria nº 268/2022, anexo ao processo e-mail com análise do setor realizada em 16 de setembro de 2021 17:19 (Sei nº 0628232).

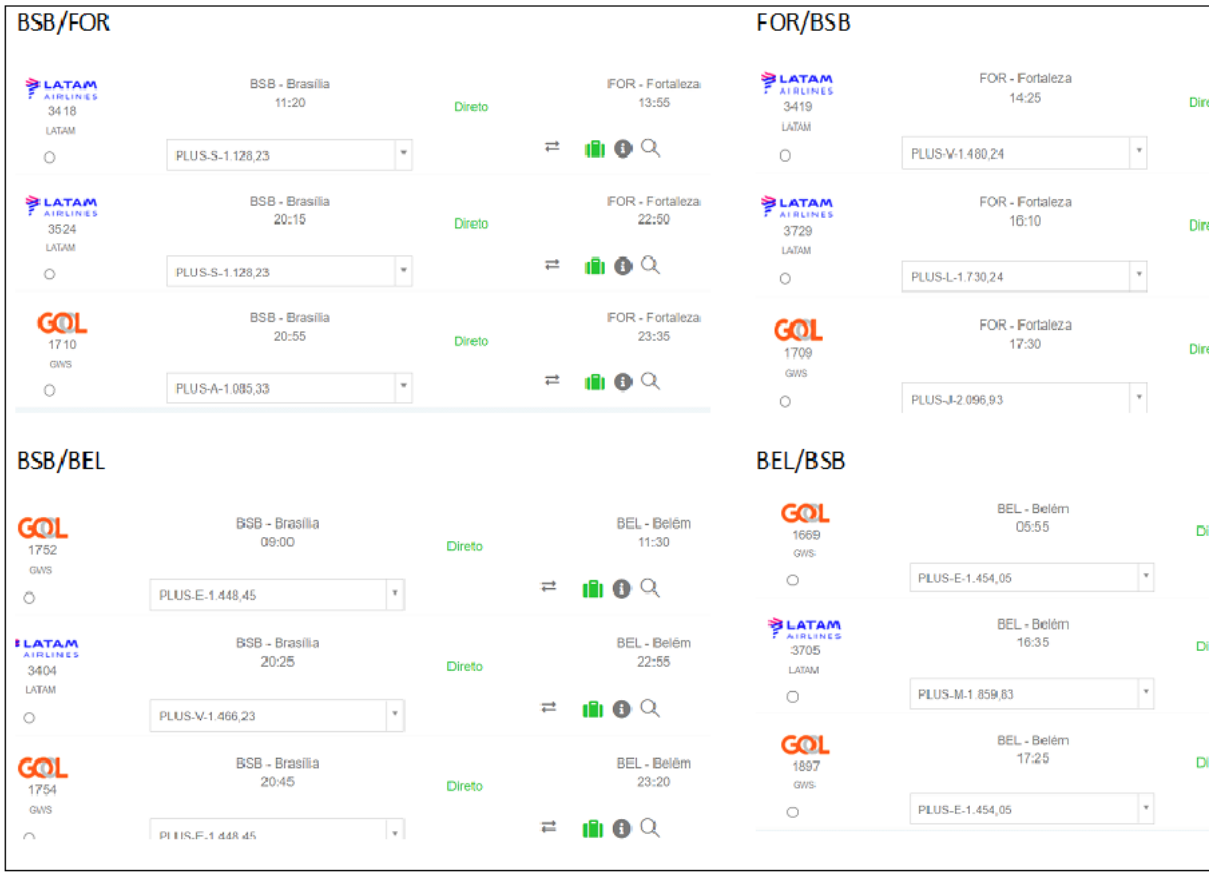
O artigo 54 e seu parágrafo único, além de trazer sentido dúbio em relação ao pagamento de diárias tornou-se praticamente antioperacional ao se alterar os **2 (dois) dias de intervalo** para concessões de passagens e/ou diárias **para "no mínimo 48horas"**, pois havendo deslocamento na sexta-feira à noite, após evento com término 18h, dificilmente haverá voo para novo deslocamento no domingo à noite que cumpra o mínimo de 48 horas de intervalo.

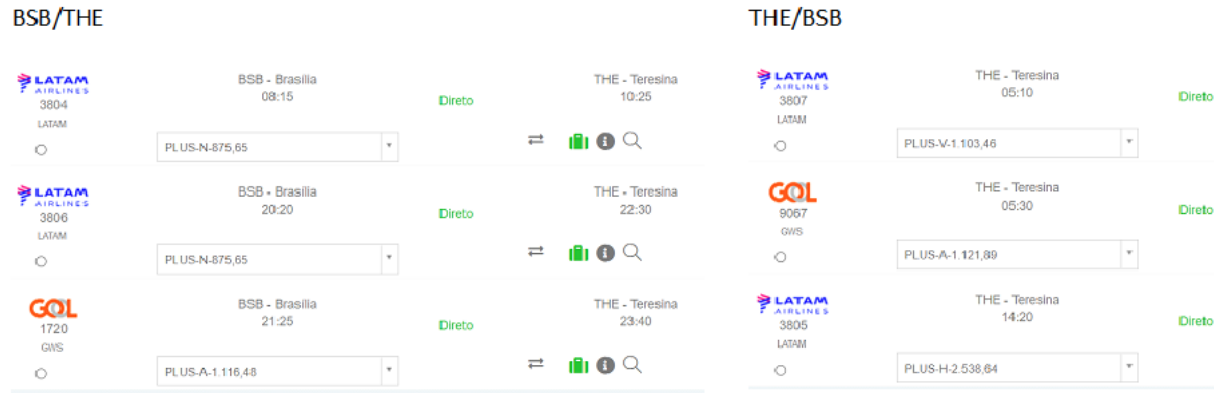
Art. 54. Nos casos em que o beneficiário participe de 2 (dois) eventos, 1 (um) terminando na sexta e o outro iniciando na segunda, o Confea ou o Crea não pagará diárias nos dias de sábado e domingo.

Parágrafo único. Para o caso referido no caput deste artigo, não haverá emissão de passagem de retorno ao domicílio do beneficiário no sábado com volta para a cidade do evento no domingo**, devendo haver no mínimo 48h** (quarenta e oito horas) de intervalo para concessões de passagens (e) ou diárias. (alterado pelo artigo 24 da DN nº 115/2021 e Decisão CD nº 188/2021)

Exemplos básicos:







Temos ainda, que o controle exigido no § único do art. 54 "de intervalo em horas entre emissões" traz dificuldades operacional, além de estender função de controle indevido à agência licitada em relação ao atendimento das requisições de passagens.

Diante do exposto, tecnicamente entendemos que essa redação também não deveria ter sido aplicada na DN nº 115/2021.

E o **artigo 61** que trata de Deslocamento Terrestre- DT, os incisos IV e V não são suficientes para tratar a concessão, pois não estabelecem quais os critérios de economicidade e de verificação devem ser utilizados.

Diante do exposto, **encaminhamos minuta de portaria com as adequações mínimas necessárias para a operacionalização das mudanças previstas na minuta de Portaria nº 268/2022** (Sei nº 0619309)**.** De outro modo, não vemos como executá-la.

Sendo esta a análise, ficamos à disposição.

Considerando que por meio do Despacho SAF 0631304, de 21 de julho de 2022, a Superintendências Administrativo e Financeira - SAF, a Superintendência Institucional do Sistema - SIS e a Superintendência de Estratégia e Gestão - SEG encaminharam os autos ao Conselho Diretor, nos seguintes termos:

Trata-se de "minuta" de Portaria nº 268/2022 (Sei nº 0619309), que altera dispositivos da Portaria nº 111/2021 que regulamenta a concessão de passagens, de diárias e de demais despesas relativas a viagens, face a Decisão CD nº 100/2022 (Sei nº 0618541).

Encaminhamos a referida portaria ao SELOG, setor que operacionaliza, em sua grande maioria, os procedimentos ali previstos, e, solicitamos análise quanto a sua operacionalização.

O SELOG, encaminhou (Sei nº 0628460) a minuta com adequações para a operacionalização - Sei nº 0628370. As alterações/adequações estão "destacadas" no referido documento.

Ao analisarmos as adequações sugeridas pelo SELOG, constantes no documento Sei nº 0628370, concordamos com as mesmas e destacamos as principais sugestões:

Art. 27

- melhor descrição quanto ao local de chegada e retorno, que deve ser o local do evento, reunião, ou prestação de serviço e a desnecessidade de "autorização" para alterações previstas no dispositivo, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos;

Art. 54

- exclusão da palavra diárias, previsto no § único - "(e) ou diárias", pois o *caput* do artigo veda o pagamento de diárias aos sábados e domingos na condição prevista - "2 (dois) eventos, 1 (um) terminando na sexta e o outro iniciando na segunda";

Art. 61

- melhor descrição dos incisos quanto ao cálculo e a forma de verificar a economicidade prevista, e

Anexos VIII

- melhor descrição, conforme adequações da portaria.

Assim, encaminhamos para conhecimento e solicitamos que seja adotada na integralidade as adequações feitas pelo SELOG, constantes no documento Sei nº 0628370, visando a operacionalização da regulamentação.

Considerando que por meio do Despacho PROJ 0631606, de 21 de julho de 2022, a Procuradoria Jurídica manifestou-se acerca da Minuta Portaria SELOG 0628370;

Considerando que, de acordo com o art. 57 da Resolução nº 1.015, de 30 de junho de 2006, o Conselho Diretor tem por finalidade auxiliar o Plenário na gestão do Confea;

DECIDIU por unanimidade:

1) Revogar a Decisão CD 100 (0618541);

2) Aprovar a Minuta Portaria SELOG 0628370, nos termos consignados no Despacho PROJ 0631606; e

3) Encaminhar os autos à Chefia de Gabinete, para as providências decorrentes, notadamente quanto à numeração, coleta de assinaturas e divulgação da Portaria,

Presidiu a sessão o Vice-Presidente no Exercício da Presidência, Eng. Civ. **João Carlos Pimenta**. Presentes os Diretores Eng. Eletric. **Daniel de Oliveira Sobrinho**, Eng. Eletric. **Genilson Pavão Almeida**, Eng. Agr. **Francisco das Chagas da Silva Lira**, Eng. Eletric. **José Miguel de Melo Lima** e a Engª. Mec. **Michele Costa Ramos**.

Cientifique-se e cumpra-se.

Documento assinado eletronicamente por **João Carlos Pimenta**, **Vice-Presidente**, em 21/07/2022, às 19:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.confea.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0631692** e o código CRC **767AD6E6**.

Referência: Processo nº CF-00626/2020 SEI nº 0631692