



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

NOTA TÉCNICA 01/2019/CREA-MG/CONSULTORIA

Belo Horizonte, 18 de setembro de 2019.

Assunto: **Análise da PEC 108/2019 tomando-se por base o Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.**

INTRODUÇÃO

Por meio da Mensagem 276/2019, de 9/7/2019, o Poder Executivo submeteu à Deliberação do Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais. Referida PEC foi autuada e recebeu a numeração de PEC nº 108/2019.

Desde então, a PEC 108/2019 tramita na Câmara dos Deputados, tendo sido distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2/8/2019, onde será apreciada quanto ao mérito, à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa. Até o momento, a PEC permanece naquela Comissão, sem movimentações.

Este é, portanto, um momento privilegiado para discussão de questões atinentes à constitucionalidade e à juridicidade da PEC.

A oportunidade ainda ganha mais relevo devido a um fato novo, o Acórdão 1925/2019/TCU-Plenário, recentemente proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), resultante de auditoria de orientação centralizada (FOC) realizada nos conselhos de fiscalização profissional.

Oportuno destacar que não se trata de um acórdão comum, mas de um acórdão de importância ímpar. Isto porque a auditoria do TCU foi ampla, envolveu diversas secretarias do Tribunal durante mais de dois anos, e fiscalizou



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

diretamente todos os conselhos federais de fiscalização e mais dozes conselhos regionais, além de considerar informações prestadas em questionários por praticamente todos os demais conselhos regionais de todas as profissões.

Pode-se afirmar, sem espaço para dúvidas, que foi o mais robusto e aprofundado estudo já realizado a respeito dos conselhos de fiscalização profissional no Brasil. Os trabalhos foram iniciados em 2016 e concluídos em 2019, tendo sido conferida oportunidade de manifestação sobre o relatório preliminar aos próprios conselhos que foram fiscalizados e também a órgãos do executivo federal, como a Casa Civil, Ministério do Planejamento, AGU e CGU.

O voto do Ministro Relator Weder de Oliveira foi disponibilizado aos demais Ministros do TCU em 17//7/2019, portanto posteriormente à apresentação da PEC 108/2019, mas não teve por objetivo de confrontá-la ou de se contrapor a ela. Simplesmente firmou entendimento fundamentado nos trabalhos de auditoria. Como se verá adiante, o entendimento do TCU divergiu da Exposição de Motivos juntada à PEC, especialmente quanto à natureza jurídica das entidades.

Há que se avaliar aqui o contexto em que foi proposta a PEC e também os fatos que nortearam o Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.

Enquanto a PEC 108/2019 consubstancia a vontade política do Governo, e propõe modificações radicais em sistemas já consolidados e com capilaridade nacional, o acórdão do TCU, conforme já mencionado, fundou-se nos trabalhos da auditoria produzido pela área técnica do TCU, baseados exclusivamente em fatos, sem nenhum componente ideológico.

Portanto, ante a possibilidade de que o sistema de fiscalização profissional seja radicalmente alterado por meio da PEC 108/2019, é imprescindível considerar também o que diz o TCU, que é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo e que nas últimas décadas tem se esmerado na tarefa de aperfeiçoar programas de governo. Graças a isso, o TCU é reconhecido como importante órgão consultivo para toda a Administração Pública. Assim, seus trabalhos não podem ser olvidados frente a iminentes e profundas alterações, como as agora propostas pela PEC 108/2019, em discussão na CCJC.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

Confrontando-se a PEC 108/2019 e o Acórdão do TCU, percebe-se a existência de divergência de entendimento em pontos capitais. E é do exame em conjunto e em confronto da PEC e do Acórdão do TCU, incluindo Relatório e Votos, que se cuida nesta Nota Técnica.

ANÁLISE TÉCNICA

A PEC em pauta propõe a inclusão dos arts. 174-A e 174-B no texto na Constituição Federativa do Brasil. Tais artigos teriam a seguinte redação:

“Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a ausência de regulação caracterize risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social.” (NR)

“Art. 174-B. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público.

§ 1º O pessoal dos conselhos profissionais sujeita-se às regras da legislação trabalhista.

§ 2º Lei federal disporá sobre as seguintes matérias relativas aos conselhos profissionais:

I - a criação;

II - os princípios de transparência aplicáveis;

III - a delimitação dos poderes de fiscalização e de aplicação de sanções;

e IV - o valor máximo das taxas, das anuidades e das multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação. § 4º A imunidade de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput e o § 4º do art. 150 se estende aos conselhos profissionais.”

A Exposição de Motivos EM nº 00125/2019, de 23/5/2019, dirigida pelo Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, e posteriormente encaminhada ao Congresso Nacional, assim explica a propositura:

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a minuta anexa de Proposta de Emenda à Constituição, que inclui no Capítulo I



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

– Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Artigo 174-A e o Artigo 174-B que “Dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais”.

2. A proposta visa consolidar o entendimento de que os conselhos profissionais não integram a estrutura da Administração Pública, assim como definir parâmetros e limites para criação das entidades de fiscalização com base em critérios da doutrina da regulamentação das profissões. A medida também afasta, definitivamente, qualquer hipótese de equiparação da organização dos conselhos profissionais às autarquias integrantes da Administração Pública, mediante a definição de que conselhos são entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em colaboração com o poder público, às quais se aplicam as regras do direito privado e a legislação trabalhista.

A assertiva do parágrafo 2, premissa das alterações sugeridas na PEC, não encontra nenhum respaldo no extenso e aprofundado trabalho realizado pelo TCU.

Pelo contrário, ao longo de seu relatório e voto, o Ministro-Relator manifesta um entendimento que diverge da assertiva da Exposição de Motivos, acima transcrita. O parágrafo a seguir colacionado, extraído do voto, sintetiza as conclusões de todo o trabalho investigativo do TCU, que é frontalmente oposto à proposta da PEC:

16. Os CFP, portanto, nos termos de suas leis criadoras, fiscalizam o exercício das profissões dispondo, para tanto, de poder de polícia estatal delegado diretamente pela União. São pessoas jurídicas de direito público, conforme disposto em algumas leis de criação que conferiram tal personalidade jurídica e outras que estatuíram, além disso, a natureza autárquica.

O parágrafo acima guarda conformidade com o documento anexo, que colaciona trechos do relatório tratando da personalidade jurídica dos conselhos.

A Exposição de Motivos discute também a possível controvérsia jurisprudencial referente à natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional:

6. Destaca-se que, nos últimos anos, a questão envolvendo a natureza jurídica dos conselhos profissionais repercutiu dentro da Administração, tendo surgido na jurisprudência entendimentos



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

dísparos, alguns contrários ao entendimento defendido por este Ministério, classificando os conselhos profissionais na categoria de autarquias pertencentes à Administração Pública.

Também neste ponto, o relatório e o voto do Ministro Weder de Oliveira apresentam posicionamento diverso, apontando que a jurisprudência quanto à natureza pública dos CFP está, pacífica no TCU, está pacificada também no âmbito do STF. A questão está assim sintetizada no voto:

17. A natureza pública dos CFP encontra-se solidamente pacificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em diversos julgados que remontam a década de 50 do século XX, como é o caso do RE 29.233, de 1956, no qual deixou assente que o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de São Paulo (Crea-SP) exercia serviço público federal, bem como possuía natureza autárquica e integrava o sistema administrativo do Estado. Outras decisões, mais recentes, ratificaram tal posicionamento, tais como as proferidas nos mandados de segurança 10.272 e 22.643.

Constam do relatório e também do voto do Ministro a síntese dos mais importantes julgados do STF a respeito da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização, não tendo sido relatado nenhum caso em que o STF se manifestasse contrariamente à natureza autárquica dos conselhos.

Portanto, a alegação contida na EM quanto a entendimentos jurisprudenciais dísparos não encontra amparo na auditoria realizada pelo TCU.

A Exposição de Motivos com a qual o Ministro Paulo Guedes justifica a drástica proposta de mudança constitucional, com repercussão na fiscalização do exercício de todas as profissões regulamentadas, justifica-se também em possíveis impactos da evolução tecnológica no mercado de trabalho e nas profissões, conforme se transcreve:

3. A abordagem registra avanços para além do aspecto jurídico-formal da organização dos conselhos profissionais e adentra o campo da regulação do mercado de trabalho. Nesse sentido, respeitadas a liberdade de exercício profissional e de associação, constitucionalmente asseguradas, cumpre ao Poder Público disciplinar tão somente as hipóteses de interesse da coletividade em que se justifica a regulamentação e fiscalização mediante a criação de conselhos profissionais, na qualidade de entidades privadas sem fins



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

lucrativos que atuam em colaboração com o poder público, bem como os limites de atuação dessas entidades no que diz respeito ao poder de tributar e aplicar sanções.

4. Os conselhos de fiscalização profissionais possuem especificidades que os distinguem das estruturas típicas da Administração Pública. Uma característica que os destaca é a composição do órgão colegiado integralmente formado por representantes da classe de profissionais disciplinada pela entidade, eleitos por seus associados, e os mesmos que elaboram os regulamentos a serem seguidos pela classe. A Administração Pública não influencia ou participa de suas decisões. Ademais, os recursos de que dispõem são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários públicos, nem fixadas despesas pela Lei Orçamentária Anual - LOA. Ainda, os conselhos profissionais não se submetem ao regime jurídico de direito público aplicável aos entes integrantes da Administração Pública, mas sim, ao regime jurídico de direito privado, mesmo com a observância de alguns princípios e regras do direito público não lhes retiram, contudo, os atributos essenciais da ampla independência, autonomia e a atuação desatrelada da administração pública federal para o bom desempenho do seu mister.

5. Independentemente de discussões formais sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais, considera-se fundamental o entendimento sobre o papel dessas organizações para a coletividade, o que justifica a sua relação com o Poder Público. Nesse sentido, a discussão requer visão estratégica e de futuro, buscando-se compreender a dinâmica tecnológica e seus impactos sobre as profissões e o mercado de trabalho, de modo a não criar obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do país.

(... item 6, já discutido...)

7. Nessa linha, faz-se relevante ponderar sobre os riscos decorrentes da não pacificação dessa disparidade de entendimento a respeito da natureza jurídica dos conselhos profissionais:

- Implicações de ordem administrativa, especialmente as decorrentes do entendimento de que se aplica aos empregados dos conselhos profissionais a Lei nº 8.112/1990, ainda que o § 3º do art. 58 da Lei 9.469/1998 não tenha sido declarado inconstitucional, ou o art. 40 da Constituição Federal que assegura o regime de previdência.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

- Implicações organizacionais, pois os conselhos têm autonomia para autogerir-se e organizar-se, não sendo supervisionados por órgão do Poder Executivo. Suas decisões não passam por controle técnico ou hierárquico, e cabem exclusivamente aos associados, em sua forma organizada e deliberada internamente.
- Implicações de ordem orçamentária e financeira, pois as contribuições recebidas pelos conselhos não constituem receitas da União, e tampouco os orçamentos e as execuções financeiras dessas instituições são regidos pelas regras da Administração Pública Federal.
- Implicações de ordem socioeconômica, tendo em vista a interferência sobre a liberdade de organização das profissões e as repercussões em diversos setores de atividades com a criação de entraves ao mercado de trabalho.

Primeiro de tudo, conforme já se expôs, não há nenhuma evidência de que haja divergência jurisprudencial quanto à natureza jurídica.

No demais, no voto do Ministro Weder de Oliveira, que foi endossado pelo Plenário do TCU, e que certamente não foi escrito com o objetivo de se contrapor à Exposição de Motivos da PEC 108/2019, encontramos os trechos a seguir transcritos, que apresentam uma visão diferente daquela que consta do trecho da Exposição de Motivos. É o que se vê abaixo:

29. É sempre útil repisar algumas características, prerrogativas e sujeições dos CFP típicas das autarquias, tais como:

- **necessidade de lei específica para sua criação, de iniciativa privativa do Presidente da República;**
- **personalidade jurídica própria, respondendo por suas obrigações;**
- **responsabilidade objetiva pelos danos produzidos, consoante o art. 37, §6º, da CF, ou seja, independentemente de culpa ou dolo do agente, assegurado o direito de regresso contra o responsável, se esse agiu com dolo ou culpa;**
- **patrimônio constituído de bens públicos;**
- **bens e rendas com características de impenhorabilidade, imprescritibilidade, inalienabilidade e impossibilidade de oneração;**
- **regime diferenciado de execução de dívidas passivas, com o pagamento de débitos via precatórios ou requisição de pequeno valor;**



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

- submissão a regime diferenciado para cobrança de dívida ativa, com execução fiscal regida pela Lei 6.830/1980;
- privilégio da prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, de acordo com o art. 1º do Decreto 20.910/1932;
- direito à imunidade tributária recíproca de que trata o art. 150, VI, “a”, da C.F., em relação aos impostos que incidam sobre o patrimônio, a renda e os serviços;
- dirigentes considerados autoridades para os fins da Lei 12.016/2009 e da Lei 4.717/1965, sendo sujeitos à impetração de mandado de segurança e ajuizamento de ação popular contra seus atos;
- legitimidade para propor ação civil pública, em benefício do interesse público, consoante art. 5º, IV, da Lei 7.347/1985;
- prerrogativa de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, por força do art. 183 da Lei 13.105/1997.

30. A despeito de sua natureza e de arrecadarem contribuições parafiscais, os CFP apresentam diversas peculiaridades, que os diferenciam das demais autarquias:

- contratam pessoal sob o regime da CLT, embora haja diversas ações pleiteando a transposição dos empregados para o regime da Lei 8.112/1990, bem como requerendo a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos que preveem o enquadramento dos empregados no regime celetista;
- seus dirigentes não são remunerados, mas sujeitam-se ao mesmo nível de responsabilização administrativa, civil e criminal;
- não dependem de lei para a criação dos empregos de seu quadro nem para fixação da remuneração de seus empregados;
- não se submetem aos estritos limites da Lei Complementar 101/2000;
- realizam concursos de forma simplificada para a contratação de pessoal, desde que com critérios objetivos de seleção, de modo a assegurar a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, transparência e a publicidade dos procedimentos;
- possuem procuradorias próprias, sendo que, para as demais autarquias, a representação judicial e extrajudicial, atualmente, é feita pela Procuradoria-Geral Federal;



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

- têm seus dirigentes eleitos por profissionais inscritos em seus quadros;
- possuem maior autonomia administrativa do que outras entidades da administração indireta e desfrutam de excepcional autonomia orçamentária, pois não estão incluídos no Orçamento Geral da União, em razão de disposições repetidamente incluídas na lei de diretrizes orçamentárias, e os recursos que arrecadam não são recolhidos à conta única; e
- mantêm-se com recursos próprios, tributários e não tributários, não recebendo qualquer auxílio do Tesouro Nacional.

O voto do Ministro Weder de Oliveira também tece considerações a respeito de preocupação levantada na EM quanto à evolução histórica do mercado de trabalho, conforme se transcreve:

31. A gênese de um CFP – necessariamente criado por lei – pode estar relacionada ao prestígio da profissão, à percepção de risco que a atuação de maus profissionais pode acarretar à sociedade ou, por vezes, à capacidade de as associações classistas influenciarem o processo legislativo.

32. Ao longo do tempo, profissões novas surgem e passam a ser almejadas por muitos jovens, enquanto outras tornam-se obsoletas, perdem prestígio ou deixam de ser reconhecidas como demandantes de requisitos formais de conhecimentos e habilidades. O número de afiliados ao sistema dos conselhos de economistas domésticos, por exemplo, vem declinando ao longo do tempo e hoje conta com apenas 1.169 profissionais registrados.

(...)

37. Com efeito, atualmente existem 68 profissões regulamentadas no país, de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), do então Ministério do Trabalho, mas nem todas têm um correspondente CFP.

38. A decisão de instituir lei reguladora de exercício profissional envolve, portanto, um balanceamento entre a regra da livre iniciativa e a premência de organizar a prestação e potencializar o benefício de serviços que nascem e se consolidam como respostas a necessidades sociais num dado contexto histórico.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

A Exposição de Motivos apresentada pelo Ministro de Estado Paulo Roberto Nunes Guedes é concluída da seguinte forma:

8. Por fim, chama-se a atenção para os riscos de burocratização, via criação de procedimentos e rotinas para atendimento às corporações profissionais em detrimento do uso dos recursos públicos visando à criação de valor público para toda a sociedade.

9. Desta forma, a fim de evitar eventuais prejuízos decorrentes da lacuna constitucional, faz-se necessário explicitar a natureza jurídica dos conselhos profissionais e o regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores no texto Constitucional.

10. Essas, Senhor Presidente, são as razões que justificam o encaminhamento da Proposta de Emenda à Constituição, que ora submeto à elevada consideração de Vossa Excelência.

Os últimos parágrafos da EM, acima transcritos, não trazem nada que reforce a proposta. É seguro reconhecer que possíveis riscos de burocratização ou de mal emprego de verbas públicas, que, diga-se, não foram esmiuçados na EM, não se prestam a justificar transformação tão radical em um sistema que necessita sim aprimoramento, mas que no geral atua em defesa da boa e regular prestação de serviços profissionais à sociedade brasileira.

Ademais, não existe nenhuma lacuna constitucional; o que a PEC pretende é alterar os mandamentos constitucionais, e não preencher lacunas que não foram demonstradas e que, de fato, não existem.

Cabe, para finalizar, transcrever trecho do voto do Ministro Weder de Oliveira, onde se discute a personalidade jurídica autárquica dos CFP, bem como a jurisprudência consolidada no âmbito do STF e do TCU:

20. Quando do julgamento da ADI 1.717, envolvendo o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649/1998, que tratavam da caracterização das entidades de fiscalização profissional como entidades privadas, seguindo o voto do relator, ministro Sydney Sanches, decidiu o Plenário do STF que, mediante a interpretação conjugada do art. 5º, XIII, art. 22, XVI, art. 21, XXIV, art. 70, parágrafo único, art. 149 e art. 175 da Constituição Federal, não seria possível “a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais”.

21 .Portanto, o Supremo Tribunal Federal considera que os referidos artigos não tratam apenas do arranjo de implementação da política pública de emprego. Fazem parte do conjunto de dispositivos que estabelecem, juntamente com os demais artigos mencionados na deliberação do STF acima mencionada, a fiscalização profissional como competência da União originada em mandamento constitucional.

22. A tentativa de caracterização dos CFP como entidades privadas, na forma dos supramencionados dispositivos da Lei 9.649/1998, foi frustrada principalmente porque o STF reconheceu que eles exercem poder de polícia e possuem capacidade tributária ativa, que só pode ser delegada a pessoa jurídica de direito público, consoante art. 7º do Código Tributário Nacional.

23. Esta Corte de Contas, em incontáveis assentadas, também consolidou o entendimento de que os conselhos de fiscalização de profissional têm natureza autárquica, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado.

24. O atual arcabouço constitucional-legal sobre regulação e fiscalização das profissões pode ser considerado a culminância de uma tendência de progressiva proteção social difusa que evoluiu desde o paradigma liberal vigente no século XIX, antes da proclamação da independência do Brasil, em que havia garantia da plena liberdade de exercício de trabalhos, ofícios e profissões, passando pela Constituição de 1967, a qual dispôs que era “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições que a lei estabelecer”, até o sistema vigente a partir da Constituição Cidadã.

Por fim, informa-se que o Ministro André Luís de Carvalho apresentou voto revisor que em nada interferiu nos trechos acima transcritos, sendo que ao fim, o Ministro enalteceu os CFP pelo atual desempenho das suas atividades de autorregulação profissional, e reconheceu que, em sua robusta maioria, têm buscado contribuir para o contínuo aperfeiçoamento de todo o sistema de fiscalização das profissões regulamentadas.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

E o Plenário do TCU, por meio do Acórdão 1925/2009, propôs aperfeiçoamentos no sistema atualmente existente, de ordem infraconstitucional, mas passando ao largo de qualquer menção a alterações propostas pela PEC 108/2019.

CONCLUSÃO

A PEC 108/2019 deve ser rejeitada por sua inconstitucionalidade e também pelo risco de, por exclusiva vontade política do atual governo, alterar um sistema que a despeito de carecer de aperfeiçoamentos, inclusive na sua base legal, presta bons serviços à sociedade e que já tem fundamentação constitucional consistente, não necessitando de reparos neste aspecto.

JOSÉ MANOEL CAIXETA
OAB/DF 59.458

Anexo: Trechos do Relatório do Ministro Weder de Oliveira, constante do Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

TRECHOS DO VOTO DO MINISTRO-RELATOR WEDER DE OLIVEIRA

24. Em outros termos, em razão do processo de descentralização administrativa, os conselhos de fiscalização profissional aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União.

27. Outro aspecto relevante que será abordado em item específico deste relatório, é que, em relação à maior parte dos conselhos, as leis de criação definem expressamente que o conselho federal e seus respectivos conselhos regionais constituem, em seu conjunto, uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, ou seja, a lei autoriza a criação de uma única autarquia para cada profissão.

30. Os conselhos são reconhecidos como autarquias corporativas, criadas com atribuições de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas, detendo, para tanto, poder de polícia, consistente na faculdade de aplicar multas pecuniárias e sanções disciplinares aos seus membros, suspender o exercício profissional ou até cancelar o registro dos profissionais vinculados.

31. Por atuarem na execução de atividades públicas por delegação legal do Estado, os conselhos podem ser considerados como uma extensão do próprio Estado no desempenho de suas funções, (...)

32. No exercício das suas atribuições legais, os conselhos de fiscalização profissional devem zelar pela integridade e pela disciplina das diversas profissões, disciplinando e fiscalizando, não só sob o aspecto normativo, mas também punitivo, o exercício das profissões regulamentadas, zelando pela ética no exercício destas.

33. O poder de fiscalizar emana do poder de polícia e requer para seu pleno exercício a discricionariedade, a coercibilidade e a autoexecutoriedade, podendo implicar restrições de direitos individuais em favor dos interesses maiores da coletividade.

36. Cumpre esclarecer, por oportuno, que até o advento da Medida Provisória 1.549-35, de 9/10/1997, era pacífico o entendimento acerca da natureza pública dos conselhos e de suas receitas. Após a referida legislação, transformada na Lei 9.649, de 27/5/1998, esses entes, por força das disposições do art. 58 e seus parágrafos, passaram a ser dotados de personalidade jurídica de direito privado'. A partir de então surgiram algumas controvérsias acerca dessas entidades, em especial sobre a natureza jurídica dos conselhos e das contribuições por eles



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

arrecadadas e até mesmo em relação ao controle exercido pelo TCU sobre esses entes.

37. Essas dúvidas foram definitivamente esclarecidas após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADIN 1.717-6 (DF), mediante a qual aquela Corte Suprema julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do caput do art. 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo artigo da Lei 9.649/98, sob o fundamento de que 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’.

38. No âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os conselhos de fiscalização profissional têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os conselhos as normas gerais e princípios de direito público.

124. No que tange à natureza autárquica dos conselhos, conforme já exposto, diversas leis de criação estabeleceram expressamente o regime jurídico autárquico para estas entidades. Independentemente disto, em função de diversas controvérsias no entendimento da doutrina, estas dúvidas foram definitivamente sanadas com base no julgamento pelo STF da ADIN 1.717-6 (DF), na qual, pela interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da CF/1988, chegou-se à conclusão da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, com poder de polícia, de tributar e de punir, no âmbito do exercício de atividades profissionais regulamentadas. Este entendimento é pacífico também no TCU, conforme externado nos Acórdãos 341/2004-TCU- Plenário e 3.036/2006-TCU-1ª Câmara.

125. No âmbito do Tribunal de Contas da União, entendeu-se em diversas assentadas que os conselhos de fiscalização de profissional têm natureza autárquica, ainda que diferenciada, visto que detêm capacidade tributária ativa, imunidade tributária e múnus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. Esses atributos são, segundo o entendimento do TCU, suficientes para fazer incidir sobre os conselhos as normas gerais e princípios de direito público.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

128. Considera-se inexistir empecilho para que seja promovida, seja por iniciativa do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, a concepção de legislação visando a uniformização de regras aplicáveis aos conselhos de fiscalização do exercício profissional no que diz respeito à vinculação ministerial, a sua natureza jurídica autárquica, seja sob a forma de sistema ou sob a forma de autarquia única por categoria profissional, de âmbito nacional, com estruturas regionais subordinadas, dentre outros pontos que ainda serão debatidos neste trabalho. Para tanto, propõe-se que a situação ora exposta seja informada ao Congresso Nacional e também ao Poder Executivo Federal para que sejam adotadas as providências que julgarem cabíveis.

140. Observamos, por oportuno, que o TC 027.232/2016-6 ainda não foi apreciado por esta Corte. Embora ainda não haja deliberação sobre a matéria, é importante ressaltar que tanto o parecer da Consultoria Jurídica como da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), emitidos naqueles autos são no sentido de que:

- A natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional permite sim a interpretação jurídica de que os mesmos integram a Administração Pública Indireta;
- Pode-se inferir que os conselhos de fiscalização profissional integram o Poder Executivo Federal e sujeitam-se à atuação do Ministério da Transparência Fiscalização e Controle.

141. Os pareceres mencionados não deixam dúvida quanto à consistência dos fundamentos para o posicionamento adotado com relação aos conselhos no que diz respeito ao pertencimento à Administração Pública Indireta e à sua natureza autárquica e sujeição à atuação do MTFC. (...)

161. Diante do que foi exposto, não resta dúvida acerca da natureza jurídica autárquica dos conselhos, da sua vinculação à administração pública federal indireta e da execução de atividades exclusivas do poder público, conforme definido pelo STF na ADI 1.717/DF. Essas entidades exercem o poder de polícia na fiscalização do exercício profissional mediante delegação da União. Além disso, foram criadas por iniciativa do Poder Executivo com o objetivo específico de execução das atividades delegadas. Assim, não se justifica que o poder público confira autonomia praticamente absoluta para essas entidades, cuja atuação restaria adstrita à observância dos princípios que regem a administração pública, cabendo eles próprios a regulamentação da gestão dos recursos públicos arrecadados.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA-MG

182. A medida mais racional, nos parece evidente, ao invés da criação de mais de 500 unidades de auditoria interna autônomas, seria a criação de um sistema de auditoria no âmbito de cada profissão regulamentada, sob o comando, normatização e coordenação dos respectivos conselhos federais

186. Portanto, de forma a resumir as ações que serão propostas em relação ao Controle da Gestão, vislumbramos os seguintes encaminhamentos:

a) que permanece vigente a previsão de supervisão ministerial do Poder Executivo em relação aos conselhos de fiscalização profissional, fundamentada no art. 19 do Decreto-Lei 200/1967. Esta ciência/Determinação será encaminhada à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Trabalho, à Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e aos conselhos federais;

b) que a CGU promova o acompanhamento da atuação das unidades de auditoria interna e a estruturação das unidades de auditoria interna que vierem a ser constituídas pelos conselhos de fiscalização profissional. Esta determinação será encaminhada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União;

c) que sejam promovidos estudos com vistas a avaliar o modelo mais viável de estruturação da auditoria interna no âmbito de cada sistema de fiscalização do exercício profissional, conforme determinam a Lei 10.180/2001, art. 24 e o Decreto 3.591/2000, art. 14, atentando, no mínimo, para os seguintes aspectos: autonomia; independência; livre acesso às informações; apoio na atuação; liberdade de atuação; forma de atuação; vedações e limites; transparência. Esta determinação será encaminhada aos conselhos federais.

187. As propostas elencadas acima também serão encaminhadas ao Congresso Nacional, com vistas a subsidiar possíveis debates sobre as lacunas legislativas e a elaboração de eventual lei geral dos conselhos de fiscalização profissional.

203. Outras competências, contudo, estão relacionadas com as citadas funções “típicas de Estado”, delegadas pela União para cada conselho, as quais podem ser agrupadas em cinco funções principais, quais sejam: registro, normatização, fiscalização, julgamento e orientação.

738. A despeito de não constar da estrutura formal da Administração Pública, conforme exposto, os conselhos de fiscalização profissional constituem-se de autarquias *sui generis*. Sendo autarquias, prestam serviços públicos, cuja titularidade pertence ao Estado. Além disso, apesar de não receberem recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, gerem recursos públicos, visto que estes valores possuem natureza tributária. Portanto, atuam como se Administração Pública fossem e gerem um orçamento cujos recursos provêm de tributos, equiparando-se, em certa monta, aos Orçamento da União, devendo respeitar diversos princípios gerais de administração financeira e orçamentária.