

Proposta de Deliberação

Cuidam os autos de auditoria que teve por objetivo avaliar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei 12.527/2011) pelos conselhos de fiscalização profissional (CFP), autarquias corporativas que, até o momento, não fazem parte do Orçamento Geral da União. São 27 conselhos federais e 535 conselhos ao todo (federais e regionais).

2. A LAI define procedimentos a serem observados por entidades e órgãos públicos, dentre esses as autarquias, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Estipula, assim, as diretrizes a serem observadas na divulgação das informações (art. 3º), os direitos do cidadão (art. 7º), os conteúdos mínimos (art. 8º, §1º) e os requisitos de disponibilização das informações (art. 8º, § 3º), dentre outros aspectos.

3. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 3.316.000.000,00, correspondente ao valor aproximado da receita arrecadada pelos conselhos federais e regionais no exercício de 2013.

II

4. O Supremo Tribunal Federal (STF), no MS 21.797-9 e na ADIN 1717/DF, pronunciou-se, em definitivo, pela natureza autárquica dos conselhos de fiscalização de profissão.

5. Assim, como enfatizado na parte introdutória do relatório, os conselhos de fiscalização profissional constituem-se em autarquias com a “finalidade de zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões”, fiscalizando e normatizando o exercício das profissões regulamentadas.

6. Não obstante serem considerados autarquias e arrecadarem contribuições para fiscais, os CFP não integram o Orçamento Geral da União (OGU). Regem-se pelas suas leis de criação, estatutos e regimentos internos. No entanto, sujeitam-se às normas e princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública, à regra do concurso público para a admissão de pessoal, à obrigatoriedade de observar a licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações, ao regime da Lei 8.666/1993 e ao controle jurisdicional deste Tribunal.

7. No que se refere à transparência, os conselhos sujeitam-se à Lei 12.527/2011, conforme seu art. 1º, parágrafo único, II, que dispõe que estão subordinadas ao regime da referida lei: as autarquias, sem quaisquer exceções, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

III

8. Antes de adentrar as especificidades desse trabalho, é oportuno fazer breve histórico da situação dos CFP perante o Tribunal.

9. Conforme destacado no TC 015.494/2014-4, que tratou do projeto de decisão normativa referente às unidades jurisdicionadas cujos responsáveis teriam as contas de 2014 julgadas pelo Tribunal, os CFP ficaram por doze anos fora da relação de entidades obrigadas a prestar contas anualmente a esta Corte. A dispensa da prestação de contas ocorreu com a edição da IN TCU 42/2002, a partir do exercício de 2001.

10. Em 2012, o acórdão 2666/2012-TCU-Plenário determinou o retorno da obrigação de essas entidades apresentarem anualmente suas contas. Em razão dessa determinação, os referidos conselhos foram incluídos na relação dos órgãos e das entidades obrigados à apresentação de relatório de gestão a partir do exercício de 2013, conforme anexo I da DN TCU 127/2013, situação mantida para os exercícios seguintes (DNs TCU 134/2013 e 146/2015).

11. Tal determinação derivou de estudo elaborado pela Adplan 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, no qual se concluiu pela inclusão dessas entidades na sistemática de prestação anual de contas ordinárias e a utilização do mecanismo de consolidação previsto na IN TCU 63/2010.

12. Naquele momento, foi destacado pelo relator que a elaboração e o envio de relatórios de gestão não ensejariam necessariamente a correspondente autuação de processos e julgamento de contas, sendo plausível a ideia de exigir dos conselhos de fiscalização profissional a apresentação desses relatórios, o que fomentaria a transparência e a manutenção da expectativa de controle, sem causar, contudo, impactos indesejados na capacidade fiscalizatórias do Tribunal.

13. Assim, de 2001 a 2012 os CFP não eram obrigados a prestar contas, sendo fiscalizados em processos de representação ou denúncia, primordialmente. A partir de 2013, essas entidades passaram a apresentar relatórios de gestão, na maioria dos casos, de forma consolidada pelos conselhos federais.

14. Nesse contexto, este trabalho tem o importante papel de propiciar uma visão sistêmica da forma como os conselhos estão dando transparência a seus dados, de orientar e induzir o aprimoramento de seus procedimentos nessa área, ao mesmo tempo que aumenta a expectativa de controle, tanto o social, como o realizado pelos órgãos de controle.

IV

15. O presente trabalho baseou-se em questionário aplicado junto aos conselhos de fiscalização profissional (CFP) federais e regionais, tendo como critérios a LAI e a jurisprudência aplicável a essas entidades. A LC 101/2000, os decretos 7185/2010 e 7724/2012 e o “Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” também foram utilizados como orientação para a formulação das questões, apesar de não aplicáveis diretamente aos Conselhos.

16. Além do envio dos questionários, foram solicitadas aos 27 conselhos federais de fiscalização profissional, dentre outras, informação acerca da existência de normas que disciplinam a divulgação e o acesso à informação no âmbito do conselho federal e do regional, e realizadas visitas aos 10 maiores conselhos federais que representam 82% da arrecadação total dos CFP.

17. Quanto às normas internas sobre acesso à informação, apenas o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, o Conselho Federal de Contabilidade e o Conselho Nacional de Técnicos em Radiologia (peças 55, 69 e 71) informaram haver normativos internos relativos ao tema. Alguns conselhos, como o Conselho Federal de Fonoaudiologia e o Conselho Federal de Estatística (peças 62 e 63), informaram, equivocadamente, não se submeterem aos termos da LAI, e a maior parte dos conselhos não dispõem de normativos próprios, situação que demonstra o potencial deste trabalho de induzir melhorias e fornecer orientação aos conselhos.

18. É pertinente destacar, em relação aos orçamentos, que, enquanto os quatro maiores conselhos federais arrecadam anualmente entre 50 e 120 milhões de reais, há conselhos com arrecadação inferior a R\$ 100.000,00 ao ano, como o Conselho Federal de Museologia (R\$ 36.454,32) e o Conselho Federal de Economistas Domésticos (R\$ 19.890,00), disparidade também verificada entre os diferentes conselhos regionais, situação que foi devidamente ponderada na expedição de determinações.

	Conselho de Fiscalização Profissional	Receita (2013)
1	CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA	119.984.394,86
2	CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA	91.812.751,14
3	CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM	74.437.646,57
4	CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE	51.325.757,95

5	CONSELHO FEDERAL DE FARMÁCIA	46.566.414,24
6	CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA	37.680.274,04
7	CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS	37.394.312,26
8	CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA	35.174.038,84
9	CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL	28.893.276,00
10	CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA	21.765.517,45

19. Considerando as respostas válidas, 510 Conselhos de Fiscalização (de um universo de 535) responderam ao questionário sobre o cumprimento da LAI, representando 95% do total.

20. Os questionários foram enviados e respondidos por meio da rede mundial de computadores. O próprio processo de respondê-los contribui para o aumento da percepção dos CFP quanto aos requisitos a serem cumpridos na divulgação de suas informações, fomentando melhorias espontâneas, bem como a identificação dos pontos mais vulneráveis para induzir aprimoramentos na divulgação de informações, mediante a intervenção desta Corte.

V

21. Feitas essas considerações, passo a abordar as principais constatações apontadas pela equipe de auditoria, que refletem a maior parte dos 16 achados descritos no relatório.

22. Foram relacionados achados de três tipos: relativos aos atributos ou características das informações e dos sítios públicos; relativos à transparência ativa, que se refere aos conteúdos mínimos que obrigatoriamente devem ser disponibilizados nos sítios eletrônicos, independentemente de solicitação; e os relativos à transparência passiva, quando a informação é obtida mediante solicitação.

23. Destaco, de início, que os conselhos demonstraram não ter adequado entendimento sobre sua submissão à Lei 12.527/2011, seja por desconhecimento seja por interpretação equivocada de sua natureza jurídica.

24. A primeira constatação relevante da unidade instrutiva (item III.1 do relatório de auditoria) refere-se à ausência, na maioria dos sítios dos CFP, de informações com os atributos que a LAI exige: primariedade (coletadas na fonte, com maior detalhamento possível, e sem modificação), integridade (ausência de modificação na origem, no seu trânsito e no seu destino), disponibilidade (podem ser conhecidas e utilizadas por indivíduos) e atualidade (quando são publicadas o mais rápido possível para preservar seu valor).

25. A segunda, diz respeito ao fato de que a maioria dos CPF não divulga ativamente em seus sítios os conteúdos legais mínimos exigidos (art. 8º, § 1º da Lei 12.527/2011).

26. Dentre as diversas análises estatísticas realizadas, destacam-se:

- 68% não publicam as deliberações de seus órgãos colegiados;
- 56% não divulgam na internet a data, a hora e o local das reuniões;
- 58% dos conselhos não divulgam suas metas de programas/ações;
- 80% não divulgam de forma detalhada suas despesas;
- 81% dos conselhos não divulgam em seus sítios informações dos empenhos de forma individualizada;
- 77% não divulgam a remuneração de empregados;
- 83% não publicam os pagamentos feitos a conselheiros, a título de auxílios, ajudas de custo ou qualquer outra vantagem pecuniária;

- 80% não publicam de forma direta e individualizada e nominal os gastos com diárias;
- 88% não apresentam as informações dos contratos na íntegra;
- 61% sequer apresentam o nome do contratado;
- 60% dos sítios não possibilitam a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônico;
- 77% das informações nos sítios não são disponibilizadas em tempo real (primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil).

27. Tais dados demonstram que, de um modo geral, a transparência e a divulgação das informações dos conselhos, nos moldes definidos na LAI, estão muito aquém do desejado e necessário.

28. Nesse ponto, cabem algumas considerações quanto à publicidade das despesas pelos CFP, que engloba diversas informações mencionadas acima, como a remuneração dos empregados, diárias e passagens.

29. A LAI, ao definir algumas das informações que devem ser divulgadas, o fez em termos mais amplos, como, por exemplo: “registros de despesas” e “registros de quaisquer repasses ou transferência de recursos financeiros” (art. 8^a, § 1^o, II e III).

30. No entanto, o Decreto 7185/2010, que dispõe sobre a transparência da gestão fiscal dos entes da federação; o Decreto 7724/2012, que regulamenta a LAI; e o “Guia de publicação ativa nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal” prescrevem detalhamentos. Apesar de esses normativos não serem aplicáveis diretamente aos conselhos, foram utilizados como parâmetros avaliativos.

31. Quanto às despesas em geral, o Decreto 7724/2012 estabelece, em seu art. 7^o, § 3^o, IV, que deverá ser divulgada a execução financeira detalhada, e o mencionado guia, que deverão ser divulgados os seguintes dados e informações em relação à execução orçamentária e financeira dos órgãos/entidades:

“(…)

II - Quadro de Execução de Despesas, por unidade orçamentária dos órgãos e entidades, contendo:

- a) descrição da natureza das despesas;
- b) valor liquidado no ano considerado, para exercícios encerrados e valor liquidado até o mês considerado, para o exercício corrente;
- c) valor pago no ano considerado, para exercícios encerrados e valor pago até o mês considerado, para o exercício corrente.”

32. O Decreto 7185/2010, por seu turno, estabelece em seu art. 7^o que serão disponibilizados:

“I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e

f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;”

33. Nesse sentido e considerando as peculiaridades dos conselhos de fiscalização profissional, é razoável que seja exigida a publicidade de empenhos, liquidação e pagamento. Observo que um dos achados para o qual se registrou um dos mais altos percentuais de descumprimento (80%), conforme item III.8 do relatório de auditoria, refere-se à execução da despesa.

34. Acerca da divulgação das remunerações, o Decreto 7724/2012 (art. 7º, §3º, VI) prevê expressamente a divulgação de auxílios, jetons ou quaisquer outras vantagens pecuniárias. E em relação a despesas com diárias e passagens, o “Guia de publicação ativa” é claro ao mencionar que “o órgão/entidade deve detalhar suas despesas com diárias e passagens pagas a servidores públicos em viagens a trabalho ou a colaboradores eventuais em viagens no interesse da Administração”.

35. Esses parâmetros, associados aos recorrentes problemas constatados por esta Corte de Contas, principalmente em diárias, passagens, bem como em pagamentos de auxílios e jetons a conselheiros, corroboram o entendimento de que essas são despesas que recebem especial atenção das instâncias de controle, principalmente o social, e ainda são muito pouco divulgadas (itens III.10; III. 11 do relatório de auditoria).

36. Outro importante achado reportado é que a maior parte dos Conselhos (78%) ainda não criou o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) para atender ao público de forma presencial e receber pedidos de acesso à informação, mesmo que de forma eletrônica, em clara inobservância ao disposto no arts. 9º, I, e 40, I a IV, da LAI (item III.16 do relatório de auditoria).

37. A inexistência do SIC e a impossibilidade de formular pedido por meio eletrônico dificulta o acesso à informação pelo cidadão e prejudica o controle social, situação que deve ser corrigida pelos conselhos.

38. Por fim, constatou-se que os conselhos que classificam suas informações em algum grau de sigilo ainda não promovem a periódica desclassificação do sigilo (item III.15 do relatório de auditoria). Conforme destacado pela unidade instrutiva, apenas 7% dos conselhos que afirmam classificar suas informações em algum grau de sigilo (secreto ou reservado) divulgam anualmente o rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses e o rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, sendo outro ponto que deve ser aperfeiçoado.

39. Feitas tais considerações, acolho a conclusão da unidade instrutiva quanto a necessidade de orientar os CFP sobre o cumprimento da LAI, considerando a proposta de elaboração de plano de ação, e determinar aos conselhos federais que, em articulação com os seus regionais vinculados, instituem procedimentos para atender os dispositivos da LAI para os quais foram constatados descumprimento.

V

40. O presente trabalho permitiu ter uma visão sistêmica sobre a transparência e divulgação de informações pelos conselhos de fiscalização profissional, pertinentes a gestão, os serviços que prestam e as ações que desenvolvem, e à aplicação das anuidades pagas pelos profissionais. A constatação geral é que o nível de transparência, considerados os requisitos definidos na LAI e em normas conexas, é muito baixo.

41. Observo que, num momento em que o Tribunal volta a exigir a prestação de contas dessas entidades, após 12 anos baseada em fiscalizações *ad hoc*, um trabalho abrangente como esse, além de mostrar-se compatível com a nova orientação estratégica, representa um instrumento de indução de melhorias espontâneas e de ampliação da expectativa de controle, perfeitamente alinhado com um dos nossos objetivos estratégicos de fomentar a transparência na administração pública.

42. Os achados da auditoria demonstram que a maioria dos conselhos, tanto os federais como os regionais, não disponibilizam informações primárias, íntegras e atuais em seus sítios eletrônicos; não possibilitam a utilização das informações; não divulgam todas as informações mínimas exigidas na LAI e ainda não criaram o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC).

43. Como mencionei anteriormente, uma das principais causas dessa realidade é o desconhecimento ou mesmo entendimento equivocado quanto à aplicação da Lei 12.527/2011, situação que aponta para a necessidade de orientação dos conselhos, que pode ser feita por meio de determinações corretivas e, preliminarmente, pelo exame de plano de ação.

44. Reputo como bastante pertinente a avaliação da Secex-RS de que as determinações devem ser expedidas diretamente aos Conselhos Federais, para que, em articulação com os seus regionais, institua os procedimentos necessários ao cumprimento da LAI. Esclarece a unidade instrutiva que tal proposta baseia-se nos seguintes fundamentos: o fato de os conselhos federais exercerem funções normativa, de supervisão e disciplinadora, estabelecidas em suas leis de criação; a otimização dos recursos, considerando a grande diversidade em termos de receita entre os conselhos, mesmo entre os do mesmo sistema, o que dificulta a implementação dos procedimentos por aqueles que possuem receitas mais baixas.

45. Destaco que em reunião entre a equipe da Secex-RS e minha assessoria apontou-se como continuidade desse trabalho a realização de outras ações de caráter indutor e pedagógico, por parte desta Corte, entre as quais a elaboração de índice de transparência para os conselhos, de modo a facilitar a compreensão do grau atingido e estimular o aumento da transparência, ao qual será dado início oportunamente.

46. Por fim, congratulo a equipe de auditores da Secex-RS responsável pela iniciativa e pela execução do trabalho, e registro que este primeiro trabalho sistêmico faz parte de uma visão de controle externo, de médio e longo prazos, que busca, na essência, propiciar às instituições do Estado e aos milhões de profissionais vinculados aos conselhos de fiscalização de profissão (autarquias *sui generis*), melhores meios de avaliar se essas entidades, às quais as leis atribuíram funções de relevante interesse social e econômico, cumprem adequadamente seu papel e aplicam corretamente os recursos oriundos das anuidades que obrigatoriamente devem ser pagas por todos que estejam habilitados e pretendam exercer profissão regulamentada.

Diante do exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de janeiro de 2016.

WEDER DE OLIVEIRA
Relator