

06/08/98

**MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.643-9 SANTA CATARINA**

**RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES**

IMPETRANTE: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CREMESC E OUTRO

ADVOGADO: IRINEU RAMOS FILHO E OUTRO

IMPETRADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**EMENTA:** Mandado de segurança.

- Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.

- Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa.

Mandado de segurança indeferido.

**A C Ó R D ã O**

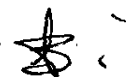
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em indeferir o mandado de segurança.

Brasília, 06 de agosto de 1998.

**CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE**

  
**MOREIRA ALVES - RELATOR**





06/08/98

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.643-9 SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

IMPETRANTE: CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SANTA CATARINA - CREMESC E OUTRO

ADVOGADO: IRINEU RAMOS FILHO E OUTRO

IMPETRADO: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

Assim expõe e aprecia o presente mandado de segurança o parecer da Procuradoria-Geral da República, de autoria da Dra. Anadyr de Mendonça Rodrigues:

"EMENTA - 1. Tribunais de Contas: "- Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição Republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta." (MS 21.466-DF).

2. Mandado de Segurança e controvérsia acerca de fatos: "- A via jurisdicional do mandado de segurança - necessariamente pressupondo suporte fático inquestionável, apoiado em prova pré-constituída - não se revela meio instrumentalmente idôneo à veiculação de pretensão jurídica fundamentada em situação de fato passível de controvérsia." (RMS 21.438-4-DF).

3. Mandado de Segurança insuscetível de deferimento.

1. O CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SANTA CATARINA e ROBERTO LUIZ D'ÁVILA impetraram Mandado de Segurança, em 6 de novembro de 1996, originariamente perante esse Colendo Supremo Tribunal Federal, contra ato imputado ao E. Tribunal de Contas da União e que está assim condensado pela petição inicial:

«O ato coativo ilegal, objeto do presente mandamus, é o Acórdão N° 179/96 - TCU - Plenária que aplicou ao Presidente do CREMESC multa, bem como determinou seu afastamento temporário do exercício da Presidência. Como ficou demonstrado nos tópicos preliminares, o TCU é um órgão administrativo, exercendo sua prerrogativas institucionais através de decisões de cunho administrativo, nunca jurisdicionais, representando estas típicos Atos Administrativos. Por se tratarem de Atos Administrativos, devem concorrer determinados elementos que, concomitantemente, os aperfeiçoam e formam, objetivando as condições de eficácia tendente a alcançar a esfera de validade dosmesmos.»(fls. 16/16)

2. Este é o *petitum* formulado:

«seja concedida, ao final, a SEGURANÇA PLEITEADA, para declarar ineficaz o Acórdão N° 179/96 - TCU - Plenária, considerando os vícios insanáveis, demonstrados, supra, de legalidade, afetando a validade do Ato Administrativo Decisório, impugnado, lesionando direitos líquidos e certos dos Impetrantes afim de tornar nula a multa e o afastamento discutidos.» (fls. 24/25)

3. O Exm° Sr. Ministro Relator indeferiu a medida liminar postulada (fls. 68) e as informações prestadas assim se expressam, em sua essência:

« O Conselho Federal de Medicina e os Conselhos Regionais foram sacramentados, por imperativos de Lei, como entidades autárquicas. A Competência da Colenda Corte de Contas para fiscalizar a aplicação de recursos da Entidades é irrecusável.

A Lei n° 3.268/57 define o Conselho Federal de Medicina e os Conselhos Regionais como autarquias o que lhes cerca de privilégios de entidade pública, mas impõe as obrigações dela decorrentes. A Lei Maior ao determinar aos administradores das autarquias a prestação de contas ao Tribunal competente o que visa é

resguardar o interesse público nelas envolvido. O patrimônio das autarquias é bem público formado de contribuições de natureza tributária. Mesmo os bens doados por particulares a pessoas jurídicas de direito público, passam a constituir patrimônio Público.

Quando a Constituição menciona, no art. 71, II, que as autarquias estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas, o que tem em vista é a natureza pública do patrimônio, ainda que formado parcial ou totalmente, por fontes particulares.

A noção de dependência hierárquica, segundo a melhor doutrina do direito administrativo, é incompatível com a noção de autarquia. Apesar disso, sobre elas exerce certo controle do poder. Os autores o denominam de "tutela". Varia a tutela na sua extensão e quanto à matéria sobre que se exerce, consoante o que dispõe a Lei. Pode consistir na aprovação prévia ou posterior de seus atos, pode consistir, também, na tomada de contas. No caso brasileiro, a Constituição estabeleceu, para todas as autarquias, pelo menos esse tipo de tutela a posteriori, que é a prestação de Contas ao Tribunal especializado, que a própria Constituição prevê.

Quanto ao conceito de autarquia, acolho a Lição D'Alessio. É uma criação do Estado (daí decorre que, somente a Lei pode criar autarquia) para exercer funções próprias do Estado.

Então, o Conselho Federal de Medicina exerce uma função que, por sua natureza, é própria do Estado que a delega por lei a uma entidade, que o exerce em nome do Estado. De sorte que é com essa autoridade que o Conselho recolhe contribuições de seus associados, portanto, para formar um patrimônio público, ficando sujeito a uma prestação de contas.

Cabe, por oportuno, trazer à baila o brilhante pronunciamento do Subprocurador-Geral do Ministério Público junto a este Órgão, Dr. Paulo Soares Bugarin:

"Malgrado a determinação consignada na Decisão n° 311/96-TCU-Plenário (fl. 68), o Presidente do Conselho Regional de Medicina em Santa Catarina - CREMESC manteve-se recalcitrante em obstacularizar a atuação fiscalizatória do Tribunal, tendo inclusive impetrado Ação Declaratória contra este Tribunal (fl. 71), cujo conteúdo não se declara nos autos.

Diante dessa circunstância e ratificando o entendimento exarado em nossa intervenção anterior, de 24.04.96, acostada às fls. 54/57, quanto à sujeição do CREMESC às normas da Administração Pública Federal e à submissão dele à jurisdição desta Corte de Contas, desde já endossamos a proposta oferecida pela Unidade Técnica, à fl. 73, item 5, alíneas "a" "b".

No entanto, no que atina à aplicação da providência prevista no art. 44 da Lei n° 8.443/92, têm-se algumas considerações a aduzir:

.....  
A natureza cautelar dessa medida foi ratificada pela Resolução TCU n° 36/95, uma vez que determinação de afastamento temporário está regulamentada no art. 18, que integra o capítulo VI da mencionada Resolução, que cuida DAS MEDIDAS CAUTELARES.

Assim, cumpre deixar assente que a providência em tela não tem natureza de sanções *stricto sensu*, não se trata de punição disciplinar ao administrador, mesmo porque este Tribunal não dispõe de poder hierárquico sobre ele, requisito essencial ao aplicador dessa espécie de pena.

A natureza jurídica dessa medida é tão-só acautelatória e visa

a viabilizar ao Tribunal o exercício de sua competência fiscalizatória, inculpada na Constituição, que vem sendo obstaculizada pelo administrador.

Tanto é assim, que a providência de natureza punitiva está inserida na proposta de aplicação de multa prevista no art. 58, inciso V, da Lei n° 443/92 (fl. 73, alínea "a"). Supor que o afastamento temporário tenha natureza sancionatória configuraria o *bis in idem*, o que mereceria censura na esfera do direito."

Diante de todas as considerações apresentadas, parece incontroverso que o Conselho está sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União. Primeiro, face a sua natureza autárquica. No MS n° 10.272-DF, Relator, o Ministro Victor Nunes, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

"Definido por Lei como autarquia federal, o Conselho Federal de Medicina está sujeito a prestar contas ao Tribunal de Contas da União." (RTJ 29/124)

A Lei n° 4.234, de 14.04.64, artigo 2°, estabelece que o Conselho Federal de Odontologia e os Conselhos Regionais constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público."

Segundo, porque o patrimônio das autarquias é bem público e as contribuições que recebem têm, hoje, caráter tributário. Por todo o exposto, submetemos a matéria à alta deliberação da I. Presidência, propondo o encaminhamento ao Supremo Tribunal Federal, a título de informação do pronunciamento deste Órgão Consultivo e demais subsídios coletados,

com vistas à instrução e julgamento do Mandado de Segurança nº 22.643-9/160, de interesse do CREMESC e ROBERTO LUIZ D'ÁVILA.» (fls. 75/76)

4. Tudo posto, é de se lembrar, desde logo, que, no pensamento dessa Suprema Corte,

«- A via jurisdicional do mandado de segurança - necessariamente pressupondo suporte fático inquestionável, apoiado em prova pré-constituída - não se revela meio instrumentalmente idôneo à veiculação de pretensão jurídica fundamentada em situação de fato passível de controvérsia.» (RMS 21.438-4-DF, Relator Ministro Celso de Mello, in DJ de 24.6.94, p.15.541)

5. Assim, não há discutir, nestes autos, se existiram - ou não - os fundamentos fáticos em que se apoia o ato administrativo impugnado.

6. Resta ver, assim, apenas se está o E. Tribunal de Contas da União dotado de poderes para editar ato tal como aquele atacado por este Mandado de Segurança, porquanto:

«aplicou ao Presidente do CREMESC multa, bem como determinou seu afastamento temporário do exercício da Presidência»

7. Ora, assim reza a Constituição Federal:

«Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

.....  
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;»

8. De fato, como já essa Excelsa Corte deixou assentado,

« - Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição Republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta.» (MS 21.466-DF, Relator Ministro Celso de Mello, in DJ de 6.5.94, p. 10.486)

9. Têm os Tribunais de Contas, então, competência - que, aliás, é ínsita aos poderes de fiscalização - outorgada por autorização advinda da própria Carta Magna, para APLICAR SANÇÕES, ASSINAR PRAZOS PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS e SUSTAR A EXECUÇÃO DOS ATOS IRREGULARES.

10. In hoc casu - no qual as premissas fáticas são irremovíveis -, o que aconteceu?

11. Exatamente o que a Constituição Federal previu, pois o E. Tribunal de Contas da União se limitou a exercitar a sua competência constitucional, quando, após verificar a presença de fatos que a ensejavam,

«.aplicou ao Presidente do CREMESC multa, bem como determinou seu afastamento temporário do exercício da Presidência...»

12. Nenhuma censura merece, pois, o ato administrativo impugnado.

13. O parecer é, por conseguinte, de que o Mandado de Segurança não comporta deferimento." (fls. 86/92)

É o relatório.





V O T O



O SENHOR MINISTRO MOREIRA ALVES - (Relator):

1. Reza o artigo 1º da Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina e que estava vigente quando da impetração:

*"Art. 1º. O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina, instituídos pelo Decreto-Lei nº 7.955, de 13 de setembro de 1945, passam a constituir em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira".*

Esses Conselhos - o Federal e os Regionais - foram, portanto, criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem eles a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal, é atividade tipicamente pública. Por preencherem, pois, os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia, embora a Lei que os criou declare que todos, em seu conjunto, constituem uma autarquia, quando, em realidade, pelas características que ela lhes dá, cada um deles é uma autarquia distinta.

Com relação ao Conselho Federal de Medicina, de há muito esta Corte, ao julgar o mandado de segurança 10.272, em 8 de maio de

1963, assentou, com base nesse mesmo artigo 1º da Lei 3.268/57, que era ele uma autarquia, estando, em razão disso, sujeita a prestação de contas ao Tribunal de Contas da União. Em seu voto, salientou o relator, Ministro **VICTOR NUNES LEAL**:

"Quando a Constituição manda tomar contas, pelo Tribunal competente, aos administradores das autarquias o que visa é resguardar o interesse público nelas envolvido. O patrimônio das autarquias - já o temos decidido inúmeras vezes a propósito da imunidade tributária - é bem público, ainda que formado de contribuições de natureza não tributária. Mesmo os bens doados por particulares a pessoas jurídicas de direito público, passam a constituir patrimônio público.

No caso especial do Conselho Federal de Medicina, as contribuições de seus membros, ainda que o quantum seja por estes fixado, funcionando como órgão do Conselho têm caráter compulsório, obrigatoriedade que só se justifica pelo interesse coletivo posto sob a guarda do Conselho. As prerrogativas de ordem pública, que a lei lhe confere, têm sua contrapartida em obrigações igualmente de ordem pública, uma das quais é prestar contas ao órgão fiscal instituído na própria Constituição.

O ilustre advogado pretende estabelecer uma distinção entre as autarquias: aquelas que têm recursos originários da Fazenda Pública estariam a isso obrigadas. Mas o que importa, no caso, não é a origem do patrimônio, mas a sua natureza. Quando a Constituição menciona, expressamente, no art. 77, que as autarquias estão sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas o que tem em vista é a natureza pública do patrimônio, ainda que formado parcial ou totalmente, de fontes particulares" (RTJ 29/125).

Essas considerações se aplicam aos Conselhos Regionais de Medicina que, como sucede com o Conselho Federal, são também autarquias federais, que continuam sujeitas à prestação de contas

do Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.

Não procede, assim, a alegação de que o Conselho Regional de Medicina que figura como impetrante deste mandado de segurança não está sujeito a essa prestação de contas.

2. Restam, pois, para examinar as alegações de ilegalidade quanto à imposição pelo acórdão nº 179/96 - TCU de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa.

Também, nesse ponto, não tem razão a impetração.

Com efeito, o afastamento temporário do segundo impetrante do exercício da Presidência do Conselho está previsto no artigo 44, *caput*, da Lei 8.443/92 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, como medida cautelar, e não como sanção disciplinar. Reza esse dispositivo legal: "Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento". E, no caso, essa providência cautelar foi aplicada porque, não obstante a determinação consignada na Decisão nº 311/96-TCU-Plenário, o Presidente do Conselho Regional de Medicina em Santa Catarina -

CREMESC "manteve-se recalcitrante em obstaculizar a atuação fiscalizatória do Tribunal" (fls. 59 dos autos).

De outra parte, a multa, como sanção - e não há "bis in idem" com relação ao afastamento já referido que não é sanção, mas medida cautelar - está prevista no artigo 58, V, da referida Lei 8.443/92, **verbis**:

"Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de até Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

.....

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

....."

Essa medida cautelar e sanção se coadunam com os poderes mais amplos que a atual Constituição atribuiu ao Tribunal de Contas da União e que - como salientado por esta Corte no MS 21.466, com base no disposto no **caput** do artigo 70 da Carta Magna - "ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta".

3. Em face do exposto, indefiro o presente mandado de segurança.



06/08/98

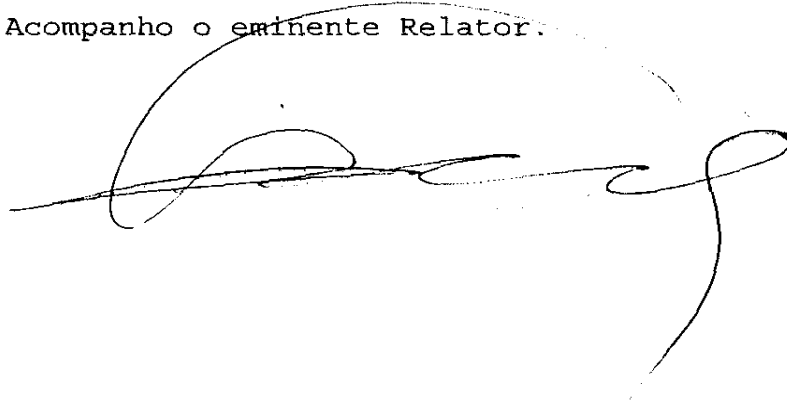
TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.643-9 SANTA CATARINA

VOTO

O SR. MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA: Sr. Presidente, se o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar as autarquias, ainda que sejam essas especiais, lógico que tem competência também para impor multa, do contrário seria uma fiscalização inócua.

Acompanho o eminente Relator.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to the Minister mentioned in the text above. The signature is fluid and cursive, with a prominent loop at the end.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA N. 22.643-9

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATOR : MIN. MOREIRA ALVES

IMPTE. : CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SANTA  
CATARINA - CREMESC E OUTRO

ADV. : IRINEU RAMOS FILHO E OUTRO

IMPDO. : TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

**Decisão** : O Tribunal, por unanimidade, **indeferiu** o mandado de segurança. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Celso de Mello, Presidente. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 06.8.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

*Luiz Tomimatsu*  
# Luiz Tomimatsu  
Coordenador