



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2751/2019/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.111431/2019-29

INTERESSADO: CONFEDERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTÁBEIS DO BRASIL (APROCON BRASIL).

1. ASSUNTO

1.1. Pedido de revogação de resolução do Conselho Federal de Contabilidade que regula eleições nos Conselhos de Contabilidade.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Referência 1. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;**
- 2.2. Referência 2. **Súmula CMRI nº 7, de 8 de junho de 2015;**
- 2.3. Referência 3. **Aviso nº 456/2016/GM/CGU-PR, de 9 de setembro de 2016;**
- 2.4. Referência 4. **Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU;**
- 2.5. Referência 5. **TCU - Acórdão 161/2015-TCU- Plenário; TC n. 036.608/2016-5 - Fiscalização n. 549/2016;**
- 2.6. Referência 6. **PARECER/CONJUR/MTE/Nº 487/2008;**
- 2.7. Referência 7. **PARECER N.AGU/GV-2/2004, de 27 de outubro de 2004, e o Despacho do Consultor Geral da União nº 686/2004, de 4 de novembro de 2004.**

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Prezada Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos,

3.2. Trata-se de requerimento datado de 9 de julho de 2019, oriundo da PRESIDÊNCIA DA CONFEDERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTÁBEIS DO BRASIL (APROCON BRASIL), direcionado inicialmente ao Senhor MINISTRO-CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, contendo, em síntese, pedido de "revogação de resoluções aprovadas para estabelecer que as eleições nos Conselhos de Contabilidade procedam de forma republicana".

3.3. Diante da natureza do relato e da competência institucional da CGU, o expediente foi redirecionado à apreciação desta Corregedoria-Geral da União (CRG/CGU), pela Subchefia Adjunta de Gestão Pública da Casa Civil da Presidência da República, por meio do Ofício nº 61/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR (SEI nº 1325935).

3.4. De acordo com a Aprocon Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade não vem cumprindo a lei ao aprovar, sem a devida autorização ministerial, resolução regulando as eleições, a qual instituiu o voto pela internet, sistema este que seria encomendado, gerido e controlado por diretores do Conselho. Alega que os participantes do pleito, as chapas, não poderiam auditar o sistema ou acompanhar as eleições, sendo o resultado do pleito divulgado pela direção

do Conselho. Informa que o "grupo" que comanda o Conselho Federal de Contabilidade se mantém no poder desde 1998, quando lhes foi conferida a capacidade de gerir a entidade, através do art. 58 da Lei nº 9.649/98, considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal – STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN nº 1.717-6:

LEI Nº 9.649, DE 27 DE MAIO DE 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

(...) Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 1º A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 6º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 7º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 8º Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no caput. [\(Vide ADIN nº 1.717-6\)](#)

§ 9º O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a [Lei no 8.906, de 4 de julho de 1994](#). (...)

3.5. A Aprocon Brasil acredita que por se tratarem de autarquias federais vinculadas ao Poder Executivo, a lei estabelece limites no que tange à realização de eleições no Conselho Federal de Contabilidade e nos Conselhos Regionais de Contabilidade. Menciona a Aprocon Brasil que o § 3º do art. 2º do Decreto-Lei nº 1.040/69 determina que é competência do Ministério do Trabalho (hoje seria do Ministério da Economia, devido à reestruturação da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios efetuada por meio da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, conversão da Medida Provisória nº 870/2019), *baixar as normas reguladoras das eleições nessas entidades profissionais*. Estabelecem referidos normativos:

DECRETO-LEI Nº 1.040, DE 21 DE OUTUBRO DE 1969. - Dispõe sobre os

Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade, regula a eleição de seus membros, e dá outras providências.

OS MINISTROS DA MARINHA DE GUERRA, DO EXÉRCITO E DA AERONÁUTICA MILITAR, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968,

DECRETAM:

Art. 1º O Conselho Federal de Contabilidade - CFC será constituído por 1 (um) representante efetivo de cada Conselho Regional de Contabilidade - CRC, e respectivo suplente, eleitos para mandatos de 4 (quatro) anos, com renovação a cada biênio, alternadamente, por 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços). [\(Redação dada pela Lei nº 11.160, de 2005\)](#)

§ 1º Os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade serão compostos por contadores e, no mínimo, por um representante dos técnicos em contabilidade, que será eleito no pleito para a renovação de 2/3 (dois terços) do Plenário. [\(Redação dada pela Lei nº 12.932, de 2013\)](#)

a) (revogada); [\(Redação dada pela Lei nº 12.932, de 2013\)](#)

b) (revogada). [\(Redação dada pela Lei nº 12.932, de 2013\)](#)

§ 2º Os ex-presidentes do Conselho Federal de Contabilidade terão assento no Plenário, na qualidade de membros honorários, com direito somente a voz nas sessões. [\(Incluído pela Lei nº 12.932, de 2013\)](#)

Art. 2º Os membros do Conselho Federal de Contabilidade e respectivos suplentes serão eleitos por um colégio eleitoral composto de um representante de cada Conselho Regional de Contabilidade por este eleito em reunião especialmente convocada. [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

§ 1º O colégio eleitoral convocado para a composição do Conselho Federal reunir-se-á preliminarmente, para exame, discussão aprovação e registro das chapas concorrentes, realizando as eleições 24 (vinte e quatro) horas após a sessão preliminar. [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

§ 2º O tærço a ser renovado em 1971 terá mandato de 4 (quatro) anos, a iniciar-se em 1º de janeiro de 1972, em substituição ao tærço cujos mandatos se encerram a 31 de dezembro de 1971. [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

§ 3º Competira ao Ministro do Trabalho e Previdência Social baixar as instruções reguladoras das eleições nos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade cabendo-lhe julgar os recursos interpostos contra eventuais irregularidades cometidas no decorrer do pleito. [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#) (...)

[LEI Nº 13.844, DE 18 DE JUNHO DE 2019 \(Conversão da Medida Provisória nº 870, de 2019\)](#)

(...)

Seção IX

Das Medidas Decorrentes da Transformação do Ministério do Trabalho

Art. 83. As competências, a direção e a chefia das unidades administrativas do Ministério do Trabalho existentes na data de publicação da [Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019](#), ficam transferidas, até a entrada em vigor das novas estruturas regimentais:

I - para o Ministério da Justiça e Segurança Pública:

a) a Coordenação-Geral de Imigração;

b) o Conselho Nacional de Imigração;

II - para o Ministério da Cidadania:

a) a Subsecretaria de Economia Solidária; e

b) o Conselho Nacional de Economia Solidária; e

III - para o Ministério da Economia, as demais unidades administrativas e órgãos colegiados.

Parágrafo único. O Ministério da Economia prestará o apoio necessário às unidades administrativas previstas no caput deste artigo até que haja disposição em contrário em ato do Poder Executivo federal ou em ato conjunto dos Ministros de Estado envolvidos.

3.6. A Aprocon Brasil registra que há diversos processos judiciais em andamento sobre eleições no âmbito dos Conselhos de Contabilidade (Proc. 5053863-17.2013.4.04.7100; Proc. 5015196-20.2017.4.04.7100 e Proc. 5059244-24.2017.4.04.0000), e que perícia judicial apontou fragilidade no sistema eleitoral, não servindo para os fins propostos. Acrescenta que os Conselhos de Contabilidade arrecadam por ano mais de 280 (duzentos e oitenta) milhões de reais e que este dinheiro não vem sendo aplicado em atividades úteis à fiscalização profissional, mas para remunerar os funcionários com altos salários, que superam o teto estabelecido pelo STF, e cada Conselho Regional tem as suas próprias normas de remuneração, não havendo uma unidade no Brasil (vide folhas de pagamento anexas); para fazerem viagens nacionais e internacionais (diárias, passagens, etc.), e para firmarem convênios e acordos com entidades privadas, favorecendo determinadas pessoas e grupos.

3.7. A entidade requerente cita que a Lei nº 5.730/71 mandou incluir no Decreto-Lei 1.040/69 parágrafo que estabelece que a receita dos Conselhos de Contabilidade só poderá ser aplicada na organização e funcionamento de serviços úteis à fiscalização do exercício profissional, bem como em serviços de caráter assistencial, quando solicitados pelas entidades sindicais, cabendo ao Ministério da Economia (que incorporou competências do Ministério do Trabalho) autorizar a compra e venda de bens imóveis. Denuncia a Aprocon Brasil que os Conselhos de Contabilidade não vêm cumprindo tal determinação normativa, pois estariam comprando e vendendo bens imóveis de acordo com a sua exclusiva vontade.

Art. 7º O exercício do mandato do membro do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Contabilidade, assim como a respectiva eleição, mesmo na condição de suplente, ficarão subordinados, além das exigências constantes do [artigo 530 da Consolidação das Leis do Trabalho](#) e legislação complementar, ao preenchimento dos seguintes requisitos e condições básicas: [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

a) cidadania brasileira; [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

b) habilitação profissional na forma da legislação em vigor; [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

c) pleno gozo dos direitos profissionais, civis e políticos; [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

d) Inexistência de condenação por crime contra o fisco ou contra a segurança nacional. [\(Redação dada pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

Parágrafo único. A receita dos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade só poderá ser aplicada na organização e funcionamento de serviços úteis a fiscalização do exercício profissional, bem como em serviços de caráter assistencial, quando solicitados pelas Entidades Sindicais, cabendo ao Ministro do Trabalho e Previdência Social autorizar a compra e venda de bens imóveis. [\(Incluído pela Lei nº 5.730, de 1971\)](#)

3.8. Ademais, a Aprocon Brasil explicita que em São Luís (MA), a sede própria do Conselho foi abandonada e mandaram construir uma nova sede em um local bem pior, só para gastar o dinheiro do Conselho. Já em Porto Alegre (RS), alega a requerente que a direção do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul - CRCRS, mesmo tendo uma sede própria muito bem localizada, teria se aproveitado do fato de que prédios da sede terem sofrido avarias durante uma tempestade ocorrida em 2016 para abandoná-la, e, ao mesmo tempo, favorecer a empresa ARQUISUL (CNPJ 92.911.932/0001-04), que

passava por dificuldades financeiras. Menciona que a ARQUISUL é a dona da empresa GUTEMBERG (CNPJ 92.911.932/0001-04), que é a proprietária do edifício comprado pelo CRCRS. Informa que a direção do CRCRS comprou algumas salas desta empresa, pela quantia de R\$ 19.700.000,00 (dezenove milhões e setecentos mil reais), e que o pagamento foi à vista. Alega que a localização destas salas é de difícil acesso para os profissionais. Sobre este assunto, informa que a APROCON CONTÁBIL-RS apresentou denúncia ao Ministério Público Federal - MPF conforme protocolo do Sistema Único de Informação nº PR-RS-00034919/2019, cópia anexada.

3.9. A Aprocon Brasil ressalta que a falta de um controle mais rígido por parte do Governo Federal sobre as ações dos Conselhos de Contabilidade permitiu que o grupo que comanda o Conselho Federal passasse a não se preocupar mais com a profissão e com a sociedade. A preocupação deste "grupo" estaria centrada nele próprio ou em certos grupos, para facilitar a manipulação de resultados econômicos, com a finalidade de viabilizar a distribuição de lucros fictícios. Contando com a desculpa de que o "mundo" trata a contabilidade com total independência, o CFC teria começado a editar normas contábeis que contrariam as leis brasileiras, onde os resultados econômicos e os valores patrimoniais dos ativos são ajustados por resoluções elaboradas por ele.

3.10. A Aprocon Brasil alega, ainda, que o profissional contábil corre o risco de ser substituído, a qualquer hora e por qualquer motivo, já que o Conselho Federal de Contabilidade não instituiu o controle profissional. Que o Conselho não sabe sequer quem são os responsáveis pela contabilidade das pessoas jurídicas, o que facilitaria a manipulação dos resultados econômicos e financeiros dos agentes econômicos e sociais, sem a apuração das responsabilidades profissionais.

3.11. A Aprocon Brasil informa que encaminhou cópia do referido pedido à Casa Civil, ao Presidente da República, ao Ministro da Economia, ao Ministro da Justiça e Segurança Pública e ao Ministro desta Controladoria-Geral da União, solicitando o que segue.

(...) O que os contadores brasileiros esperam do Senhor é que intervenha no Conselho Federal de Contabilidade para restabelecer a devida ordem, solicitando que o Ministro da Economia revogue as resoluções aprovadas para estabelecer que as eleições nos Conselhos de Contabilidade procedam de forma republicana, com voto nas capitais, através de urnas eletrônicas do TRE, e, no interior, pelo voto por correspondência; e que os representantes do Conselho Federal nos Conselhos Regionais também sejam eleitos pelo voto dos profissionais de cada Estado.

Solicitamos, ainda, que proíba qualquer transação de imóveis sem a devida autorização governamental e que determine o exame de todas as compras, vendas e construções de imóveis realizadas sem esta autorização, com a conseqüente apuração dos prejuízos, e, ainda, que se destitua os membros do Conselho Federal de Contabilidade que não foram eleitos pelo voto dos profissionais, já que a Lei nº 11.160, de 2/8/2005, estabelece que o Conselho Federal de Contabilidade - CFC será constituído por 1 (um) representante efetivo de cada Conselho Regional de Contabilidade - CRC, e respectivo suplente, eleitos para mandatos de 4 (quatro) anos, com renovação a cada biênio, alternadamente, por 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços). (...)

4. ANÁLISE

4.1. Os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais, ensina o Tribunal de Contas da União no Guia de Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais (2014), *possuem a finalidade de 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. Cabe a estas entidades, além de defender a sociedade, impedir que ocorra o exercício ilegal da profissão, tanto por aquele que possua habilitação, mas não segue a conduta estabelecida, tanto para o leigo que exerce alguma profissão cujo exercício dependa de habilitação. Assim, aos conselhos Profissionais incumbe, com base em legislação específica que regulamenta o exercício profissional das diferentes áreas, estabelecer os mecanismos e requisitos que possam assegurar o exercício eficaz da profissão, assegurando à sociedade um profissional com o adequado perfil técnico e ético. Para alcançar os objetivos, os Conselhos exercem o poder de polícia administrativa sobre os membros de determinada categoria profissional, apurando situações contrárias às normas, aplicando, caso necessário, a penalidade cabível. 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. Nos dizeres de Odete Medauar (1999, p. 28),

aquelas entidades são "a chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada aos conselhos profissionais, que, nessa matéria, exercem atribuições típicas do poder público". A manutenção de suas atividades, inclusive com o pagamento das despesas inerentes ao seu funcionamento, é realizada pela cobrança de anuidades, ou seja, da cobrança das contribuições sociais devidas pelos profissionais regularmente inscritos em cada conselho profissional.

4.2. De acordo com a Súmula nº 7/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações –CRMI, da Casa Civil, publicada na Seção 1 do Diário Oficial da União de 8 de junho de 2015, os conselhos profissionais não integram o Poder Executivo Federal, não sendo cabíveis os recursos previstos na Lei de Acesso à Informação contra decisão tomada por sua autoridade máxima (<http://www.conjur.com.br/2015-jun-09/casa-civil-conselhos-profissionais-nao-submetem-cgu>).

CASA CIVIL

COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO

DE INFORMAÇÕES

SÚMULA Nº 7, DE 2015

A COMISSÃO MISTA DE REAVALIAÇÃO DE INFORMAÇÕES, tendo em vista o disposto no inciso III do art. 10 do seu Regimento Interno, aprovado por meio da Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2012, resolve:

Art. 1º Fica aprovada a seguinte Súmula:

Súmula CMRI nº 7/2015

"CONSELHOS PROFISSIONAIS - Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012."

4.3. A CRMI é o órgão da Casa Civil que funciona como última instância para reclamações contra a denegação de acesso a informações públicas. Em linhas gerais, é a instância administrativa que revê as decisões da CGU referentes à Lei de Acesso à Informação. Da justificativa para a elaboração da referida súmula importa destacar o entendimento segundo o qual a natureza pública das entidades de fiscalização profissional não implica que integrem a estrutura do Estado nem tampouco que façam parte do Poder Executivo federal,

de modo que não cabe atribuir à CGU e à CMRI o poder revisional das respostas a pedidos de acesso às informações proferidas por conselhos profissionais. Transcrevem-se abaixo os fundamentos adotados na mencionada justificativa, sublinhando-se aqueles relacionados à presente consulta.

"Tenho a opinião de que os conselhos profissionais não integram a estrutura do Poder Executivo federal não estando a sua administração vinculada ao Estado. Acerca da questão, o Parecer Jurídico nº 0911-7.14/2014/AGD/CGU/AGU, expedido pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão encarregado da organização administrativa do Governo Federal (Decreto nº 8.189, de 21/01/2014), assim discorreu: "No entanto, os conselhos profissionais não se constituem com a participação do Estado em seu órgão dirigente, que é composto integralmente por representantes da própria classe disciplinada pela entidade, eleitos por seus associados, e conseqüentemente são estes que também elaboram os regulamentos a serem seguidos na área de atuação da entidade. A Administração Pública não influencia suas decisões. Além disso, os recursos de que dispõe são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários nem fixadas despesas pela lei orçamentária anual. Em razão das características acima apontadas, a Lei nº 9.649, de 1998 admitiu a delegação da atividade de fiscalização profissional a entidades de direito privado. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717/DF, julgou inconstitucional o disposto no art. 58 do referido ato normativo, por entender indelegável a uma entidade privada a atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, o de tributar e o de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, verbis:

EMENTA: 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.

É importante atentar que o precedente em tela se trata de decisão proferida em processo objetivo, no qual, portanto, não foram analisadas todas as peculiaridades inerentes ao regime jurídico a ser considerado em relação aos conselhos de fiscalização profissional, bem como a análise da constitucionalidade do modelo já posto, restringindo-se o âmbito de discussão, neste julgamento, à matéria disposta no art. 58, caput e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da lei impugnada.

Segundo Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara: "Para classificar tais entidades de modo adequado é necessário considerar todas as suas características. O equívoco que se observa em boa parte das propostas de interpretação está em privilegiar um tipo de característica em detrimento de outro. Como não se encontra, entre as categorias tradicionais de classificação, um modelo que apresente as peculiaridades das entidades de fiscalização profissional, acaba-se estabelecendo uma dicotomia, na qual só restaria como opção enquadrá-las como parte da Administração indireta ou como entidade privada. A superação desse impasse se dá com a separação de duas realidades distintas: a natureza pública, de um lado, e a estatal, de

outro. Todavia, por vezes esta distinção é esquecida. De um modo geral se pretende vincular a natureza de direito público à estrutura burocrática que integra o Estado. A premissa da qual se parte é a de que, por ser público, o ente também seria, necessariamente, estatal. A recíproca também é tida como verdadeira. Desta outra forma entende-se que se não for estatal, o ente só poderia ostentar natureza jurídica de direito privado. Acotece que não há relação necessária entre possuir natureza de direito público e integrar a estrutura estatal. Deveras, não é todo ente estatal que apresenta regime jurídico de direito público, bem como não é necessário que todo ente público faça parte da estrutura estatal. (...)

Referidas entidades são públicas por determinação da própria lei que as instituiu. A razão para atribuir esse regime jurídico é fácil de identificar. Algumas das funções para as quais essas entidades foram criadas envolvem o exercício de poder de autoridade, atributo típico de Poder Público. Tais competências dizem respeito, por exemplo, à habilitação de pessoas para o exercício profissional, à edição de regulamentos sobre práticas profissionais, à aplicação de sanções disciplinares, entre outras. Prerrogativas e sujeições tipicamente públicas também lhes foram atribuídas. As entidades são autorizadas por lei a cobrar anuidades de seus membros, podendo, no caso de inadimplência, lançar mão de execução fiscal; gozam de imunidade de impostos; sujeitam-se a controle do Tribunal de Contas, para citar alguns exemplos de aplicação mais frequente e incontroversa do regime jurídico de direito público. Nada disso, porém, significa dizer que as entidades de fiscalização profissional foram tratadas por lei como parte integrante da Administração. Muito pelo contrário. Acompanhando uma tendência presente no direito comparado, a regulação das atividades profissionais no Brasil foi atribuída a entidades de caráter corporativo, com personalidade de direito público, mas visivelmente destacadas da estrutura burocrática estatal."

Com efeito, os conselhos profissionais são regidos por um regime jurídico especial que os diferencia das típicas autarquias. Isto porque, ao contrário destas, são dotados, como aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto, de "total autonomia em relação à entidade política matriz". No ponto, vale citar a lição de Lucas Rocha Furtado, que reconhece, assim como Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, que as entidades em comento não integram a Administração Pública:

"Dado que são autarquias, a elas se aplica o Direito Público, porém, em função de particularidades que lhes são próprias, de forma mitigada. A Constituição Federal dispõe, por exemplo, que a criação de cargos, empregos ou funções públicas depende de lei. Seria, portanto, necessária a aprovação de lei federal para criar um emprego de secretária ou ascensorista ou qualquer outro para o Conselho de Educação Física, por exemplo? Parece-nos que a observância das normas públicas não pode ocorrer de forma plena ou absoluta sob pena de se mostrar, por vezes, totalmente absurda. São autarquias especiais. A sua especialidade - e neste ponto não podem ser confundidas com as autarquias em regime especial - está no fato de que não integram a Administração Pública. Elas não se subordinam ou vinculam a nenhuma outra entidade. No desempenho de suas atribuições, devem dispor de plena e absoluta liberdade administrativa, gerencial, financeira, orçamentária, tendo como limite a lei que as criou e os princípios constitucionais."

Veja-se que a particular disciplina a que se submetem os conselhos de fiscalização profissional não é idêntica àquela das típicas autarquias públicas, mas é outra, de natureza híbrida, em que até lhe são aplicáveis algumas normas de direito público, mas sem lhes retirar a característica essencial da ampla independência, autonomia e atuação desatrelada da administração pública federal, o que as aproxima das entidades paraestatais. Pode-se afirmar, portanto, que os conselhos profissionais não se submetem às mesmas normas que regem as entidades que tradicionalmente integram administração pública indireta. Nesse sentido, transcrevo alguns trechos do voto do Ministro Maurício Corrêa, por ocasião do julgamento do MS nº 21.797/RJ:

"Mesmo que esses Conselhos sejam autarquias, segundo a definição de uns,

porém nunca deixarão de ser autarquias corporativas peculiares, em seu sentido particularíssimo, contudo, jamais aquelas especiais integrantes indiretas do Serviço Público, como tal organizado em carreira à imagem do estampado dogmaticamente na Constituição.

(...)

Seria um contra-senso que a ação estatal se fizesse em setor de exclusiva atuação da iniciativa privada, para impor o cumprimento de certo regime para os seus empregados, de que defluiriam prerrogativas, privilégios, ônus e encargos, que ao Estado não é dado constranger ao ente paraestatal a que o faça. Nenhuma lei criou cargos públicos em Conselhos Profissionais, e seria absolutamente inadmissível, inconcebível e ininteligível mesmo, que por uma interpretação analógica e ampliativa, viesse o Estado a exigir que essa categoria de empregados se convertesse em servidores públicos, circunstância que por si só já acarretaria a ele mesmo, pesados ônus, decorrentes das conseqüências dessa absurda metamorfose." Em posição semelhante, dispôs o Tribunal de Contas da União, no recurso de reconsideração do Conselho Regional de Nutrição da 5ª Região, TC 010.983/2000-6, contra a decisão prolatada na sessão de 31.10.2000 (relação nº 80/2000), Acórdão nº 042/2002, 1ª Câmara:

"...a posição reiterada dessa Corte tem sido no sentido de que os conselhos profissionais encontram-se obrigados a promover concurso público previamente à contratação de pessoal. No sentido dessas decisões, concurso público é, dentre outras características, aquele amplamente divulgado ao conhecimento público, no qual restem pública e previamente estabelecidos os requisitos para candidatura e a sistemática de avaliação dos candidatos, e garantam objetividade na avaliação. Não há como considerar que meros processos seletivos de publicidade e isonomia limitados, atendem aos ditames constitucionais incidentes sobre entidades regidas pelo direito público (art. 37, inciso II, da CF). Ressalto, aqui, não se estar afirmando que os conselhos devem promover concurso público nos moldes da Lei n. 8.112/90, mas sim conforme determinação e princípios constitucionais, nos moldes, por exemplo, daqueles já promovidos por diversas empresas estatais."

Pode-se concluir que o regime a que estão submetidos os conselhos profissionais não se adequam completamente às prescrições constitucionais pertinentes ao regime jurídico das entidades de direito público que integram a Administração Pública, bem como não se compatibiliza com a disciplina prevista no Decreto-Lei nº 200/67.

Os conselhos de fiscalização profissional não foram concebidos como entes vinculados ao Estado, e dessa forma se desenvolveram, sem qualquer ingerência estatal em relação à estrutura, administração, com seus dirigentes eleitos diretamente pelos próprios associados, o mesmo ocorrendo quanto à sua receita, não estando submetidas a qualquer controle por parte da administração centralizada, apenas ao controle externo, ligado aos poderes Judiciário e Legislativo, mas sem vincular-se ou subordinar-se a qualquer órgão público, portanto, sem admitir qualquer influência do Estado na sua administração. Com efeito, seu desenvolvimento como entidades corporativas fechadas, com estrutura e funcionamento completamente apartado da administração pública federal, demonstra ainda uma independência ampla do Estado, não apenas nos seus aspectos estruturais, ligados à sua organização, completamente alheios à disciplina prevista no Decreto-Lei nº 200, de 1967, mas também quanto ao regime jurídico aplicado em relação aos seus bens, receitas, despesas, finanças, contabilidade, compras, contratos e pessoal."

Pelos fundamentos expostos, a natureza pública das entidades de fiscalização profissional não implica que integrem a estrutura do Estado nem tampouco que façam parte do Poder Executivo federal. Em consequência, o Decreto nº 7.724, de 2012, que regula os procedimentos de garantia do acesso às informações no âmbito do Poder Executivo federal, é inaplicável no caso concreto. No que toca à aplicabilidade da Lei nº 12.527, de 2011 aos conselhos profissionais, embora seu art. 1º, que trata de sua abrangência subjetiva, não tenha feito menção expressa a estes órgãos, declara que se trata do regulamento legal do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal

que dispõe acerca do direito à informação a ser obtida perante os órgãos de natureza pública. Portanto, entendo pela aplicabilidade das regras legais aos conselhos profissionais que detêm autonomia para regular seus procedimentos internos na forma como entenderem cabível."

Assim, apesar de geralmente constituídas sob a forma de autarquias, o que resulta na submissão ao regime de acesso à informação previsto na Lei de Acesso a Informação, a natureza pública singular das entidades de fiscalização profissional não implica que integrem a estrutura do Estado nem tampouco que façam parte do Poder Executivo federal, de modo que não cabe atribuir à CGU e à CMRI o poder revisional das respostas a pedidos de acesso às informações proferidas por conselhos profissionais.

Diante disso, a CMRI entende ser aplicável a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2012) aos conselhos profissionais, não sendo aplicável, contudo, os recursos de que tratam o art. 16 da Lei às decisões exaradas pelas autoridades máximas dos conselhos profissionais. Igualmente inaplicável a esses órgãos é o Decreto nº 7.724, de 2012, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, a Lei de Acesso a Informação.

MEMBROS:

LEILA DE MORAIS

*Casa Civil da Presidência
da República*

Gen. GERALDO ANTONIO MIOTTO

*Gabinete de Segurança Institucional
da Presidência da República*

JOÃO PEDRO CORRÊA COSTA

Ministério das Relações Exteriores

CARLOS AUGUSTO MOREIRA

ARAÚJO

Ministério da Fazenda

MARCO ANTÔNIO JULIATTO

*Secretaria de Direitos Humanos
da Presidência da República*

FERNANDO LUIZ ALBUQUERQUE

FARIA

Advocacia-Geral da União

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Controladoria-Geral da União

MARIVALDO DE CASTRO PEREIRA

Ministério da Justiça

GUILHERME ESTRADA RODRIGUES

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

4.4. Segundo Felipe de Melo Fonte, mestre em Direito pela universidade Harvard e professor de Direito Administrativo, a Súmula nº 7/2015 da Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CRMCI constitui medida adotada pelo governo “para que a CGU não tome decisões administrativas no lugar dos representantes de determinada categoria profissional” (<https://www.conjur.com.br/2015-jun-09/casa-civil-conselhos-profissionais-nao-submetem-cgu>). Ele explica que os conselhos profissionais são difíceis de enquadrar em “definições mais estáticas”. Segundo FONTE, por exercerem poderes tipicamente estatais, os conselhos são considerados parte do Estado, mas sob a forma de autarquias. Apesar disso, diferentemente das autarquias comuns, suas funções são especiais, já que regulam atividades privadas. “Isso significa que suas decisões de mérito não devem estar sujeitas à revisão de

suas decisões por um órgão da administração direta federal, de preenchimento político, como é o caso da CGU”, diz.

4.5. Relatório de Fiscalização do Tribunal de Contas da União – TCU (TC n. 036.608/2016-5 Fiscalização n. 549/2016), no processo TC 024.941/2016-6 aponta que a CGU se manifestou a respeito dessa matéria por ocasião da emissão do Aviso nº 456/2016/GM/CGU-PR de 09/09/2016, no qual o Senhor Ministro do então Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - MTFC, elencou as razões do Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, no sentido de que a Secretaria Federal de Controle Interno - SFC desta Casa não teria competência para atuar junto aos conselhos de fiscalização profissional. Na oportunidade, a CGU insurgia-se contra os termos do subitem 9.1.1 do Acórdão 161/2015-TCU- Plenário, segundo o qual a SFC seria o órgão responsável por elaborar as peças previstas no inciso III do artigo 9º da Lei Orgânica do TCU:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que versam sobre representação formulada pela Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo (Segest) com o objetivo de firmar entendimento quanto à fixação de competência para a emissão das peças previstas nos incisos III e IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.1.1. cumpre à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (SFC/CGU) elaborar as peças previstas no inciso III do art. 9º da Lei nº 8.443/1992;

9.1.2. compete ao colegiado de cada conselho federal de fiscalização profissional elaborar o pronunciamento previsto no inciso IV do art. 9º da Lei nº 8.443/1992; (...)

Lei nº 8.443/1992 (...)

"Art.9ºIntegrarão a tomada ou prestação de contas, inclusive a tomada de contas especial, dentre outros elementos estabelecidos no Regimento Interno, os seguintes:

I- relatório de gestão;

II- relatório do tomador de contas, quando couber;

III- relatório e certificado de auditoria, como parecer do dirigente do órgão de controle interno, que consignar á qualquer irregularidade ou ilegalidade constatada, indicando as medidas adotadas para corrigir as faltas encontradas;

IV- pronunciamento do Ministro de Estado supervisor da área ou da autoridade de nível hierárquico equivalente, na forma do art.52 desta Lei.(....)

4.6. Referido parecer da assessoria jurídica deste Órgão argumenta que os conselhos de fiscalização da profissão, consoante o TCU:

(...)

a) possuem natureza autárquica, pois exercem descentralizadamente atividade típica de Estado;

b) são de direito público, pois, nos termos da ADI 1414-6/DF, relator Ministro Sydney Sanches, DJ 07/11/2002, é impossível delegar atividade típica de Estado a entidade privada;

c) configuram autarquias atípicas, pois apesar de criados por lei e exercerem atividade típica de Estado, seus empregados não são servidores públicos (remunerados pela própria categoria), os cargos não são criados por lei e o Estado não participa de sua gestão (não indica dirigentes, não interfere nos regulamentos, não destina orçamento);

d) não são vinculados a nenhum Ministério do Poder Executivo Federal, sendo a supervisão ministerial obrigatória para a Administração Indireta, nos termos do Decreto- Lei 200/1967. (...)

4.7. De acordo com o TCU, a mesma fundamentação adotada pela CGU serviu de base para posicionamentos da Ouvidoria Geral da União, Advocacia Geral da União, Comissão de Ética Pública da Presidência da República e Consultoria Jurídica da Casa Civil da Presidência da República, referindo-se aos seguintes pareceres:

<http://www.acessoainformacao.gov.br/precedentes/Outros/CRMV/00217000306201434.pdf>

<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/257597>

<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/259179>

http://etica.planalto.gov.br/sistema-de-gestao-da-etica/precedentes-da-comissao-de-etica-publica/copy2_of_conflito-de-interesses/dirigentes-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional

<http://www.conjur.com.br/2015-jun-09/casa-civil-conselhos-profissionais-nao-submetem-cgu>

4.8. Ao consultar referidos pareceres, verifico que o PARECER/CONJUR/MTE/Nº 487/2008, por exemplo, informa que o Advogado-Geral da União aprovou o PARECER N.AGU/GV-2/2004, de 27 de outubro de 2004, e o Despacho do Consultor Geral da União nº 686/2004, de 4 de novembro de 2004, interpretando as disposições contidas no Decreto-Lei nº 968, de 1969, e do Decreto-Lei nº 2.299, de 1986, para concluir que "as entidades de fiscalização profissional estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas da União, mas não estão submetidas à supervisão ministerial". O Parecer n. 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU assim explicita a questão nos seus itens 16 a 18:

16. A supervisão ministerial é um meio de controle administrativo exercido sobre os integrantes da Administração Pública indireta em relação ao ministério a que estejam vinculadas. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração federal, traz em seu texto um título específico para tratar de tal controle. A supervisão ministerial é obrigatória a todas as entidades integrantes da Administração Pública Indireta.

17. Conforme se verifica, por meio das informações acima relatadas, para se ter supervisão ministerial é necessária a vinculação a algum Ministério. Como regra, nos termos previstos no art. 26, parágrafo único, do Decreto-Lei nº 200/67, a Pasta Ministerial a que se encontra vinculada a entidade irá designar seus dirigentes. Contudo, ao se analisarem os conselhos profissionais, verifica-se que eles não são vinculados a nenhum ministério.

18. Ademais, não há a participação do Estado nos órgãos dirigentes dos conselhos, tendo em vista que são formados integralmente por representantes da própria classe disciplinada pela entidade, eleitos por seus associados, e conseqüentemente são estes que também elaboram os regulamentos a serem seguidos na área de atuação do conselho. Nota-se, portanto, que a Administração Pública não influencia em suas decisões. Até mesmo os recursos são oriundos das contribuições pagas pela respectiva categoria, não lhes sendo destinados recursos orçamentários nem fixadas despesas pela lei orçamentária anual.

4.9. Esta CGU concluiu perante ao TCU que é incoerente a ideia de que deva atuar junto a tais entidades, inclusive na esfera correcional, tendo em vista que os conselhos profissionais não fazem parte da Administração Pública e tampouco do Poder Executivo Federal (cf. peça 5, página 6, TC 027.2322016-6):

(...)

Os conselhos profissionais são entidades autárquicas 'sui generis' de regime jurídico de direito público, contudo não integram a Administração Pública e tampouco o Poder Executivo Federal, conforme jurisprudência e pareceres aqui colacionadas;

Por não pertencer ao Poder Executivo e não possuir vínculo algum com o Estado, essas entidades não se sujeitam à supervisão ministerial, e por essa razão o MTFC não possui competência para atuar junto a esses Conselhos nas áreas de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção do nepotismo, conflito de interesses e atividades de ouvidoria;

Apesar desse Ministério não atuar junto aos Conselhos Profissionais, estes devem ser controlados e fiscalizados pelo TCU, visto que os Conselhos exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais. (...)

4.10. Assim, tem prevalecido no âmbito do Poder Executivo Federal o entendimento de que as autarquias de fiscalização do exercício profissional possuem natureza jurídica *sui generis*, sujeitam-se ao controle de suas contas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, visto que exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais. (Trecho do Parecer 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, peças 12 e 13 do TC 024.941/2016-6), mas não estão sujeitas à supervisão ministerial regulada pelos arts. 19 a 26 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

4.11. Nesse sentido, sendo a supervisão ministerial obrigatória para a Administração Indireta, nos termos do Decreto-Lei 200/1967 e, não sendo os conselhos profissionais vinculados a nenhum ministério do Poder Executivo Federal, a Corregedoria-Geral da União não possui competência para atuar no âmbito dos Conselhos Profissionais, Federais e Regionais, seja para determinar a apuração ou mesmo para apurar eventuais ilícitos praticados por empregados e, ou diretores dessas entidades de fiscalização profissional.

4.12. Ademais, não foi localizado no rol de competências institucionais desta CGU alguma que lhe permita *revogar resoluções sobre eleições nos Conselhos de Contabilidade; proibir transação de imóveis desses entes sem autorização governamental; determinar o exame de compras, vendas e construções de imóveis realizadas pelos Conselhos Profissionais sem esta autorização; apurar os consequentes prejuízos; e, destituir membros do Conselho Federal de Contabilidade que não foram eleitos pelo voto dos profissionais.*

4.13. Destaca-se que apesar deste Ministério não atuar perante aos Conselhos Profissionais, estes devem ser controlados e fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União - TCU, visto que exercem função tipicamente estatal e recebem contribuições paraestatais. (Trecho do Parecer 00204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, peças 12 e 13 do TC 024.941/2016-6). Neste contexto, o controle da gestão no âmbito dos conselhos profissionais fica adstrita às respectivas unidades de auditoria interna e ao controle externo a cargo da Corte de Contas.

5. CONCLUSÃO

5.1. Com base nos fundamentos jurídicos expostos, sugiro o envio de ofício de resposta à Presidência da Aprocon Brasil, informando-lhe que a Corregedoria-Geral da União carece de competência para intervir nas decisões do Conselho Federal de Contabilidade e tratar as supostas irregularidades informadas no requerimento datado de 9 de julho de 2019.

5.2. Ressalva-se a apreciação da matéria pela Consultoria Jurídica, acerca

de eventual alteração no posicionamento desta Casa e, pelo Ministério da Economia, quanto à vigência e aplicação, aos casos reportados pelo requerente (compra e venda de imóveis sem autorização ministerial), do art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 5.730/71, que atribuiu competência ao extinto Ministério do Trabalho e Previdência Social para autorizar a compra e venda de bens imóveis por Conselhos Profissionais.

5.3. Tendo em vista que o requerimento que originou o presente processo fora direcionado inicialmente ao Senhor Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que no âmbito daquela Casa Civil a Comissão Mista de Reavaliação de Informações – CRMI editou a Súmula CRMI nº 7/2015, cuja fundamentação ora se reitera, convém que seja cientificada sobre a decisão a ser adotada por esta Corregedoria-Geral da União/Controladoria-Geral da União.

5.4. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY DE SOUZA BRANCO NETO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 31/12/2019, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1357137 e o código CRC 330CB517



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica 2751/2019/CGUNE/CRG, que conclui pela ausência de competência desta Corregedoria-Geral da União para intervir nas decisões do Conselho Federal de Contabilidade e apurar supostas irregularidades.
2. Assim, submeto a referida Nota e Minuta de Ofício dirigida à Subchefia Adjunta de Gestão Pública à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 02/01/2020, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1359374 e o código CRC E0ECE452



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

De Acordo com a Nota Técnica 2751 (1357137) , bem como com o Despacho CGUNE (1359374).



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA QUEIROZ AFONSO, Corregedora-Geral da União, Substituta**, em 08/01/2020, às 11:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1364610 e o código CRC F426AB57