

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC-036.608/2016-5.

Natureza: Embargos de Declaração.

Embargantes: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Federal de Enfermagem – COFEN (47.217.146/0001-57).

Órgãos: Conselhos de Fiscalização Profissional.

Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando a União; e Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e outros, representando o COFEN.

SUMÁRIO: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO. SUPERVISÃO MINISTERIAL. INAPLICABILIDADE DO DECRETO-LEI 200/1967. NECESSIDADE DE SUPERVISÃO POR OUTRA FORMA E CONTEÚDO. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIA PARA ATUAÇÃO NOS CONSELHOS PROFISSIONAIS. PROVIMENTO PARCIAL DOS RECURSOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REJEIÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se, nesta fase processual, de embargos de declaração opostos pela União (peça 658), representada pela sua Advocacia-Geral (AGU), e pelo Conselho Federal de Enfermagem – COFEN (peça 654) ao Acórdão 1237/2022-Plenário, que deu provimento parcial a pedidos de reexame em face do Acórdão 1925/2019-Plenário, vindo a decidir nos seguintes termos, no que interessa presentemente:

“9.2. determinar à Casa Civil que informe a esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, as providências que adotará para que seja exercida a necessária supervisão dos conselhos de fiscalização profissional, com indicação da sua forma e conteúdo, considerando a natureza autárquica dessas entidades, que realizam atividades típicas de Estado por delegação da União;”

“9.3. determinar à Controladoria-Geral da União que, em decorrência do disposto no art. 74, II e IV, da Constituição Federal e no item 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU-Plenário (ratificado pelo Acórdão 192/2019-TCU-Plenário):

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

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

2. Com relação ao item 9.2, que se refere à supervisão dos Conselhos de Fiscalização Profissional, a AGU aponta omissões, contradições e obscuridades na fundamentação da deliberação embargada, que se resumem aos seguintes aspectos:

- (i) “o requisito para a supervisão ministerial é (...) a vinculação da pessoa jurídica a algum ministério, o que não ocorre em relação aos Conselhos”;
 - (ii) não há previsão legal para que seja feita supervisão nos Conselhos;
 - (iii) que os casos legais de fiscalização não se confundem com supervisão;
 - (iv) a supervisão pretendida não cabe ao Poder Executivo, já que os Conselhos não integram a Administração Pública;
 - (v) não há motivo para a determinação ter sido dirigida à Casa Civil;
 - (vi) não foram definidos os limites da supervisão determinada.
3. A respeito do item 9.3, que reitera a necessidade de fiscalização da CGU sobre os Conselhos Profissionais, a AGU aponta as omissões, contradições e obscuridades abaixo:
- (i) a CGU fiscaliza apenas o Poder Executivo Federal, do qual os Conselhos não fazem parte;
 - (ii) “a Controladoria deve auxiliar o TCU nos limites das competências previstas em lei para a CGU, ou seja, apenas quando o TCU fiscaliza os órgãos do Poder Executivo federal”.
4. Ao final, a AGU pede o conhecimento e provimento dos embargos de declaração, para, com efeitos infringentes, “tornar sem efeito as determinações contidas nos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão nº 1925/2019-TCU-Plenário, integrado pelo Acórdão nº 1237/2022-TCU-Plenário”, ou, pelo menos, “para saneamento das omissões, contradições e obscuridades apontadas”.
5. Da mesma forma, o COFEN ataca a questão da supervisão exigida pelo item 9.2 do Acórdão 1237/2022-Plenário.
6. Sob a alegação de “omissão”, a referida entidade afirma que “no Acórdão embargado os julgadores entenderam que os Conselhos estão sujeitos a supervisão do Poder Executivo, com base no disposto no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967”, mas eles “não compõem a estrutura da Administração Pública Federal”.
7. Em reforço, aduz que “as entidades de classe constituem espécie jurídica que não se identifica com as autarquias” e argui, quanto ao ponto, “omissão” na deliberação embargada “sobre o entendimento firmado na Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 36/DF”.
8. Desse modo, o COFEN requer o acolhimento dos embargos com efeitos infringentes, seguindo-se o entendimento “no sentido de que as entidades de fiscalização não compõem a estrutura da Administração, não são submetidas à supervisão ministerial por expressa previsão legal”.

É o relatório.

VOTO

Primeiramente, conheço dos embargos de declaração apresentados pela AGU, por atenderem aos requisitos legais de admissibilidade.

2. No mérito, contudo, refuto a indicação das falhas supostamente existentes na deliberação embargada.

3. Consta dos fundamentos do Acórdão 1237/2022-Plenário que a falta de vinculação ministerial ou de inclusão na Administração Pública não constitui impeditivo para a necessidade de supervisão dos Conselhos Profissionais pelo Poder Executivo, pois a questão que atrai o controle está na prestação de serviços públicos pelas referidas entidades:

“23. Para mim, não há necessidade de que os Conselhos Profissionais componham a organização administrativa pública para que possam, ou melhor, devam ser supervisionados. É necessário, para tanto, apenas que prestem serviço público, ou atividade típica do Estado, como, incontestavelmente, eles prestam.

24. Conforme realçado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira, no voto que resultou no Acórdão 1925/2019-Plenário, ora recorrido, ‘não pode o governo federal abdicar (...) da apropriada supervisão da prestação de serviços públicos federais’. Este é o ponto que não pode ser perdido.”

4. Dando alguns exemplos relativos ao controle de outras entidades, destaquei que “a supervisão do Poder Público independe de estar o prestador do serviço público inserido ou não na estrutura orgânica do Estado [e que ela] se concentra na prestação do serviço”, sendo de ordem finalística, sem implicar intromissão que possa ferir a autonomia administrativa.

5. Também não é motivo excludente da supervisão a inexistência de determinação legal expressa, uma vez que se trata de obrigação de origem intuitiva ou principiológica, derivada do interesse público, do dever de controle e de cuidado sobre a prestação de um serviço cujo titular é o Poder Público, tendo sido apenas delegado aos Conselhos Profissionais.

6. Portanto, a supervisão é “própria de quem tem responsabilidade pela prática de atos que confia a outrem, ainda mais quando envolvem a gestão de haveres públicos e atividades inerentes ao papel do Estado”, conforme assinalei no voto que respalda o Acórdão 1237/2022-Plenário.

7. Observo que, de acordo com o art. 4º do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a **analogia**, os costumes e os **princípios gerais de direito**.” Exatamente assim foi feito no Acórdão 1237/2022-Plenário, tendo a decisão se valido de situações análogas de supervisão do Poder estatal sobre as atividades de outras entidades prestadoras de serviço público, até mesmo privadas, como as do Sistema “S” e as concessionárias, bem como do uso de cânones da Administração, a exemplo do princípio do interesse público (art. 2º da Lei 9.784/1999) e do princípio do controle (art. 6º, inciso V, do Decreto-lei 200/1967).

8. Não é verdade que, em relação a outras entidades, as leis tenham previsto procedimentos de “fiscalização” pelo Poder Público, e não de “supervisão”. Por exemplo, como a MP 2.168-40/2001, atinente ao Serviço Social do Cooperativismo, mencionada na deliberação embargada, estabelece que cabe ao “Poder Executivo” “desenvolver sistemas de (...) **supervisão** (...) no sistema cooperativo”, entre outros.

9. Obviamente que, nos termos também explicados no Acórdão 1237/2022-Plenário, a supervisão, em nome do Poder Público, é atribuição do Poder Executivo, que existe precipuamente para exercer funções administrativas, inclusive as dos próprios Conselhos, caso não tivessem sido delegadas.

10. Não se sustenta, por outro lado, o descontentamento com o fato de que a determinação para providências com vistas à supervisão tenha sido dirigida à Casa Civil, pois é da sua competência, na

forma da Lei 14.600/2023, agora vigente, a “coordenação e integração das ações governamentais” e a “coordenação (...) das atividades dos Ministérios” (art. 3º).

11. Como esclareci no voto que fundamenta a deliberação embargada:

“64. Pela redação do item 9.2 do Acórdão 1925/2019-Plenário, a Casa Civil, na posição de assistente imediata do Presidente da República, foi demandada a tomar e informar providências para que os Conselhos Profissionais sejam supervisionados, e não propriamente para que ela assumisse a supervisão. Desse modo, não procede a sua irresignação por ter sido a ela dirigido o comando.”

12. Por outro lado, o Acórdão 1237/2022-Plenário foi claro em deixar para a discricionariedade do Poder Executivo a estipulação dos limites da supervisão, em termos de “forma e conteúdo”, tendo sido resgatado do Acórdão 2653/2019-Plenário (proferido neste processo) que “não cabe a esta Corte definir a extensão e o formato da supervisão ministerial. Trata-se de inequívoca competência do Poder Executivo.”

13. Com relação ao item 9.3 do Acórdão 1237/2022-Plenário, que fala da incumbência da CGU na fiscalização dos Conselhos Profissionais, foi explicitado na sua fundamentação que a determinação é mera repetição e decorrência de outras deliberações do TCU, citadas no próprio comando, não sendo, assim, passível de modificação por meio destes embargos:

“71. Conforme os Acórdãos 161/2015 e 192/2019, do Plenário, a necessidade de envolvimento da CGU na fiscalização dos Conselhos Profissionais já foi detidamente discutida e resolvida. Ao determinar à CGU que realize auditorias nos Conselhos Profissionais e acompanhe os seus controles internos, o Acórdão 1925/2019-Plenário nada mais faz do que dispor acerca de consequências naturais do poder da CGU sobre tais entidades.”

14. No que se refere aos embargos de declaração formulados pelo COFEN, embora também devam ser conhecidos, considero seus apontamentos patentemente equivocados.

15. De início, o Acórdão 1237/2022-Plenário não determinou a supervisão “com base no disposto no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967”. Ao contrário, a deliberação deu provimento parcial aos recursos para retirar a alusão a tal normativo, tendo sido consignado no voto:

“59. Concluo que aos Conselhos Profissionais não se aplica a supervisão ministerial nos moldes do Decreto-lei 200/1967, aspecto que não retira a obrigatoriedade de que sejam eles supervisionados de alguma outra forma, pelo simples fato de prestarem serviços públicos outorgados pelo Poder Público.

(...)

65. Enfim, creio que, dando provimento parcial aos recursos, o texto do dispositivo possa ser alterado, para excluir a referência ao art. 19 do Decreto-lei 200/1967, não aplicável aos Conselhos Profissionais (...).”

16. Além do mais, a deliberação teve absoluta atenção ao decidido pelo STF na ADC 36/DF, inclusive no reconhecimento de que os Conselhos não integram a Administração Pública, conforme passagem que vai do parágrafo 19 ao 23 do voto que fundamenta o Acórdão 1237/2022-Plenário, que dispense a reprodução. No entanto, restou assertivo que estar fora da Administração não é razão suficiente para afastar a necessidade de supervisão pelo Poder Público.

17. Por conseguinte, rejeito os embargos de declaração tanto da AGU quanto do COFEN.

Diante do exposto, voto para que o Tribunal adote o acórdão que submeto a este Colegiado.
TCU, Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator



ACÓRDÃO Nº 2603/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-036.608/2016-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: I – Embargos de Declaração.
3. Embargantes: Advocacia-Geral da União (AGU) e Conselho Federal de Enfermagem – COFEN (47.217.146/0001-57).
4. Órgãos: Conselhos de Fiscalização Profissional.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
- 5.1. Relator da deliberação embargada: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Representação legal: Advocacia-Geral da União, representando a União; e Jaques Fernando Reolon (OAB/DF 22.885) e outros, representando o COFEN.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, agora em fase de embargos de declaração opostos pela AGU e pelo COFEN ao Acórdão 1237/2022-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

- 9.1. conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. notificar os embargantes.

10. Ata nº 48/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/12/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2603-48/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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