

VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, processo de auditoria operacional, com aspectos de conformidade, cujo objetivo foi avaliar as ações de supervisão exercidas pelos conselhos federais sobre as atividades de fiscalização realizadas pelos respectivos conselhos regionais, visando assegurar a uniformidade, a integração e a transparência na fiscalização do exercício profissional em todo o território nacional.

2. A relevância do tema decorre do impacto social das atividades de fiscalização do exercício profissional, essenciais para a proteção da sociedade, a garantia da qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das normas éticas e técnicas das profissões regulamentadas. A forma como os conselhos exercem o poder de polícia e organizam sua governança repercute diretamente na segurança do cidadão que utiliza serviços de saúde, engenharia, arquitetura, educação, entre outros.

3. Entende-se, como bem registrado pela unidade técnica, que a adequada supervisão dos conselhos federais sobre os respectivos conselhos regionais é fundamental para evitar disparidades regionais, fragmentações e riscos à integridade do sistema de fiscalização profissional. Daí a opção por uma atuação estruturante e preventiva, voltada às causas fundamentais dos riscos observados, em substituição a abordagens pontuais e reativas.

4. Nesse contexto, a fiscalização foi autorizada pelo Acórdão nº 1.594/2024-TCU-Plenário, de 7/8/2024 (TC 008.646/2024-4), sob minha relatoria, e fundamentou-se em análise de riscos estruturada a partir da seguinte questão central: se os conselhos federais exercem efetivamente a supervisão sobre as atividades de fiscalização realizadas pelos respectivos conselhos regionais, promovendo a transparência ativa das informações, de modo a assegurar uma fiscalização integrada e uniforme, além de fomentar o controle social.

5. Os critérios de auditoria foram extraídos da Constituição Federal de 1988, do Decreto-Lei nº 4.657/1972, da Lei nº 12.527/2011, da Lei nº 14.129/2021, do Decreto nº 9.203/2017, bem como de precedentes deste Tribunal, notadamente os Acórdãos nº 1.925/2019-Plenário, 2.026/2014-TCU-Plenário, 1.714/2024-TCU-Plenário, 8.067/2024-TCU-1ª Câmara e 1.637/2025-TCU-2ª Câmara.

6. Para responder à questão de auditoria, foram incluídos todos os sistemas de fiscalização profissional jurisdicionados ao TCU. Para as visitas in loco, selecionaram-se os sete sistemas de maior receita, de modo a contemplar aqueles com maior representatividade financeira e potencial impacto social. A abordagem metodológica contemplou a aplicação de pesquisa estruturada, com questionário encaminhado aos 30 (trinta) sistemas de fiscalização profissional, por intermédio dos respectivos conselhos federais.

7. A unidade técnica registrou que os sistemas de fiscalização profissional têm como finalidade precípua zelar pela integridade e ética no exercício das diversas profissões regulamentadas, exercendo poder de polícia, com aplicação de sanções como multas, suspensão ou cancelamento de registros profissionais. São responsáveis pela fiscalização e pela normatização das atividades profissionais, cabendo aos conselhos federais a direção dessas atividades, como instância máxima de normatização, orientação e supervisão dentro de cada sistema profissional.

8. Os principais beneficiários dessas ações de normatização e supervisão são a sociedade em geral e os cidadãos individualmente considerados, que se beneficiam de serviços prestados por profissionais habilitados e fiscalizados, com observância de padrões éticos e técnicos.

I - Principais achados da fiscalização

9. A auditoria identificou, em primeiro lugar, fragilidades relevantes de governança nos sistemas de fiscalização profissional, sobretudo pela divergência de interpretação a respeito da “unicidade” desses sistemas, isto é, da compreensão de que conselho federal e conselhos regionais integram uma única estrutura de fiscalização com coordenação centralizada.

10. Constatou-se baixo grau de maturidade de governança na maioria dos sistemas, em eixos críticos como padronização normativa, planejamento da fiscalização, supervisão, qualificação de fiscais, integração tecnológica e transparência.
11. Apesar da existência de iniciativas pontuais de integração, padronização e uso de sistemas nacionais, prevalecem práticas isoladas e ausência de coordenação efetiva por parte dos conselhos federais. Tais iniciativas, quando existem, sofrem limitações de adesão, implementação e uniformidade, demonstrando a necessidade de mecanismos mais robustos de governança para promover integração plena e atuação coordenada em benefício do interesse público.
12. Um dos achados centrais foi a constatação de que apenas 31% dos sistemas de fiscalização profissional declararam adotar, em maior parte ou totalmente, a atribuição de o conselho federal coordenar um plano estratégico nacional, estabelecendo diretrizes, metas e prioridades, além de definir procedimentos de fiscalização padronizados para orientar os conselhos regionais.
13. Em contraste, 69% dos sistemas não atingiram esse nível de maturidade, distribuindo-se entre as opções “adota parcialmente”, “adota em menor parte”, “há decisão formal ou plano aprovado para adotá-lo” e “não adota”. Esses percentuais revelam que a maioria dos conselhos federais não define amplamente procedimentos de fiscalização padronizados para orientar os regionais, nem coordena um plano estratégico nacional abrangente.
14. A auditoria também verificou inconsistências na comprovação dos níveis de maturidade informados por algumas entidades, inclusive entre os sistemas que declararam maior grau de adoção, o que reforça a necessidade de aprimorar a confiabilidade das informações e de fortalecer a supervisão exercida pelos conselhos federais.
15. Diante desse quadro, a unidade técnica concluiu que a situação encontrada compromete a capacidade dos conselhos federais de exercerem, plenamente, na qualidade de órgãos centrais, seu papel de governança do sistema de fiscalização profissional. Tal situação contraria a lógica de unicidade dos sistemas e os padrões de governança pública estabelecidos, por exemplo, pelo Decreto nº 9.203/2017, que exige liderança normativa, coordenação do planejamento e mecanismos de supervisão contínua.
16. Outro aspecto relevante diz respeito ao entendimento jurídico consolidado no Relatório: as leis de criação de diversos sistemas de fiscalização profissional indicam, na grande maioria dos casos, a existência de uma única autarquia para todo o sistema, integrando conselho federal e conselhos regionais. Em exemplos citados, como o Conselho Federal de Farmácia (CFF) e o Conselho Federal de Odontologia (CFO), a legislação define o conselho federal como órgão supremo, com jurisdição nacional, e estipula que o conselho federal e os regionais constituem, conjuntamente, uma autarquia única.
17. Essa característica de unicidade reforça a necessidade de atuação dos conselhos federais como órgãos centrais de governança, responsáveis pela coordenação, normatização e supervisão das atividades dos regionais, bem como de sua responsabilização como “linha de defesa” do sistema para apurar irregularidades e corrigi-las nos conselhos regionais.
18. O relatório lembra, ainda, precedentes deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal que afastam interpretações excessivamente autonomistas dos conselhos regionais e reforçam a ideia de unicidade dos sistemas, bem como a necessidade de supervisão interna (pelos conselhos federais) e de supervisão externa (pelo TCU e demais órgãos de controle).
19. Em síntese, a auditoria identificou como causa-raiz das fragilidades de governança a ampliação indevida, na prática, da autonomia administrativa e financeira dos conselhos regionais, em detrimento da integração e coordenação nacional, o que contraria o modelo legal de unicidade e compromete a padronização de práticas, a efetividade da fiscalização e a proteção à sociedade.

II - Relevância do tema e necessidade de supervisão adequada

20. Reforço que a relevância da matéria é inequívoca, uma vez que a atuação dos conselhos profissionais envolve o exercício de poder de polícia sobre atividades que impactam diretamente a vida, a saúde, o patrimônio e a confiança da sociedade. A falta de coordenação, padronização e supervisão efetiva significa permitir níveis desiguais de proteção entre regiões do país, em afronta ao princípio da isonomia.

21. A adequada supervisão dos conselhos federais sobre os regionais é, portanto, condição necessária para evitar disparidades regionais, fragmentações e riscos à integridade do sistema de fiscalização profissional, como bem ressaltado pela unidade técnica. Essa supervisão deve se traduzir em normas nacionais claras, planejamento estratégico integrado, acompanhamento sistemático de resultados, qualificação de fiscais, integração tecnológica e transparência ativa das informações.

22. Nesse sentido, a conclusão da auditoria, ao propor o fortalecimento do papel dos conselhos federais como órgãos centrais de governança e a consolidação de um marco institucional de unicidade, converge com os precedentes deste Tribunal e com as diretrizes de governança pública estabelecidas pelo Decreto nº 9.203/2017.

III - Proposta de acompanhamento contínuo e novos ciclos de monitoramento

23. Um dos pontos mais inovadores do trabalho é a proposta de autorizar a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) a realizar acompanhamento contínuo, com reaplicação de pesquisas estruturadas e divulgação de indicadores de maturidade da governança, abrangendo aspectos como normatização, planejamento, supervisão, qualificação de pessoal, integração tecnológica e transparência.

24. A lógica é clara: ao realizar novos ciclos de avaliação, com base em instrumentos padronizados e em painel público de indicadores, o Tribunal passa a monitorar, de forma ágil e transparente, a evolução da maturidade da governança nos sistemas de fiscalização profissional. Com isso, consolida-se uma base objetiva para: i) induzir melhorias estruturantes; ii) promover a padronização de práticas; iii) aumentar a efetividade das ações de fiscalização; e iv) viabilizar, quando necessário, a responsabilização adequada dos atores.

25. Essa abordagem representa inovação no monitoramento, por constituir processo dinâmico, orientado a resultados e com forte componente de transparência e prestação de contas à sociedade, ao disponibilizar indicadores públicos de governança dos sistemas de fiscalização profissional.

26. A proposta se articula, ainda, com a ideia de um “Compromisso Cidadão”, projeto piloto destinado a pactuar indicadores de efetividade e metas institucionais com os sistemas de fiscalização profissional, ampliando o diálogo, a cooperação e o alinhamento ao interesse público.

27. Considero que esse desenho de acompanhamento contínuo dialoga com a própria missão do Tribunal de atuar não apenas de forma sancionatória, mas também indutiva, incentivando a melhoria da governança e da prestação de serviços públicos pelos conselhos profissionais, em benefício direto da sociedade.

28. Diante do exposto, e tendo em vista os achados e conclusões constantes do Relatório de Auditoria, entendo que as propostas da unidade técnica se mostram adequadas e oportunas para enfrentar as fragilidades de governança identificadas nos sistemas de fiscalização profissional, fortalecer a supervisão exercida pelos conselhos federais sobre os regionais e promover um ambiente de maior integração, padronização e transparência.

29. Reputo essencial: a) consolidar o entendimento sobre a unicidade dos sistemas de fiscalização profissional, reconhecendo os conselhos federais como órgãos centrais de governança e “linha de defesa” do sistema, responsáveis pela coordenação, normatização e supervisão dos conselhos regionais; b) enfrentar a fragmentação institucional decorrente de interpretações excessivamente autonomistas dos conselhos regionais, que comprometem a padronização de práticas, a qualificação de fiscais, a integração tecnológica e a transparência; c) implementar novos ciclos de monitoramento, por meio de acompanhamento contínuo conduzido pela Segecex, com reaplicação periódica de pesquisas

estruturadas e divulgação de indicadores públicos de maturidade da governança, em linha com o que foi proposto no Relatório; d) utilizar esses indicadores como base objetiva para indução de melhorias estruturantes, padronização de práticas, aumento da efetividade e eventual responsabilização dos atores envolvidos, reforçando a prestação de contas à sociedade.

30. Quando este Tribunal decidiu olhar com lupa para os conselhos profissionais, a pergunta de fundo não era burocrática, nem corporativa. A pergunta era, e continua sendo, profundamente cidadã: os sistemas de fiscalização profissional, liderados pelos conselhos federais, estão protegendo adequadamente a sociedade? Estão garantindo que médicos, engenheiros, advogados, contadores, enfermeiros, farmacêuticos, professores e tantas outras profissões atuem com ética, segurança e qualidade, em qualquer ponto do território nacional?

31. A auditoria operacional que hoje apreciamos foi concebida exatamente com esse foco: avaliar se os conselhos federais estão, de fato, exercendo a supervisão sobre os conselhos regionais, de forma a assegurar uniformidade, integração e transparência na fiscalização do exercício profissional em todo o país.

32. A relevância desse tema é enorme. A fiscalização do exercício profissional tem impacto social direto, por ser essencial à proteção da sociedade, à garantia da qualidade dos serviços prestados e ao cumprimento das normas éticas e técnicas das profissões regulamentadas.

33. Quando um hospital funciona, quando uma ponte é construída, quando um medicamento é dispensado, quando um prédio é habitado, há, atrás disso, um conselho profissional que deveria estar presente, fiscalizando, orientando, prevenindo riscos. Se essa engrenagem falha, quem paga a conta é o cidadão comum.

34. O que se constatou, porém, é que o sistema de fiscalização profissional no Brasil ainda está longe de entregar ao cidadão a segurança que ele tem direito de esperar.

35. O Relatório mostra que a governança desses sistemas é frágil: falta coordenação nacional, falta padronização, falta integração tecnológica, falta transparência. Em muitos casos, cada conselho regional age como se fosse um “mundo à parte”, com regras, procedimentos e prioridades próprios, sem uma condução firme e clara por parte do conselho federal.

36. Essa fragmentação não é um detalhe técnico. Ela se traduz, na prática, em tratamentos diferentes para cidadãos em diferentes estados, em níveis desiguais de fiscalização, em zonas de sombra onde a atuação estatal não chega com a mesma força. E isso fere frontalmente a ideia de que o Brasil é um só país, em que todos merecem o mesmo padrão mínimo de proteção.

37. Um ponto muito interessante, e que merece destaque da perspectiva político-institucional, é a ideia de “unicidade” dos sistemas de fiscalização profissional. O Relatório mostra que, na grande maioria dos casos, a própria legislação de criação desses conselhos estabelece que conselho federal e conselhos regionais formam uma única autarquia, com o conselho federal exercendo o papel de órgão supremo, de comando nacional.

38. Isso significa que, do ponto de vista do cidadão e do profissional, não faz sentido falar em “meu conselho regional” de um lado e “meu conselho federal” de outro, como se fossem entidades apartadas. Para quem está na ponta – o paciente, o usuário do serviço, o cliente, o tomador de um projeto de engenharia – existe um único sistema profissional, que deve funcionar de forma integrada, coerente e previsível.

39. Contudo, a auditoria mostra que esse modelo de unicidade, embora esteja na lei e seja reafirmado pela jurisprudência deste Tribunal, ainda não está plenamente incorporado na prática. Em muitos sistemas, a autonomia administrativa e financeira dos regionais foi sendo, na prática, ampliada a tal ponto que se perdeu a ideia de coordenação central. Resultado: é o cidadão que fica desprotegido.

40. É por isso que o Relatório insiste em um conceito que considero particularmente importante e que gostaria de sublinhar neste plenário: os conselhos federais devem ser vistos – e agir – como “órgãos centrais de governança” e como “linha de defesa do sistema” na apuração de irregularidades.

41. Isso é mais do que um arranjo organizacional. É um compromisso com o interesse público. Se algo vai mal em um conselho regional, é ao conselho federal que o cidadão deve poder recorrer. É o conselho federal que precisa ter instrumentos, dados, normas e processos para intervir, orientar e corrigir rumos. E é sobre ele, também, que recai a responsabilidade de garantir que o sistema, como um todo, funcione.
42. O Tribunal, ao apontar essas fragilidades, não está apenas fazendo um diagnóstico. Está propondo um caminho de mudança, e esse caminho tem, como eixo, o foco no cidadão.
43. Primeiro, ao destacar que é preciso atuar de maneira estruturante e preventiva, e não apenas reagir a casos isolados. A auditoria foi concebida justamente para atacar as causas fundamentais dos riscos, e não seus sintomas. Isso é o que a sociedade espera do TCU: que ajude a consertar a estrutura, para que os problemas deixem de se repetir.
44. Segundo, ao propor um novo modelo de acompanhamento contínuo, com reaplicação de pesquisas estruturadas e divulgação pública de indicadores de maturidade da governança dos sistemas de fiscalização profissional.
45. Essa é talvez uma das contribuições mais inovadoras do trabalho e dialoga diretamente com a ideia de um TCU voltado ao cidadão. Em vez de fazer uma auditoria pontual, que olha para um momento congelado no tempo, o Tribunal se propõe a acompanhar a evolução, a medir, a cada ciclo, se a governança está melhorando, se os conselhos estão se integrando, se a transparência está avançando.
46. O Relatório enfatiza que o acompanhamento contínuo, baseado em indicadores claros, será essencial para monitorar de forma sistemática a evolução institucional. Esse monitoramento servirá como base para decisões futuras e, se necessário, para responsabilizações, caso sejam identificadas práticas incompatíveis com a unicidade e o interesse público.
47. Mais do que isso, essa estratégia de monitoramento está associada à proposta do “Compromisso Cidadão”, um projeto piloto inovador. Por meio dele, o Tribunal convidará os sistemas de fiscalização profissional a pactuarem, de forma voluntária, indicadores de efetividade e metas institucionais, com foco em resultados concretos que beneficiem diretamente a sociedade.
48. O “Compromisso Cidadão” representa, como bem destaca o Presidente Vital do Rêgo, uma inovação na atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Essa iniciativa amplia a capacidade do Tribunal de promover cooperação, fortalecer capacidades institucionais e apoiar soluções pactuadas que gerem valor público. O objetivo não é substituir o controle tradicional, mas sim potencializá-lo, oferecendo um caminho adicional para que auditores, gestores e a sociedade possam, juntos, alcançar avanços reais e sustentáveis.
49. Embora compartilhe princípios como o diálogo, a construção conjunta e a busca por acordos, o “Compromisso Cidadão” se diferencia das soluções consensuais tradicionais. Sua essência é estratégica e colaborativa, com foco na melhoria das políticas públicas, na inovação e na transformação sustentável das capacidades institucionais.
50. É importante ressaltar que a adesão ao “Compromisso Cidadão” é totalmente voluntária. Essa característica reforça a liberdade das partes envolvidas em optar por essa via colaborativa e permanecerem comprometidas com o processo de construção conjunta. Essa voluntariedade, por sua vez, aumenta a responsabilidade mútua entre os participantes.
51. O “Compromisso Cidadão” é, portanto, um convite ao diálogo e à corresponsabilidade. O Tribunal de Contas da União não se posiciona apenas como um fiscalizador externo, mas também como um indutor de melhorias. A proposta busca construir, em parceria com os conselhos profissionais, soluções que aproximem a fiscalização do interesse público, promovendo maior transparência e proteção social.
52. Uma sugestão que submeto à reflexão deste Plenário é que os Compromissos Cidadãos firmados sejam, de alguma forma, referendados por este Tribunal, a fim de assegurar o alcance dos resultados pactuados, bem como o efetivo monitoramento das metas estabelecidas.

53. Também é importante que a Segecex, à luz da experiência decorrente deste projeto-piloto de Compromisso Cidadão, seja orientada a instituir grupo de trabalho com a finalidade de promover a normatização da matéria e definir as etapas necessárias ao alcance dos resultados acordados, bem como especificar a contribuição do TCU, inclusive quanto ao fluxo de chancela do compromisso.

54. O Relatório deixa claro que alcançar maior efetividade exige a criação de mecanismos que gerem “resultados concretos para a sociedade”. Isso inclui o incentivo a práticas de prestação de contas, transparência e proteção social, pilares fundamentais para a boa governança.

55. O que está em discussão aqui vai além de questões relacionadas a organogramas ou competências formais. O que está em jogo é a resposta a uma pergunta crucial: quem protege o cidadão quando práticas profissionais inadequadas colocam sua vida, saúde e patrimônio em risco?

56. Ao reforçar a unicidade dos sistemas, exigir coordenação nacional, propor indicadores públicos de governança e incentivar o “Compromisso Cidadão” com metas e resultados claros, o Tribunal reafirma que o foco central de sua atuação são as pessoas. São elas que dependem de serviços profissionais seguros e de qualidade.

57. Em suma, o Tribunal está convocando os conselhos profissionais a assumirem, de forma clara e responsável, seu papel como guardiões do interesse público em suas respectivas áreas de atuação. Ao mesmo tempo, o TCU reafirma seu papel como guardião da boa governança desses sistemas, utilizando instrumentos modernos de acompanhamento, transparência e responsabilização.

58. Com o fito de que esta auditoria não seja apenas um diagnóstico de fragilidades, mas o marco de uma nova fase a qual o cidadão possa confiar, pois, por trás de cada registro profissional, de cada fiscalização de campo e de cada processo ético, existe um sistema nacional integrado, maduro, transparente e permanentemente monitorado por esta Corte.

59. Por fim, é importante reconhecer a excelência do trabalho apresentado. Nesse sentido, parabênizo a equipe da AudGestãoInovação, representada na figurada da Auditora-Chefe, Patrícia Coimbra Souza Melo, pelo empenho e dedicação demonstrados.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de fevereiro de 2026.

AROLDO CEDRAZ
Relator