



PAD Nº. 720/2012  
PARECER ASSLEGIS Nº. 17/2013 - F

Regimento Interno do Coren/MS.

**Ilma. Sra. Presidente do Cofen**

**Egrégio Plenário do Cofen**

## **I - RELATÓRIO**

Trata-se do Regimento Interno do **Coren/MS** encaminhado ao Cofen para a homologação de que tratam o art. 8º, VIII, da Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973 e o art. 2º da Resolução Cofen nº 421/2012.

Os autos, encaminhados à ASSLEGIS para manifestação (fl.01v.), contêm o Regimento Interno do Coren/MS (fls.02/32) e o Ofício nº 21/2012 COFEN/ASSLEGIS solicitando a Decisão que aprovou o Regimento.

É o relatório. Passe-se ao parecer.

## **II – ESCLARECIMENTOS PROPEDÊUTICOS À ANÁLISE DO REGIMENTO**

### **II.1 - Natureza Jurídica do Conselho de Enfermagem:**

A espinha dorsal de todo arcabouço normativo do Conselho de Enfermagem deflui do fato deste conselho profissional ter sido instituído pela Lei nº 5.905/73 sob a forma de autarquia federal disciplinadora do exercício da profissão enfermagem:

Art 1º São criados o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN), constituindo em seu conjunto uma **autarquia**, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Art 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos **disciplinadores do exercício da profissão** de enfermeiro e das demais profissões compreendidas nos serviços de enfermagem. (g.n)

A definição da natureza jurídica de autarquia dos conselhos profissionais se consolidou com o julgamento da ADI 1717-6/DF pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:



DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

**2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.**

3. Decisão unânime. (Processo: ADI 1717 DF Relator(a): SYDNEY SANCHES Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ 28-03-2003 PP-00061 EMENT VOL-02104-01 PP-00149) (g.n)

Quanto ao tema, Ricardo Teixeira do Valle Pereira pontua que:

**"...os conselhos de fiscalização do exercício profissional eram, são e necessariamente continuarão a ser,** enquanto vigente a atual ordem constitucional, **autarquias** corporativas, uma vez que exercem por outorga atividade típica e indelegável do Estado na área de polícia administrativa. Norma infraconstitucional não pode alterar esta situação, de modo que o art. 58 da Lei 9.649/98, desta forma, não teve o condão de validamente interferir com a natureza jurídica dos conselhos, pois materialmente inconstitucional.

Como autarquias e, logo, pessoas jurídicas de direito público, os conselhos sujeitam-se a um regime todo peculiar, ostentando características, prerrogativas e sujeições específicas, decorrentes de sua natureza jurídica..." (Conselhos de Fiscalização Profissional, doutrina e Jurisprudência. 2ª ed. rev. atual. e ampl. Editora RT:2008. p. 53) (g.n)

Inequívoco, portanto, que os conselhos profissionais exercem atividade típica de administração pública na fiscalização do exercício profissional, pelo que é imperativa a submissão desses conselhos ao regime jurídico administrativo próprio das entidades de direito público.

Por isso, o Coren deverá promover sua organização interna e o funcionamento de suas atividades com vistas ao melhor cumprimento dos interesses públicos que lhe foram confiados pela Lei nº 5.905/73, pois, na forma do que preceitua o art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/99, a norma administrativa deve ser interpretada da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige.

## II.2 - Da autonomia dos Conselhos Regionais de Enfermagem:

Ponto de necessário enfrentamento para melhor visualização dos limites de controle do Cofen é o que diz respeito à autonomia dos Conselhos Regionais.



Isso porque, não obstante a redação do art. 1º da Lei nº 5.905/73, a jurisprudência do STF aponta que, embora criado o conjunto dos conselhos de enfermagem sob a forma de uma autarquia, cada um deles é uma autarquia distinta. É o que deflui da decisão do Plenário da Corte, por ocasião do julgamento do MS nº 22.643-9-SC, que em votação unânime, conduzida nos termos do voto do eminente Ministro Moreira Alves, entendeu que:

"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.**" (g.n)

Por isso, o Cofen e os Coren são hoje em dia considerados entes autônomos entre si, vinculados uns aos outros por força de disposição legal, s.m.j, apenas no que tange à finalidade do sistema. Esta é a inteligência do Regimento Interno do Cofen, quando estabelece que:

Art. 1º O Sistema Cofen/Conselhos Regionais de Enfermagem, criado pela Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973, é constituído pelo conjunto das Autarquias Federais Fiscalizadoras do exercício da profissão Enfermagem, e tem por finalidade a normatividade, disciplina e fiscalização do exercício da Enfermagem, e da observância de seus princípios éticos profissionais.

§ 1º Cada Conselho é dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial, orçamentária e política, sem qualquer vínculo funcional ou hierárquico com os órgãos da Administração Pública.  
[...]

Art. 76. **Os Conselhos Regionais de Enfermagem possuem personalidade jurídica própria e gozam de autonomia administrativa e financeira**, observada a subordinação ao Conselho Federal de Enfermagem, estabelecida no art. 3º da Lei nº 5.905/73, em relação às atividades finalísticas do Conselho de Enfermagem e nos casos expressamente definidos em Resoluções do Cofen. (g.n)

Desta feita, os Conselhos Regionais são considerados entes autônomos nos limites de suas competências e atribuições legalmente definidas, delimitadas e asseguradas na Lei nº 5.905/73, e, portanto, gozam de autonomia administrativa e financeira para o desenvolvimento de suas atividades, desde que respeitantes dos parâmetros normativos baixados pelo Cofen, com fundamento no art. 8º, IV e VIII c/c art. 15, II e III, da mesma lei, *verbis*:



Art 8º Compete ao Conselho Federal:

[...]

IV - baixar provimentos e expedir instruções, para uniformidade de procedimento e bom funcionamento dos Conselhos Regionais;

VIII - homologar, suprir ou anular atos dos Conselhos Regionais;

Art 15. Compete aos Conselhos Regionais:

[...]

II - disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, observadas as diretrizes gerais do Conselho Federal;

III - fazer executar as instruções e provimentos do Conselho Federal;

### II.3 - A previsão legal de elaboração do Regimento Interno:

A Lei nº 5.905/73 inseriu entre as competências dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem, as de elaborar e aprovar o seu regimento interno, *in verbis*:

Art 8º Compete ao Conselho Federal:

I - aprovar seu regimento interno e os dos Conselhos Regionais;

Art 15. Compete aos Conselhos Regionais:

[...]

VI - elaborar a sua proposta orçamentária anual e o **projeto de seu regimento interno** e submetê-los à aprovação do Conselho Federal;

Com base neste comando legal e verificando a necessidade de revisão e atualização do Regimento aprovado pela Resolução nº 242/2000, que estava obsoleto frente à evolução e consolidação do regime jurídico publicista, o Cofen atualizou o seu regimento interno.

O novo Regimento Interno do Cofen, e na esteira do princípio de uniformização de procedimentos e bom funcionamento dos Conselhos Regionais, provocou a necessidade de atualização dos Regimentos Internos dos Conselhos Regionais de Enfermagem, de acordo com as previsões do art. 2º do corpo da Resolução nº 421, de 15 de fevereiro de 2012, e do art. 87 do Regimento Interno do Cofen, aprovado pela citada Resolução:

Art. 2º Os Conselhos Regionais de Enfermagem deverão atualizar seus Regimentos Internos, guardando consonância com o Regimento Interno, objeto desta Resolução, encaminhando-os, no prazo de 180 dias, para homologação pelo Plenário do Cofen, acompanhado da ata deliberativa de seus respectivos Plenários.

Neste contexto, oportuno registrar que Regimento Interno deve ser entendido como um conjunto de regras estruturantes de determinada entidade/órgão visando disciplinar o seu funcionamento e regular desenvolvimento de suas atividades, de acordo com a natureza jurídica e função social da entidade, observando, em todo caso, eventuais parâmetros estabelecidos em lei.



No caso do Sistema Cofen/Coren, a Lei nº 5.905/1973 é considerada a fonte de legitimidade dos Regimentos Internos dos Conselhos Regionais, pois concebeu o conselho ditando regras sobre subordinação, finalidade, competências, composição de membros, fonte de receitas, regime de pessoal, responsabilidade administrativa e financeira.

É, portanto, neste diploma legal analisado em conjunto com a Resolução Cofen nº 421/2012, que o Cofen encontrará respaldo para exercer o mister de aprovação das regras estruturantes de organização e funcionamento dos Conselhos Regionais de Enfermagem, insculpido no art. 8º, I, da Lei nº 5.905/73 c/c art. 23, II, da Resolução nº 421/12.

Art 8º Compete ao Conselho Federal:

I - aprovar seu regimento interno e os dos Conselhos Regionais;

Art. 23. Compete ao Plenário do Cofen:

[...]

II - aprovar o Regimento Interno do Cofen e dos Conselhos Regionais de Enfermagem;

#### II.4 - Da competência normativa concorrente:

A Resolução Cofen nº 421/2012, preceituou que ao Cofen caberia estabelecer normas gerais para os regimentos internos dos Conselhos Regionais de Enfermagem:

Art. 22. Compete ao Conselho Federal de Enfermagem:

I - estabelecer **normas gerais** para os regimentos internos dos Conselhos Regionais de Enfermagem;

Paulo Gustavo Gonet Branco entende por normas gerais aquelas “não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores.” (Mendes, Gilmar Ferreira, Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco – 4ª ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2009. p. 871)

Nessa linha de raciocínio e de acordo com a inteligência do art. 87, da Resolução nº 421/12, percebe-se que o próprio texto do Regimento Interno do Cofen serve de norma geral para a elaboração dos regimentos internos regionais:

Art. 87. Os Conselhos Regionais de Enfermagem deverão atualizar seus Regimentos Internos, **respeitados os princípios** estabelecidos neste ato resolucional e as situações consolidadas, encaminhando-os, no prazo de 180 dias, para análise e homologação pelo Plenário do Cofen, acompanhados da Ata Deliberativa de seus respectivos Plenários. (g.n)



Traçando um paralelo com a repartição constitucional de competências do Estado Federal brasileiro, esta situação configura o que poderíamos chamar de “*competência normativa concorrente*” do Cofen e dos Conselhos Regionais de Enfermagem, segundo a qual, ambas as entidades possuem aptidão para desenvolvê-la, sendo que o Cofen por meio da edição de normas gerais e os Coren através de normas específicas, de acordo com suas especificidades, podendo, inclusive, suprir eventuais lacunas existentes nas regras gerais.

Exsurge da assertiva acima que o Regimento Interno do Coren não deve ser mera reprodução literal do Regimento do Cofen, mas sim respeitar os princípios e parâmetros gerais que lhes sejam comuns.

No mais, em se tratando o Regimento Interno de normas estruturantes, parece ser interessante levar em consideração o princípio da simetria, que, segundo Paulo Gustavo Gonet Branco, implica no dever de o ente Regional seguir fielmente as opções de organização, *in litteris*:

“A exuberância de casos em que o princípio da separação de Poderes cerceia toda a criatividade do constituinte estadual, levou a que se falasse num **princípio da simetria**, para designar a obrigação do constituinte estadual de seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os poderes acolhidas pelo constituinte federal.” (Mendes, Gilmar Ferreira, Curso de direito constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco – 4ª ed. Ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2009. p. 863/863) (g.n)

Então, pode-se concluir que o Regimento Interno do Cofen, aprovado pela Resolução nº 421/2012, possui status de norma geral, razão pela qual deve servir de supedâneo para a elaboração dos Regimentos Internos Regionais que, em respeito às especificidades regionais, possuem relativa margem de autonomia administrativa para regulamentar suas próprias questões, visto que a realidade do Cofen não é a mesma dos Coren, sem descuidar de observar o princípio da simetria (que implica no dever do Regional se estruturar de acordo com essas normas gerais) nas partes estruturais do Conselho, como, por exemplo, quando disciplina a forma e composição do Plenário, membros da diretoria, atribuições.

Esta será a premissa de análise dos Regimentos Internos Regionais, isto é, conquanto seja apreciada a integralidade do texto apresentado, o parecer cuidará de apontar apenas os dispositivos que colidirem com as premissas acima delineadas.

Visto tudo isso, pode-se passar a análise do texto do Regimento Interno apresentado pelo Conselho Regional de Enfermagem.



### III - DA ANÁLISE DO REGIMENTO

O Conselho Regional de Mato Grosso do Sul tem por objetivo atualizar o seu Regimento Interno de acordo com a Resolução Cofen nº 421/12. Contudo, não foi encaminhada a Decisão do Coren/MS que aprovou o Regimento, restando pendente a oficialização da análise e aprovação da matéria pelo Plenário do Regional.

A despeito disso, no texto em apreço foram detectadas as seguintes situações dignas de nota:

O **art.11** do Regimento do Coren/MS dispõe sobre os critérios para determinação da quantidade de conselheiros que irão compor seu Plenário, todavia deixa de informar o **número atual de conselheiros** que compõem o plenário, informação que deverá, portanto, ser **incluída** no texto normativo.

No que tange às competências do **Coren/MS** arroladas nos incisos do **art. 20**, o **inciso IX**, em descompasso com o §1º do art. 70 da Resolução 421/12, em que se determina ser competência exclusiva do Conselho Federal a elaboração de Resoluções, previu que compete ao Coren baixar Resoluções, pelo que o termo “Resoluções” deve ser **suprimido** do texto.

Também a inserção de assinatura de “Acórdãos” e “Resoluções” na esfera do rol de competências do Presidente e “Resoluções” nas competências do Secretário, estabelecidas nos **art. 23, incisos XII e XIII**, e **art. 25, inciso IX**, respectivamente, destoam da Resolução nº 421/12, que, em seu art. 55, I, e art. 70, §1º, aponta que os **Acórdãos e Resoluções** são de competência do Plenário do Cofen, razão pela qual essas palavras devem ser **suprimidas** do texto normativo regional. Equivocado também o **art. 46, inciso I**, que traz o “Acórdão” como forma de deliberação do Plenário do Coren/MS. Pelos motivos acima apresentados, o referido inciso deve ser suprimido. De acordo com a Resolução 421/2012:

Art. 55. A deliberação do Plenário será formalizada mediante:  
I – ACÓRDÃO, quando se tratar de decisão em processo ético, proferido pelo Plenário do Cofen como Tribunal Superior de Ética;

Art. 70. O processo normativo regulamentador compreende a elaboração de:  
I – Resolução;  
[...]

§ 1º Considera-se Resolução o ato normativo de competência exclusiva do Plenário do Cofen, destinado a explicitar a lei para sua correta execução, disciplinar a profissão, expedir instruções para uniformidade de procedimentos e bom funcionamento dos Conselhos Regionais de Enfermagem, e disciplinar os casos omissos.



Com efeito, acórdão pode ser entendido como decisão colegiada, entretanto, para respeitar o princípio da uniformidade de procedimentos baixados pelo Cofen e as regras processuais consuetudinárias deste sistema, preservando, com isso, a distinção terminológica entre decisão e acórdão traçada no Código de Processo Ético, aprovado pela Resolução nº 370/10, em que “decisão” significa decisão de primeira instância e “acórdão” decisão de órgão superior (segunda instância), confira-se:

### TÍTULO III DO JULGAMENTO EM PRIMEIRA INSTÂNCIA

#### CAPÍTULO II DA DECISÃO

Art. 122. A deliberação do Plenário deverá ser redigida, no prazo de 5 (cinco) dias, pelo Conselheiro Relator ou pelo Conselheiro condutor do voto vencedor **sob forma de decisão**, que a assinará juntamente com o Presidente do Conselho.

### TÍTULO V DO JULGAMENTO EM SEGUNDA INSTÂNCIA

#### CAPÍTULO III DO JULGAMENTO NA SEGUNDA INSTÂNCIA

Art. 140. Encerrado o julgamento, o Presidente do Conselho anunciará a decisão, a qual será lavrada na **forma de acórdão**.

A previsão do **art. 24**, no sentido de fixar competências ao suposto Vice-presidente, não encontra respaldo na Lei nº 5.905/73 nem na Resolução nº 421/12; que prevê o cargo de Vice-Presidente apenas para os conselhos com mais de doze membros, o que não é o caso do Coren-MS, que atualmente possui em sua composição 5 conselheiros efetivos. Sobre o tema, confira-se:

#### **Lei nº 5.905/73**

Art 13. Cada Conselho Regional elegerá seu Presidente, Secretário e Tesoureiro, admitida a criação de cargos de Vice-Presidente, Segundo Secretário e Segundo Tesoureiro para os Conselhos com mais de doze membros.

#### **Resolução nº 421/12**

Art. 20. A Diretoria é órgão executivo responsável pelos serviços e atividades administrativas e de apoio, necessárias ao funcionamento do Conselho, e pela conservação e guarda do patrimônio.

[...]

§ 2º A Diretoria do Conselho Regional de Enfermagem é o órgão executivo regional do

Sistema, composta de Presidente, Secretário e Tesoureiro, admitida a criação de cargos de Vice-Presidente, Segundo-Secretário e Segundo-Tesoureiro, para os Conselhos com 13 **membros efetivos** ou mais.



Por esta razão, a **supressão do termo “vice-presidente”** do Regimento é medida que se impõe, sendo, para tanto, necessária a exclusão de todo o **art. 24** e a consequente **adequação dos dispositivos que fazem referência à vice-presidência, como o art. 25, I.**

No **art. 37**, verifica-se a referência equivocada à sede do Cofen devendo ser **substituída** para Coren/MS.

O **art. 63, inciso II**, veda recurso ao Coren em relação a decisões proferidas em processos de licitação. Todavia, tal dispositivo fere as leis de licitações que, a exemplo do art. 109 da Lei nº 8.666/93, preveem recursos nos procedimentos licitatórios, sem mencionar, neste particular, a possibilidade do direito constitucional de petição.

Observe-se que tal dispositivo está previsto no art. 74, II, da Resolução nº 421/12. No entanto, a inteligência desta vedação no Regimento Interno do Cofen é para consolidar a ideia da autonomia administrativa do Coren em relação aos seus procedimentos licitatórios, de modo a impedir que o Cofen se tornasse instância revisora dos atos licitatórios dos Coren, o que, portanto, não se aplica ao próprio regional, pena de violação das leis de licitações, razão pela qual deve tal **proibição ser suprimida do texto.**

Destaca-se que, no **art. 66** do Regimento Regional, a discriminação das rendas do Coren/MS está incompleta, pois não inclui a sua principal fonte de renda, as anuidades. O dispositivo deverá ser revisto para inclusão das anuidades na composição da renda do Regional, em sintonia com a Lei nº 5.905/73, que prevê que:

- Art. 16. A renda dos Conselhos Regionais será constituída de:
- I - três quartos da taxa de expedição das carteiras profissionais;
  - II - três quartos das multas aplicadas;
  - III - **três quartos das anuidades;**
  - IV - doações e legados;
  - V - subvenções oficiais, de empresas ou entidades particulares;
  - VI - rendas eventuais.

À exceção do que se apontou, as demais disposições do projeto de Regimento Interno do **Coren-MS** estão em sintonia com os princípios estabelecidos pela Resolução Cofen nº 421/12, pelo que inexistente óbice à sua aprovação pelo Cofen. Ressalta-se, por fim, que é imprescindível que o Coren/MS encaminhe a **Decisão** que oficializa a aprovação do Regimento pelo Plenário Regional, para que seja homologada pelo Cofen.





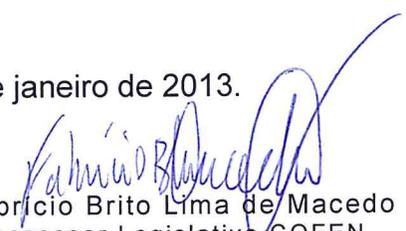
## IV – CONCLUSÃO

*Ex positis*, conclui-se favoravelmente à aprovação do Regimento Interno do **Coren/MS** pelo plenário do Cofen, **desde que aprovado por meio de Decisão** do Regional e após o saneamento da ressalva indicada, que deverá ser posteriormente encaminhada ao Cofen para verificação:

- I - Encaminhamento da Decisão que aprova o Regimento;**
- II - art.11, inclusão do número atual de Conselheiros;**
- III - art. 20, IX, supressão do termo “Resoluções”;**
- IV - art. 23, XII, supressão do termo “Acórdãos”;**
- V - art. 23, XIII, supressão do termo “Resoluções”;**
- VI - supressão do art. 24;**
- VII - art. 25, I, supressão da expressão “concomitante deste e do Vice-Presidente”;**
- VIII - art. 25, IX, supressão do termo “Resoluções”;**
- IX - art. 37, substituição do termo “Cofen”;**
- X - art. 46, fusão dos incisos I e II e supressão do termo “Acórdão”;**
- XI - art. 63, supressão do inciso II;**
- XII - art. 66, inclusão de inciso que contenha a renda “três quartos das anuidades”;**
- XIII – revisar a numeração dos dispositivos do texto.**

É o parecer.

Brasília, 18 de janeiro de 2013.

  
Fabricio Brito Lima de Macedo  
Assessor Legislativo COFEN  
OAB/RJ nº. 127.547