

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 018.772/2012-9

Natureza: Administrativo.

Órgão: Tribunal de Contas da União.

Interessadas: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan e Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas – Segecex.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: ADMINISTRATIVO. ESTUDOS SOBRE A PERTINÊNCIA E OPORTUNIDADE DE SE INCLUIR AS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL NO ROL DAS UNIDADES JURISDICIONADAS SUJEITAS À APRESENTAÇÃO DE RELATÓRIO DE GESTÃO. CONCLUSÕES E SUGESTÕES ACOLHIDAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX PARA QUE APRESENTE ANTEPROJETO DE ALTERAÇÃO DA IN/TCU 63/2010.

RELATÓRIO

Com alguns ajustes de forma, adoto como relatório o pronunciamento técnico do Serviço de Gestão da Prestação de Contas da Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimento – Adplan, autuado com peça 1 deste processo:

“Introdução

Trata-se do cumprimento do item 9.2 do Acórdão nº 31/2012-TCU-Plenário, de 18/1/2012, que determinou que a Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan) elaborasse estudos, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, sobre a pertinência e oportunidade de alterar o § 1º do art. 2º da IN/TCU nº 63, de 1/9/2010, e os anexos da decisão normativa a que se refere o art. 3º da aludida instrução normativa, de modo a incluir as entidades de fiscalização profissional no rol das unidades jurisdicionadas sujeitas à apresentação de relatório de gestão, avaliando, entre outras questões, se esta inclusão deve vigorar no exercício em curso ou apenas nos subsequentes.

Dispõe o § 1º do art. 2º da IN/TCU nº 63/2010 que ‘Os responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensados de apresentar relatório de gestão e de terem processo de contas ordinárias constituídos pelo Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização exercidas pelos controles interno e externo.’

A redação acima tem origem na IN/TCU nº 42, de 3/7/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 2º da IN/TCU nº 12, de 24/4/1996, dispondo, à época, que ‘As entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização’.

Em síntese, as entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de prestar contas ao TCU desde a publicação da IN/TCU nº 42/1996, o que perfaz até os dias de hoje um período 16 anos sem que essas entidades sejam instadas pelo Tribunal a apresentarem as suas contas para julgamento pela Corte de Contas.

Para o exame pretendido, procurou-se inicialmente vislumbrar a situação fática dessas entidades sob os seguintes aspectos:

- a) Legislação criadora e regulamentadora de cada entidade;
- b) Arrecadação de recursos para fiscais por essas entidades, tomando-se por base as informações apresentadas por elas à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do Tribunal, para o cálculo da carga tributária nacional;

c) Configuração da distribuição espacial dos órgãos centrais, regionais e estaduais das entidades;

d) Estrutura de governança dos órgãos centrais sobre as unidades descentralizadas no âmbito dessas entidades.

Os aspectos acima relacionados são apresentados pela ordem no próximo título deste estudo, com o complemento do exame das condições de exceção ao controle exercido pelo Tribunal em razão de decisões judiciais supervenientes, o que determinou a exclusão da Ordem dos Músicos do Brasil e da Ordem dos Advogados do Brasil do escopo deste estudo.

Posteriormente, o exame prossegue com o estudo de uma proposta de configuração das prestações de contas dessas entidades, respeitadas as diretrizes relacionadas à governança das entidades, o quantitativo de contas geradas e a vinculação das entidades às unidades técnicas do TCU, tendo em consideração a localização do órgão central de cada entidade.

Em seguida, é examinada a conveniência e oportunidade de se alterar a DN/TCU nº 119, de 18/1/2012, para incluir as entidades selecionadas na etapa anterior, considerando o funcionamento da sistemática de prestação e exame das contas adotada pelo Tribunal.

Enfim, os dois títulos seguintes contemplam as conclusões alcançadas pelo presente estudo e a proposta de encaminhamento contendo as sugestões para o prosseguimento do feito.

Características das entidades de fiscalização do exercício profissional

I. Legislação criadora e regulamentadora de cada entidade

As entidades de fiscalização do exercício profissional que atualmente alcançam o montante de 29 (vinte e nove) foram criadas por meio das normas relacionadas no Quadro 1 abaixo, ordenadas pelas datas das suas publicações.

Quadro 1 – Normas de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional

Atividade Profissional	Norma de Criação da entidade de fiscalização	Sigla do Conselho Federal
Medicina	Decreto-lei nº 7.955, de 13 de setembro de 1945	CFM
Contabilidade	Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946	CFC
Economia	Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951	COFECON
Química	Lei nº 2.800, de 18 de junho de 1956	CFQ
Farmácia	Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960	CFF
Música	Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960	OMB/BR
Biblioteconomia	Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962	CFB
Advocacia*	Lei nº 4.215, de 27 de abril de 1963	OAB/BR
Odontologia	Lei nº 4.324, de 14 de abril de 1964	CFO
Administração	Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965	CFA
Representantes Comerciais	Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965	CONFERE
Engenharia e Agronomia	Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966	CONFEA
Estatística	Decreto-lei nº 62.497, de 1º de abril de 1968	CONFEE
Medicina Veterinária	Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968	CFMV
Relações Públicas	Decreto-lei nº 860, de 11 de setembro de 1969	CONFERP
Psicologia	Lei nº 5.766, 20 de dezembro de 1971	CFP
Enfermagem	Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973	COFEN
Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Lei nº 6.316, de 17 de dezembro de 1975	COFFITO
Corretores de Imóveis	Lei nº 6.530, de 12 de maio de 1978	COFECI
Nutrição	Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978	CFN
Biologia**	Lei nº 6.684, de 3 de setembro de 1979	CFBio
Biomedicina**	Lei nº 6.684, de 3 de setembro de 1979	CFBM

Fonoaudiologia	Lei nº 6.965, de 9 de dezembro de 1981	CFFa
Radiologia	Lei nº 7.394, de 29 de outubro de 1985	CONTER
Museologia	Lei nº 7.287, de 18 de dezembro de 1984	COFEM
Economistas Domésticos	Lei nº 8.042, de 13 de junho de 1990	CFED
Serviço Social	Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993	CFESS
Educação Física	Lei nº 9.696, de 2 de setembro de 1998	CONFEF
Arquitetura e Urbanismo ***	Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010	CAU/BR
Notas: * A OAB atualmente é regida pela Lei nº 8.906, de 4/7/94. ** Os Conselhos de Biomedicina (CFBM) e de Biologia (CFBio) foram desmembrados pela Lei nº 7.017, de 3/8/82. *** Antes da Lei nº 12.378/2010 o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/BR) fazia parte do Sistema CONFEA.		

II. Arrecadação de recursos pelas entidades de fiscalização do exercício profissional

Os recursos arrecadados pelas entidades de fiscalização do exercício profissional são compulsórios e determinados por lei, assemelhando-se aos tributos exigidos pelo Estado, e correspondem àqueles pagos pelos seus associados a título de contribuição anual para a manutenção de tais entidades.

Esses recursos são arrecadados diretamente pelas entidades beneficiárias e, em 2011, de acordo com as informações coletadas pela Semag para o cálculo da carga tributária nacional daquele exercício, os valores arrecadados pelas entidades de fiscalização profissional são os relacionados no Quadro 2 abaixo, apresentados por ordem decrescente de valor.

Quadro 2 – Arrecadação das entidades de fiscalização do exercício profissional

Grupo	Entidade	Arrecadação anual
I	CFM	R\$ 298.562.650,00
	CONFEA	R\$ 272.146.459,00
	COFEN	R\$ 232.842.055,00
	CFC	R\$ 178.964.875,00
	CFE	R\$ 138.101.282,00
	COFECI	R\$ 119.934.017,00
	CFO	R\$ 115.472.570,00
II	CFA	R\$ 78.543.961,00
	CFP	R\$ 73.290.778,00
	CFQ	R\$ 70.214.117,00
	CFMV	R\$ 54.922.612,00
III	COFFITO	R\$ 29.476.272,00
	CFN	R\$ 27.969.834,00
	CFESS	R\$ 21.684.579,00
	COFECON	R\$ 13.911.680,00
	CFFa	R\$ 13.117.767,00
	CONTER	R\$ 12.619.058,00
	CFBio	R\$ 11.655.445,00
IV	CFBM	R\$ 8.328.333,00
	CONFEF	R\$ 7.727.736,00
	CONFERP	R\$ 1.272.508,00
	CFB	R\$ 1.267.121,00
V	CONFED	R\$ 953.814,00
	COFEM	R\$ 26.959,00

VI	OAB/BR	–
	CFED	–
	OMB/BR	–
	CAU/BR	–
	CONFERE	–
Fonte: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)		

Como pode ser observado no Quadro 2 acima, é possível distribuir as entidades de fiscalização do exercício profissional em 6 (seis) grupos distintos, de acordo com o volume de recursos arrecadados no exercício de 2011, quais sejam:

GRUPO I: Entidades que arrecadaram mais de R\$ 100 milhões por ano;

GRUPO II: Entidades que arrecadaram entre R\$ 50 e R\$ 100 milhões por ano;

GRUPO III: Entidades que arrecadaram entre R\$ 10 e R\$ 50 milhões por ano;

GRUPO IV: Entidades que arrecadaram entre R\$ 1 e R\$ 10 milhões por ano;

GRUPO V: Entidades que arrecadaram menos de R\$ 1 milhão por ano;

GRUPO VI: Entidades que não apresentaram informações sobre as suas arrecadações no exercício de 2011 à Semag.

III. Distribuição espacial dos órgãos centrais e descentralizados das entidades

A distribuição espacial das unidades centrais, regionais e estaduais das entidades de fiscalização do exercício profissional, que em seu conjunto somam 537 (quinhentos e trinta e sete), é demonstrada no Quadro 3 abaixo.

Quadro 3 – Distribuição espacial dos órgãos centrais e descentralizados das entidades de fiscalização do exercício profissional

Arranjo Espacial	Sigla da Entidade	Distribuição espacial	Qtd.
Regional	CFFa	O CFFa tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRFA estão distribuídos em 6 unidades regionais, com sedes nas UF de AL, GO, DF, MG, PR, RJ e SP.	7
	CFBio	O CFBio tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRBio estão distribuídos em 5 unidades regionais com sede nas UF de MG, PE, RJ, RS e SP.	6
	CFBM	O CFBM tem sede em São Paulo/SP, enquanto os CRBM estão distribuídos em 4 unidades com sede nas UF de GO, PA, PE e SP.	5
	CONFEF	O CONFEF tem sede no Rio de Janeiro/RJ, enquanto os CREF estão distribuídos em 9 unidades regionais, com sedes nas UF da AM, CE, DF, MG, PR, RJ, RS, SC e SP.	10
	CONFE	Atualmente o CONFE tem sede no Rio de Janeiro/RJ, enquanto os conselhos regionais estão distribuídos em 8 CONRE, com sedes no DF, RJ, SP, RS, BA, PE e CE, pela ordem. Obs: O 6º CONRE (PE) está sendo administrado pelo CONFE.	9
	COFFITO	O COFFITO tem sede em Brasília/DF, enquanto os CREFITO estão distribuídos em 10 unidades regionais, com sedes nas UF de BA, CE, DF, MG, MT, PE, PR, RJ, RS e SP	11
	COFEM		7

O COFEM tem sede em Brasília/DF, enquanto os COREM estão distribuídos em 6 unidades regionais, com

		sedes nas UF da BA, PA, PR, RJ, RS e SP.	
	CFN	O CFN tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRN estão distribuídos em 7 unidades regionais, com sedes nas UF da BA, DF, PA, PE, RJ, RS e SP.	8
	CONFERP	O CONFERP tem sede em Brasília/DF, enquanto os CONRERP estão distribuídos em 8 unidades regionais, com sedes nas UF da AL, DF, MG, PA, PE, RJ, RS e SP.	9
	CFED	O CFED tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRED estão distribuídos em 3 unidades com sedes nas UF do CE, ES e MG.	4
Estadual/ Regional	CFP	O CFP tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRP estão distribuídos em 7 unidades estaduais e 8 unidades regionais (BA e SE, CE e MA e PI, DF e AC e AM e RO e RR, GO e TO, MG e ES, PA e AP, PB e RN, MS e MT)	16
	CFB	O CFB tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRB estão distribuídos em 14 unidades (AM, BA, CE, DF, ES, MA, MG, PA, PE, PR, RJ, RS, SC E SP).	15
	CFESS	O CFESS tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRESS estão distribuídos em 22 unidades estaduais e 3 regionais (AC e RO, AM e RR, PA e AP).	26
	CONTER	O CONTER tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRTR estão distribuídos em 11 unidades estaduais e 4 unidades regionais (AL e SE, AP e AM e MA e PA e RR, CE e PB e PI e RN, GO e MT e TO), não se fazendo presente nas UF de RR e AC.	16
	CFA	O CFA tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRA estão distribuídos em 17 unidades estaduais e 5 unidades regionais (AM e RR, PA e AP, CE e PI, GO e TO, RO e AC).	23
	CFF	O CFF tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRF estão distribuídos em 21 unidades estaduais e 3 regionais (AM e RR, PA e AP, RO e AC).	25
	COFECI	O COFECI tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRECI estão distribuídos em 22 unidades estaduais e 2 unidades regionais (PA e AP, RO e AC), não se fazendo presente na UF de RR.	25
	CFMV	O CFMV tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRMV estão distribuídos em 25 unidades estaduais e uma unidade regional (PA e AP).	27
Estadual	CFC	O CFC tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRC estão distribuídos em 27 unidades estaduais.	28
	COFECON	O COFECON tem sede em Brasília/DF, enquanto os CORECON estão distribuídos em 24 unidades estaduais, não se fazendo presente nas UF do AP, TO e RR	25
	CONFERE	O CONFERE tem sede em Brasília/DF, enquanto os COREs estão distribuídos em 23 unidades estaduais, não se fazendo presente nas UF do AC, AP, TO e RR	24
	CONFEA		28

O Conselho Federal (CONFEA) tem sede em Brasília/DF, enquanto os CREA estão distribuídos em 27 unidades

		estaduais.	
	CFO	O CFO tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRO estão distribuídos em 27 unidades estaduais.	28
	CAU/BR	O CAU/BR tem sede em Brasília/DF, enquanto os CAU estão distribuídos em 27 unidades estaduais.	28
	CFM	O CFM tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRM estão distribuídos em 27 unidades estaduais.	28
	CFQ	O CFQ tem sede em Brasília/DF, enquanto os CRQ estão distribuídos em 18 unidades.	19
	OMB/BR	A OMB/BR tem sede em Brasília/DF, enquanto as OMB/UF estão distribuídos em 23 unidades estaduais, não se fazendo presentes no AC, AP, TO e RR	24
	COFEN	O COFEN tem sede em Brasília/DF, enquanto os COREN estão distribuídos em 27 unidades estaduais.	28
	OAB/BR	A OAB/BR tem sede em Brasília/DF, enquanto as suas Seccionais estão distribuídas nas 27 unidades estaduais.	28
TOTAL			537

Como pode ser observado no Quadro 3 acima, as 29 (vinte e nove) entidades de fiscalização do exercício profissional, estão distribuídas em 3 (três) grupos distintos, de acordo com o grau de descentralização de cada uma delas, quais sejam:

Regional: 10 (dez) entidades que se distribuem pelo espaço territorial por regiões;

Regional/Estadual: 8 (oito) entidades que se distribuem pelo espaço territorial combinando a distribuição espacial estadual e regional;

Estaduais: 11 (onze) entidades que se distribuem pelo espaço territorial com representações em todos, ou quase todos, os estados brasileiros.

IV. Estrutura de Governança dos órgãos centrais sobre os órgãos descentralizados das entidades

O exame da governança das entidades de fiscalização do exercício profissional, de acordo com as suas leis de criação, permitiu apurar se as unidades centrais das entidades de fiscalização do exercício profissional homologam ou não a prestação de contas das unidades descentralizadas e se existe supervisão externa à própria entidade. O resultado desse exame pode ser observado no Quadro 4 abaixo.

Quadro 4 – Governança das entidades de fiscalização do exercício profissional

Homologação	Tipologia da Conta	Sigla da entidade
Centralizada	Consolidadas no Conselho Federal	COFEN
		CFA
	Consolidadas no Conselho Federal e apresentadas ao TCU	CONFEA
		CFP
		OMB/BR
	Individualizadas por Conselho com aprovação pelo Conselho Federal	OAB/BR
		CFMV
		COFECI
		COFECON
		CONFEF
		CFFa
		CFM
		CONFERE

		CFN
		CFED
		CFO
		COFFITO
		COFEM
		CFESS
		CONTER
	Individualizadas por Conselho com aprovação pelo Conselho Federal, seguida de apresentação ao órgão federal competente pelo Conselho Federal	CONFE
	Individualizadas por Conselho e apresentadas ao TCU pelo Conselho Federal	CONFERP CFQ
Descentralizada	Individualizadas por Conselho com aprovação pelo próprio Conselho	CFBM CFBio
	Individualizadas por Conselho e apresentadas ao órgão federal competente	CFF CFB
	Individualizadas por Conselho e apresentadas aos seus associados	CFC
	Individualizadas por Conselho e apresentadas individualmente ao TCU	CAU/BR

Em 23 (vinte e três) das 29 (vinte e nove) entidades de fiscalização do exercício profissional, observa-se que a governança é centralizada, cabendo às unidades centrais homologar ou consolidar as contas apresentadas por suas entidades descentralizadas.

Por outro lado, por absolutamente distintos na sua estrutura de governança em razão de não apresentarem órgão de supervisão superior, cabe destacar os Conselhos de Contabilidade (CFC e CRCs), que apresentam contas individuais aos seus associados, nos termos do art. 36-A do Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, e o CFBM e o CFBio, cujos conselhos seccionais aprovam as suas próprias contas, nos termos do item XXI do art. 12 da Lei nº 6.684, de 3 de setembro de 1979.

Além disso, cabe destacar a situação de governança do CONFEA, CFP e OMB/BR cujas leis de criação preveem a apresentação de contas consolidadas ao TCU e do CONFERP, CFQ e CAU/BR cujas leis de criação preveem a apresentação de contas individualizadas ao TCU.

V. Condições de exceção ao controle exercido pelo Tribunal por meio do exame e julgamento de prestações de contas em razão de decisões judiciais

Duas decisões judiciais limitam o controle exercido pelo TCU por meio do exame e julgamento de processo de contas: uma a respeito da Ordem dos Advogados do Brasil e outra sobre Ordem dos Músicos do Brasil.

A exceção imposta à prestação de contas da OAB ao Tribunal já foi objeto de exame pela Corte de Contas quando da apreciação do TC 002.666/1998-7, que redundou no Acórdão 1.765/2003-Plenário, que dispôs no seu item 9.2 que ‘...o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil não estão obrigados a prestar contas a este Tribunal ...’, julgado este mantido até os dias atuais, o que, por consequência, exclui a OAB deste estudo.

Quanto à OMB importa colecionar a decisão unânime do Supremo Tribunal Federal no RE 555320 AgR/SC, de 2/8/2011, de que ‘...a atividade de músico não está condicionada à inscrição na Ordem dos Músicos do Brasil e, conseqüentemente, inexige comprovação de quitação da respectiva anuidade, sob pena de afronta ao livre exercício da profissão e à garantia da liberdade de expressão (artigo 5º, IX e XIII, da Constituição Federal)’, o que exclui a OMB como parte deste estudo, pois, em razão dessa decisão, deixou de ser considerada como entidade fiscalizadora do exercício profissional.

Nesse sentido, doravante, o presente estudo excluirá a OAB e a OMB do seu escopo, o que reduz as entidades de fiscalização do exercício profissional consideradas neste estudo a um montante de 27 (vinte e sete) entidades.

configuração DAS prestações de contas das entidades de fiscalização do exercício Profissional

VI. Diretrizes adotadas para as configurações de contas das entidades de fiscalização do exercício profissional

Para a elaboração de uma proposta de configuração das prestações de contas das entidades de fiscalização do exercício profissional adotaram-se as seguintes diretrizes:

1. Respeito às configurações de governança adotadas pelas entidades;
2. Reduzir o quantitativo de Relatórios de Gestão a serem apresentados ao TCU pelas entidades por meio do mecanismo de consolidação, previsto no art. 5º da IN/TCU nº 63/2010;
3. Alocar o exame das contas dessas entidades com base na localização dos seus órgãos centrais.

A primeira diretriz visa minimizar os efeitos de uma eventual configuração de prestação de contas ao TCU sobre a configuração atual de prestação de contas das entidades a seus órgãos centrais.

Nesse sentido, propõe-se que caso as unidades centrais das entidades de fiscalização do exercício profissional já homologuem ou consolidem as contas das respectivas unidades regionais e estaduais as suas contas sejam consolidadas e, em caso contrário que as contas permaneçam individualizadas.

A segunda diretriz almeja limitar o montante de novas contas que serão apresentadas ao Tribunal de modo a diminuir o impacto na carga de trabalho das unidades técnicas do TCU.

Aplicadas as duas primeiras diretrizes em conjunto, é possível identificar que 21 (vinte e uma) entidades podem ter as contas ao TCU consolidadas, quais sejam: COFEN; CFA; CONFEA; CFP; CFMV; COFECI; COFECON; CONFEF; CFFa; CFM; CONFERE; CFN; CFED; CFO; COFFITO; COFEM; CONFEE; CONFERP; CFQ, CONTER e CFESS, pois nessas entidades as suas unidades centrais já homologam as contas das suas unidades regionais e/ou estaduais.

Por outro lado, verifica-se a inconveniência de se consolidar as contas ao TCU relacionadas à fiscalização do exercício profissional da Biomedicina (CFBM), Biologia (CFBio), Farmácia (CFF), Biblioteconomia (CFB), Contabilidade (CFC) e Arquitetura e Urbanismo (CAU), pois os seus órgãos centrais não homologam as contas das suas unidades regionais ou estaduais.

A terceira diretriz tem por propósito otimizar a distribuição das contas junto às unidades técnicas do TCU que estão mais próximas da localização do órgão central, de modo a diminuir os custos relacionados ao exame das gestões das entidades e à instrução dos respectivos processos de contas.

Aplicando-se a terceira diretriz constata-se que 7 (sete) entidades não têm o seu órgão central localizado em Brasília/DF, mesmo estando vinculadas a unidades técnicas localizadas nesta cidade de acordo com a Portaria-Segecex nº 19, de 16/6/2011, quais sejam: CONFEF (Secex/1); CONFERE (Secex/3); CFO (Secex/4); CONFEE (Secex/4) e CFQ (Secex/8), localizadas na cidade do Rio de Janeiro/RJ, e COFEM (Secex/2) e CFBM (Secex/4), localizadas na cidade de São Paulo/SP.

Assim, em observância à terceira diretriz dever-se-ia alterar o Anexo da citada Portaria-Segecex nº 19/2011, que define a clientela das secretarias de controle externo, vinculando as 5 primeiras entidades acima referidas à Secex/RJ e as 2 últimas à Secex/SP.

O Quadro 5 abaixo relaciona por unidade técnica do Tribunal as entidades que podem prestar contas consolidadas após a aplicação das três diretrizes retro referidas:

Quadro 5 – Entidades que podem prestar contas consolidadas

Secex	Conselhos	Sigla
Secex/1	Administração	CFA

	Engenharia e Agronomia	CONFEA
Secex/2	Enfermagem	COFEN
	Serviço Social	CFESS
Secex/3	Economistas Domésticos	CFED
	Nutrição	CFN
Secex/4	Medicina	CFM
Secex/5	Medicina Veterinária	CFMV
Secex/6	Corretores de Imóveis	COFECI
	Fisioterapia e Terapia Ocupacional	COFFITO
	Fonoaudiologia	CFFA
	Relações Públicas	CONFERP
Secex/8	Economia	COFECON
	Psicologia	CFP
	Radiologia	CONTER
Secex/RJ	Educação Física	CONFEF
	Estatística	CONFE
	Odontologia	CFO
	Química	CFQ
	Representantes Comerciais	CONFERE
Secex/SP	Museologia	COFEM

Em complemento, as unidades que não podem prestar contas consolidadas, no montante de 107 (cento e sete), são apresentadas em anexo [peça 1, p. 12] em razão do quantitativo de unidades relacionadas.

A distribuição das contas das entidades de fiscalização do exercício profissional pelas unidades técnicas do TCU é a constante do Quadro 6 abaixo [que considera, para fins de quantificação, os números constantes do Quadro 5]:

Quadro 6: Distribuição de entidades de fiscalização do exercício profissional por UT do TCU

Secex	Entidades	Secex	Entidades	Secex	Entidades
Secex/1	4	Secex/BA	4	Secex/PI	3
Secex/2	4	Secex/CE	4	Secex/PR	4
Secex/3	3	Secex/ES	4	Secex/RJ	10
Secex/4	1	Secex/GO	4	Secex/RN	3
Secex/5	5	Secex/MA	4	Secex/RO	3
Secex/6	4	Secex/MG	5	Secex/RR	2
Secex/8	3	Secex/MS	3	Secex/RS	5
Secex/AC	2	Secex/MT	3	Secex/SC	4
Secex/AL	3	Secex/PA	4	Secex/SE	3
Secex/AM	4	Secex/PB	3	Secex/SP	8
Secex/AP	3	Secex/PE	6	Secex/TO	3

Considerando o exposto, conclui-se que adotadas as 3 (três) diretrizes anteriores deverão ser apresentadas anualmente ao TCU um montante de 128 (cento e vinte e oito) novas prestações de contas.

Completada essa primeira parte do estudo, examina-se na parte seguinte a oportunidade de se alterar os anexos da DN/TCU nº 119/2012, que cumpre o art. 3º da IN/TCU nº 63/2010 em relação ao exercício de competência 2012.

do exame da oportunidade de se alterar os anexos da DN/TCU nº 119/2012

Para discutir a oportunidade de se alterar os anexos da DN/TCU nº 119/2012 que estabelecem a relação das unidades jurisdicionadas que deverão apresentar relatórios de gestão ao TCU referentes ao exercício de 2012, bem como as formas, conteúdos e prazos desses relatórios, cumprindo assim o disposto no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010 para o exercício de competência 2012, faz-se necessário que se compreenda, mesmo que simplificada, o ciclo completo da sistemática de prestação de contas junto ao Tribunal.

De princípio, pode-se afirmar que a citada sistemática se inicia em cada exercício com a apresentação ao Plenário do TCU, no mês de setembro, de anteprojeto de DN referente ao atendimento do art. 3º da IN/TCU nº 63/2010 em relação ao exercício seguinte.

Por exemplo, em setembro de 2011 foi apresentado ao Plenário do TCU o TC 019.067/2011-9, que estabelecia a organização e a apresentação dos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas ao Tribunal de Contas da União referentes ao exercício de 2012, o qual após aprovação do Plenário deu origem à DN/TCU nº 119/2012.

Os conteúdos das prestações de contas fixados por esta DN estão divididos em três partes, quais sejam:

- A. Informações Gerais sobre a Gestão;
- B. Conteúdo Específico por Unidade Jurisdicionada ou grupo de unidades afins;
- C. Unidades Jurisdicionadas com Relatórios de Gestão Customizados.

A depender das características da unidade jurisdicionada, o seu conteúdo poderá incluir informações exclusivas da parte A ou da parte A e B ou exclusivas da Parte C. Considerado que as entidades de fiscalização do exercício profissional são entidades afins nos seus objetivos e que estes são bastante específicos, antevê-se a necessidade de se padronizar o conteúdo dos seus relatórios de gestão, o que aponta, preliminarmente, a Parte C da citada DN como parte mais provável para acolher os conteúdos específicos relacionados àquelas entidades.

De qualquer modo, após a aprovação da DN referida no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010, compete ao Serviço de Gestão da Prestação de Contas (Contas), apresentar à Secretaria-Adjunta de Planejamento e Procedimentos (Adplan), anteprojeto de Portaria cujo anexo conterá orientações às unidades jurisdicionadas ao Tribunal quanto ao preenchimento dos conteúdos dos relatórios de gestão referentes ao exercício referido pela DN regulamentada pela Portaria. Isto é, enquanto a DN informa **o que** deve ser informado, a Portaria explicita **como** deve ser informado.

Tais conteúdos, em razão da sua complexidade, podem demorar meses para serem desenvolvidos e, em algumas situações, devem ter o seu desenvolvimento iniciado mesmo antes de o anteprojeto da DN prevista no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010 ter sido enviado ao Plenário para apreciação.

No caso das entidades de fiscalização do exercício profissional verifica-se a existência de 9 (nove) tipologias de contas diferentes em um universo de 27 (vinte e sete) entidades, apesar de afins nos seus objetivos, sendo razoável se esperar que o desenvolvimento de conteúdos específicos termine por demandar alguns meses de trabalho do Serviço Contas.

Em sequência a esses dois normativos, no primeiro semestre do exercício de competência da DN prevista no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010, no caso em estudo o exercício de 2012, é enviado ao Plenário do TCU o anteprojeto da DN referida no art. 4º da mesma IN, que dispõe sobre as unidades jurisdicionadas que terão processos de contas constituídos para julgamento do Tribunal relativos ao mesmo exercício de competência da DN prevista no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010.

De fato, o Serviço Contas estima que o anteprojeto da DN prevista no art. 4º da IN/TCU nº 63/2010 referente ao exercício de competência 2012 deverá ser apresentado à Adplan, o mais tardar, até o final do presente mês de junho.

Assim, destaque-se que a alteração da DN/TCU nº 119/2012 provoca uma série de efeitos em cascata que prejudicam todo o ciclo da prestação de contas junto ao Tribunal.

Considerado o exposto, resta concluir que a alteração da DN/TCU nº 119/2012 se apresenta inoportuna, pois o ciclo da sistemática de prestações de contas ao TCU referente ao exercício de 2012 se encontra quase ao seu final no que trata da produção de normas, o que aponta

que a mudança pretendida somente seja implementada no exercício de 2013, possibilitando, desta forma, o desenvolvimento de um modelo de contas padronizado para as entidades de fiscalização do exercício profissional.

CONCLUSÃO

Aceitas as diretrizes de seleção de contas adotadas, verifica-se que a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação de contas junto ao TCU implicará na recepção de 128 contas a mais por exercício, o que representará um aumento de aproximadamente 10% sobre o número total de contas apresentadas ao Tribunal por exercício.

A carga por unidade técnica será em média de 4 (quatro) novas contas por unidade técnica por exercício, destacando-se as Secex/PE, Secex/SP e Secex/RJ, com 6, 8 e 10 novas contas por exercício.

Não obstante a carga de novas contas gerada, sugere-se que, caso o Tribunal entenda como oportuna a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação de contas, somente o faça com vistas ao exercício de 2013, pois a sistemática referente ao exercício de 2012 já se encontra em fase bastante adiantada.

Proposta de encaminhamento

Considerando a carga de 128 novas contas anuais a serem apresentadas ao Tribunal sugere-se que, caso o Tribunal entenda como oportuno a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação de contas:

1) Determinar à Segecex que apresente projeto de alteração da IN/TCU nº 63/2010 de modo a adequar a redação do art. 2º desta IN;

2) Adote as diretrizes abaixo para a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação anual de contas ordinárias ao TCU:

a) Respeito às configurações de governança atualmente fixadas pelas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional;

b) Utilização do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU nº 63/2010 nas entidades de fiscalização do exercício profissional cujos órgãos centrais homologuem, aprovem ou consolidem as contas das suas unidades regionais ou estaduais;

3) Alterar o Anexo da Portaria-Segecex nº 19/2011, de modo a vincular às unidades técnicas do Tribunal as entidades de fiscalização do exercício profissional, de acordo com a localização dos seus órgãos centrais;

4) Determinar ao Serviço de Gestão da Prestação de Contas que desenvolva modelo padronizado de conteúdo a ser incluído na parte de contas customizadas da DN prevista no art. 3º da IN/TCU nº 63/2010, para vigorar a a partir do exercício de 2013.”

2. Essa proposta de encaminhamento contou com a concordância do Secretário da Adplan (peça 2) e do Secretário-Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas (peça 3).

É o Relatório.

VOTO

Em atendimento ao Acórdão 31/2012-Plenário (TC 019.067/2011-9), foi constituído, no âmbito da Adplan, grupo de trabalho destinado à elaboração de “estudos sobre a pertinência e oportunidade de se alterar o § 1º do art. 2º da IN/TCU 63/2010 e os anexos da decisão normativa a que se refere o art. 3º da aludida instrução normativa, de modo a incluir as entidades de fiscalização profissional no rol das unidades jurisdicionadas sujeitas à apresentação de relatório de gestão, avaliando, entre outras questões, se esta inclusão deve vigorar já no exercício em curso ou apenas nos subsequentes” (subitem 9.2 do referido *decisum*).

2. As principais conclusões desse estudo foram sintetizadas pela Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas – Segecex nos seguintes termos (peça 2):

“a) a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação de contas junto ao TCU implicará na recepção de 128 contas a mais por exercício, o que representará um aumento de aproximadamente 10% sobre o número total de contas apresentadas ao Tribunal por exercício;

b) a carga por unidade técnica será em média de 4 (quatro) novas contas por unidade técnica por exercício, destacando-se as Secex/PE, Secex/SP e Secex/RJ, com 6, 8 e 10 novas contas por exercício; e

c) caso o Tribunal entenda como oportuna a reinclusão das entidades de fiscalização do exercício profissional na sistemática de prestação de contas, somente o faça com vistas ao exercício de 2013, pois a sistemática referente ao exercício de 2012 já se encontra em fase bastante adiantada.”

3. Antes de qualquer pronunciamento sobre a questão em análise, cabe destacar a contribuição do nobre Ministro Marcos Bemquerer Costa para o desfecho que ora se propõe adotar.

4. À época da apreciação do anteprojeto que resultou na aprovação da Decisão Normativa/TCU 119, de 18/1/2012, o eminente par suscitou a importância de que os conselhos de fiscalização profissional fossem novamente incluídos na sistemática de prestação de contas ao TCU no intuito de propiciar um melhor controle dessas entidades.

5. Por oportuno, colaciono abaixo as justificativas apresentadas por Sua Excelência naquela oportunidade em respaldo às suas colocações (TC 019.067/2011-9, peça 63, p. 5-6):

“A modificação sugerida tem o intuito de propiciar um melhor controle dos conselhos de fiscalização profissional, tendo em vista que os motivos que levaram esta Corte a dispensar essas entidades de prestar contas anualmente ao Tribunal deixaram de existir com a nova sistemática de prestação de contas introduzida pela IN TCU nº 57/2008 e aprimorada pela IN TCU nº 63/2010.

Como é cediço, esses conselhos passaram a ser dispensados da apresentação de prestação de contas ao TCU a partir da Decisão nº 813/2002-Plenário, por meio da qual se aprovou a Instrução Normativa nº 42/2002, que acrescentou o § 3º ao art. 18 da IN TCU nº 12/1996, com a seguinte redação:

‘§ 3º As entidades de fiscalização do exercício profissional estão dispensadas de apresentar a prestação de contas anual ao Tribunal, sem prejuízo da manutenção das demais formas de fiscalização.’

Na ocasião, buscou-se permitir a alocação dos recursos disponíveis nesta Corte em áreas de maior relevância, com o objetivo de otimizar o controle externo, tendo em vista os grandes esforços necessários para o julgamento anual das contas apresentadas pelos conselhos de fiscalização profissional e a baixa materialidade dos recursos por eles administrados.

Essa decisão se deu em um contexto no qual todas as entidades de fiscalização profissional eram obrigadas a apresentar prestação de contas anual ao Tribunal, acarretando a atuação de inúmeros processos de baixa relevância, que não traziam resultados proporcionais ao grande esforço despendido para a sua análise e julgamento.

Contudo, a partir da edição da IN TCU nº 57/2008, implantou-se uma nova sistemática de prestação de contas, com vistas a conciliar a necessidade de uma atuação mais seletiva deste Tribunal em relação aos processos dessa natureza, sem gerar uma sensação de ausência de vigilância por parte do controle externo. Para isso, passou-se a dividir as unidades jurisdicionadas entre aquelas cujos responsáveis deverão apresentar somente ‘relatório de gestão’, sem terem suas

contas julgadas, e aquelas cujos responsáveis apresentarão ‘processos de contas’ para fins de julgamento.

Assim, nem todas as unidades jurisdicionadas obrigadas a prestar contas por meio da apresentação de ‘relatório de gestão’ terão processos de contas ordinários constituídos para fins de julgamento.

Nesse contexto, não vislumbro mais justificativas para se dispensar os responsáveis pelas entidades ora mencionadas – que ao todo representam 479 conselhos, dos quais 27 são federais e 452 são regionais – de apresentarem relatórios de gestão, uma vez que estes têm por objetivo fomentar a transparência e a manutenção da expectativa de controle, e não implica, necessariamente, na constituição de processos de contas para fins de julgamento, os quais poderiam sobrecarregar as atividades do Tribunal.

Ressalto que a proposta de se aprovar o texto do anteprojeto ora apreciado para depois ser feita a alteração sugerida decorre da necessidade de serem realizados estudos no âmbito da Segecex – que envolvem prévio contato com as unidades de controle externo, com a Controladoria Geral da União e com diversas unidades técnicas do TCU – com vistas à, considerando-se as peculiaridades decorrentes da natureza dessas entidades, definir o conteúdo que deverá constar dos respectivos relatórios de gestão e qual tratamento será dado a esses relatórios.”

6. Conforme havia deixado consignado no parecer que apresentei como relator do anteprojeto que resultou na DN/TCU 119/2012 (TC 019.067/2011-9, Acórdão 31/2012-Plenário), parece-me bastante razoável a sugestão apresentada naquela ocasião pelo eminente Ministro Marcos Bemquerer Costa e ora submetida a este colegiado após a realização de estudos no âmbito da Adplan, tendo em vista, especialmente, que a dispensa das entidades de fiscalização profissional de prestar contas anualmente ao Tribunal não encontra mais razão de ser diante da nova sistemática introduzida pela IN/TCU 57, de 27/8/2008, e aprimorada pela IN/TCU 63, de 1º/9/2010.

7. Em outras palavras, considerando que a elaboração e o envio de relatórios de gestão não ensejarão necessariamente a correspondente autuação de processos e julgamento de contas, creio ser plausível a ideia de exigir dos conselhos de fiscalização profissional a apresentação desses relatórios, fomentando a transparência e a manutenção da expectativa de controle, sem causar, contudo, impactos indesejados na capacidade produtiva deste Tribunal.

8. Tal entendimento não destoia das conclusões alcançadas pelo grupo de estudo em foco no presente processo administrativo, conclusões estas que demonstram a possibilidade de se acolher, embora com ressalvas, as alterações sugeridas pelo ilustre Ministro no TC 019.067/2011-9 quanto ao controle dos conselhos de fiscalização profissional.

9. Uma dessas ressalvas está relacionada ao exercício a partir do qual a implementação dessas modificações se mostra viável, qual seja, 2013.

10. Com efeito, conforme argumentou o Serviço Contas da Adplan (peça 1, p. 10), a alteração da DN/TCU 119/2012 – que “Dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos dirigentes máximos devem apresentar relatório de gestão referente ao exercício de 2012” – apresenta-se inoportuna, pois o ciclo da sistemática de prestações de contas ao TCU referente ao exercício em curso se encontra quase ao seu final no que trata da produção de normas, evidenciando a razoabilidade e adequabilidade de se implementar as mudanças pretendidas somente no exercício de 2013, possibilitando, desta forma, o desenvolvimento de um modelo de contas padronizado para as entidades de fiscalização do exercício profissional.

11. A outra ressalva diz respeito ao número de entidades que deverão apresentar relatório de gestão ao TCU.

12. Não obstante a existência de quatrocentos e oitenta e cinco entidades de fiscalização profissional, segundo levantamento da Adplan (peça 1, p. 4-5, quadro 3) – já excluídas as cinquenta e duas que não se submetem, por decisão judicial, ao controle exercido pelo Tribunal por meio do exame e julgamento de prestações de contas –, o grupo de estudo da referida unidade técnica especializada concluiu que o controle dessas entidades mediante inclusão na sistemática de prestação de contas ao TCU

poderá ser feita com o uso do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU 63/2010, resultando na apresentação de apenas cento e vinte e oito relatórios de gestão.

13. Tal solução, a meu ver, está em consonância com a busca de aprimoramento da metodologia de análise de contas ordinárias iniciado com a edição da Instrução Normativa/TCU 57/2008.

14. Aliás, esse mecanismo de consolidação afasta o risco por mim suscitado no TC 019.067/2011-9 no sentido de que a inclusão dos conselhos de fiscalização profissional na sistemática de prestação de contas ao TCU pudesse impactar, negativa e exageradamente, a capacidade produtiva desta Casa, haja vista a previsão contida na Portaria/Segecex 7, de 18/3/2010, de que, “a cada ciclo de quatro anos, todas as UJ terão suas contas julgadas pelo Tribunal”.

15. Com a consolidação sugerida pela Adplan, essa previsão normativa – relevante, diga-se de passagem, pois desperta nas unidades jurisdicionadas maior expectativa de controle – resultará na autuação anual média de trinta e dois processos de contas relacionados às entidades em comento, número bastante inferior aos mais de cento e vinte processos que viriam a ser autuados caso não se lançasse mão do mecanismo a que se refere o art. 5º da IN/TCU 63/2010.

16. Com essas ponderações, acolho, em essência, a proposta de encaminhamento formulada pela Adplan e acolhida pela Segecex.

17. Como única ressalva, entendo que as medidas destinadas à alteração do Anexo da Portaria/Segecex 19/2011 e ao desenvolvimento de modelo padronizado de conteúdo a ser incluído na decisão normativa prevista no art. 3º da IN/TCU 63/2010 somente sejam adotadas, sob pena de risco de desperdício de trabalho, caso venha a ser acolhida por este Tribunal a alteração da IN/TCU 63/2010 nos termos ora aventados.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao colegiado.

Sala das Sessões, em 3 de outubro de 2012.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2666/2012 – TCU – Plenário

1. Processo TC 018.772/2012-9
2. Grupo II – Classe VII – Administrativo.
3. Interessadas: Secretaria Adjunta de Planejamento e Procedimentos – Adplan e Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal de Contas – Segecex.
4. Unidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Adplan.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo administrativo destinado a avaliar a pertinência e oportunidade de se alterar o § 1º do art. 2º da IN/TCU 63/2010 e os anexos da decisão normativa a que se refere o art. 3º da aludida instrução normativa no que tange às entidades de fiscalização profissional.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. acatar as conclusões apresentadas pela Adplan em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 31/2012-Plenário e determinar à Segecex que apresente anteprojeto de alteração da IN/TCU 63/2010 de modo a adequar a redação de seu art. 2º, permitindo que, a partir de 2013, sejam novamente incluídos na sistemática de prestação anual de contas ordinárias ao TCU os conselhos fiscalização profissional, adotando, para tanto, as seguintes diretrizes:

9.1.1. respeito às configurações de governança atualmente fixadas pelas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional;

9.1.2. utilização do mecanismo de consolidação previsto no art. 5º da IN/TCU 63/2010 em relação aos conselhos cujas entidades centrais homologuem, aprovem ou consolidem as contas das suas unidades regionais ou estaduais;

9.2. determinar, ainda, à Segecex que, caso venha a ser aprovada a alteração da IN/TCU 63/2010 nos termos ora suscitados:

9.2.1. altere o Anexo de sua Portaria 19/2011, de maneira a vincular às unidades técnicas do Tribunal os conselhos regionais ou estaduais de fiscalização do exercício profissional, de acordo com a localização de suas entidades centrais;

9.2.2. oriente a Adplan a desenvolver, por meio do Serviço de Gestão da Prestação de Contas, modelo padronizado de conteúdo a ser incluído na parte de contas customizadas da DN prevista no art. 3º da IN/TCU 63/2010, para vigorar a partir do exercício de 2013.

10. Ata nº 39/2012 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/10/2012 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2666-39/12-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (na Presidência), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

AUGUSTO NARDES

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral