



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA TÉCNICA Nº 2886/2022/CGUNE/CRG

#### **PROCESSO Nº 00190.107769/2022-81**

INTERESSADO: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará - CREA/PA. Coordenação-Geral de Acompanhamento Processual - COAP/DICOR.

#### **1. ASSUNTO**

1.1. Conselhos Profissionais. Competência para instauração de processo de responsabilização de entes privados.

#### **2. SUMÁRIO EXECUTIVO**

2.1. Trata-se de processo instaurado a partir do Ofício nº 809/2022 - GLCC/CREA (2496381), pelo qual o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará - CREA/PA encaminha à Controladoria-Geral da União o resultado final do Procedimento Administrativo de Responsabilização – PAR nº 468133/2022, instaurado para a apuração de apresentação de documentos fraudados, em pregão realizado pelo conselho e que culminou com o arquivamento do feito, sob o argumento de que a empresa investigada havia sido inabilitada na licitação e, desse modo, se entendeu que sua conduta não havia causado embaraço à licitação ou, mesmo, dano ao erário.

2.2. Recebidos os autos na Diretoria de Responsabilização de Entes Privados, foi emitido o Despacho DIREP 2496789, que entendeu por remeter os autos à Diretoria de Gestão do Sistema de Correição do poder Executivo Federal:

No caso, se verifica, então, que há um potencial problema na interpretação da LAC (o que seria necessário para caracterizar fraude?), mas há, também, a questão da própria competência do CREA para fazer Processo Administrativo de Responsabilização. Não obstante se tratar de temas correlatos ao PAR, não se verifica providência que estaria a cargo desta DIREP.

2.3. Foram, então, os autos à Coordenação-Geral de Acompanhamento Processual - COAP/DICOR, que emitiu a Nota Informativa nº 1020/2022 (2549173), na qual se entendeu que:

Por serem os Conselhos Profissionais autarquias especiais que não estão submetidas ao juro do Estado, avalia-se não haver guarida no normativo da espécie para que a instauração de processo administrativo de responsabilização de pessoas jurídicas/PAR seja realizada pelo CREA/PA, (...).

2.4. Entretanto, em razão de a abertura do PAR ter sido sugerida pela Procuradora Jurídica da entidade, o que foi seguido pela autoridade do CREA/PA, a COAP/DICOR entendeu por encaminhar os autos a esta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos - CGUNE/DICOR, em vista das competências previstas no art. 49, I e VI, do Regimento Interno da CGU.

#### **3. ANÁLISE**

3.1. De início, cabe menção ao art. 8º da Lei nº 12.846/2013:

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos **Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

3.2. Assim, a questão da competência dos conselhos profissionais em instaurar e julgar processos de responsabilização de entes privados passa pela análise da própria natureza jurídica dessas entidades, o que já foi definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 641 (STF. Plenário. Rel. Min. Marco Aurélio, julgada em 11/12/1991. DJ de 12/03/1993), no qual restou assentado o entendimento de que os conselhos são entidades autárquicas vinculadas organicamente à estrutura do Poder Executivo e se submetem à supervisão ministerial.

3.3. A natureza jurídica autárquica dos conselhos profissionais está em consonância com o fato

de que essas entidades somente podem ser criadas por lei, são submetidas ao controle estatal, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, exercem atividade de fiscalização do exercício profissional e, por fim, possuem poder de punir.

3.4. Esta Controladoria-Geral da União questionou esse entendimento junto ao Tribunal de Contas da União, no âmbito do [TC 027.232/2016-6](#), no qual foi prolatado o ACÓRDÃO 192/2019 - PLENÁRIO, Rel. Raimundo Carreiro. Nesse acórdão, foi reafirmada a natureza de autarquia dos conselhos profissionais, conforme se lê nos trechos do voto do Relator abaixo transcritos:

(...) nos termos do art. 4º do Decreto-Lei nº 200/1967, as autarquias, sem qualquer exceção, integram a Administração Pública Indireta e, por consequência natural, se vinculam ao ministério da área competente. Eis o teor do referido normativo:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

O STF, de há muito tempo, entende que os Conselhos têm natureza autárquica. Assim decidiu no MS 22.643, cuja ementa ficou assim redigida (STF. Tribunal Pleno. MS 22.643. Rel. Min. Moreira Alves. Julgado em 06.08.1998. DJ de 04.12.1998) :

EMENTA: Mandado de segurança.

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

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

No mesmo sentido é a decisão proferida no MS 21.797, na qual o STF, além de reiterar o seu entendimento quanto à natureza autárquica dos Conselhos, estabeleceu que as diárias pagas pelos Conselhos devem ter como limite “os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II)”, conforme se vê do teor da ementa do citado julgado, o que demonstra, à toda evidência, que os Conselhos não apenas integram a Administração Pública, mas integram também o Poder Executivo, a quem se vinculam (STF. Tribunal Pleno. MS 21.797. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em 09.03.2000. DJ de 18.05.2001) :

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

I. - **Natureza autárquica** do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II.

II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

III. - Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

IV. - As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313.

**V. - Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal**

(C.F., art. 84, II) .

VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida. (grifos meus)

(...)

Portanto, como se vê, a legislação e a jurisprudência do STF são uníssonas quanto à natureza jurídica autárquica dos Conselhos assim como quanto à sua integração à Administração Pública e ao Poder Executivo, a quem se vincula e de quem deve receber supervisão ministerial.

3.5. Diante dessas considerações, entende-se que o CREA/PA pode instaurar PAR para a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a sua administração, em razão de sua natureza de autarquia especial.

3.6. Quanto à avaliação do processo no âmbito desta Corregedoria-Geral da União, destaca-se que os conselhos profissionais não integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal - Siscor, portanto não haveria competência da COAP/DICOR para análise e acompanhamento processual do PAR em questão. Entretanto, tendo em vista que há "um potencial problema na interpretação da LAC", mencionado no Despacho DIREP e na Nota Informativa nº 1020/2022, sugere-se que seja realizada orientação ao CREA/PA, em execução das competências do PROCOR de apoio e fortalecimento da atividade correcional.

3.7. Por fim, recomenda-se também a publicação da presente nota na Base de Conhecimento da CGU, com referências à Nota Técnica nº 2751/2019/CGUNE/CRG, com entendimento emitido por essa Corregedoria antes do Acórdão TCU nº 192/2019 - PLENÁRIO, citado acima.

#### 4. CONCLUSÃO

4.1. Encaminho os autos à Diretora de Gestão do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **AMANDA CERQUEIRA DE MORAES**, **Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 11/11/2022, às 11:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2586792 e o código CRC 5ED8AE9C



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### NOTA INFORMATIVA Nº 1222/2022

1. Retornam os autos a esta COAP uma vez encaminhados à Coordenação Geral de Uniformização de Entendimento/CGUNE/CRG, para fins de uniformizar entendimento a respeito de assunto relacionado à instauração de Processo Administrativo de Responsabilização de Entes Privados/PAR pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Pará - CREA/PA (2549174), recebidos na COAP oriundos da DIREP, que, por sua vez, os recebeu da Superintendência Regional da CGU no estado do Pará (2496376).

2. Inicialmente, a matéria foi examinada nesta Coordenação (2549173), da qual resultou entendimento de não ser possível ao CREA/PA instaurar PAR, por serem os Conselhos, a despeito se caracterizarem como autarquias, não pertencerem à Administração Pública Federal Indireta, razão pela qual essas entidades de classe carecem de legitimidade ativa para a instauração de PAR.

3. Ademais, vislumbrou-se, pelo fato de o CREA /PA não pertencer à Administração Pública Federal Indireta, não ser cabível eventual manifestação desta COAP acerca do mencionado PAR, pois o CREA/PA não integra o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal/SISCOR.

4. Ocorre que ao ser submetido à CGUNE, a unidade se posicionou de forma diversa, com fulcro no entendimento do Tribunal de Contas da União/TCU, o qual, em outro momento, foi instado pela CGU a se manifestar sobre a natureza jurídica dos Conselhos de classe, o que resultou ACÓRDÃO 192/2019 - PLENÁRIO, [TC 027.232/2016-6](#), pelo qual foi reafirmada a natureza de autarquia dos conselhos profissionais.

5. Daí a conclusão da CGUNE de o CREA/PA “*poder instaurar PAR para a responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a sua administração, em razão de sua natureza de autarquia especial*”. E com relação ao acompanhamento processual pela COAP foi consignada a inviabilidade, haja vista que o CREA/PA não integrar o SISCOR( 2586792)

6. Por outro lado, sugeriu, diante da “*existência de potencial problema na interpretação da LAC*” consoante afirmado (2496789 e 2549173), seja realizada orientação ao CREA/PA a respeito do normativo, no contexto das ações do PROCOR, para fins de “*apoio e fortalecimento da atividade correcional*”.

7. Do exposto, e a considerar sugestão da CGUNE, avalia-se que os autos devam ser encaminhados ao Gabinete CRG para que considere proposta no âmbito do PROCOR, que se refere à emissão de orientações sobre a Lei 12.846/2013/LAC ao CREA/ PA, oportunidade que se sugere sejam estendidas a todos os Conselhos Profissionais.

8. Como a questão foi trazida a esta CRG pela unidade da CGU no Pará, cabe resposta àquela Superintendência, por meio de ofício, no sentido de informar que não cabe à COAP atuar em processos correccionais provenientes de unidades que não integram o Sistema de Correição do Poder Executivo Federa/SISCOR.

9. Por fim, não tendo outras medidas a serem adotadas nesta Coordenação, opina-se pela conclusão os autos nesta unidade.

À consideração superior,



Documento assinado eletronicamente por **MARA LUCIA DE SOUZA RESENDE**, Auditor Federal de **Finanças e Controle**, em 02/12/2022, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2603501 e o código CRC 9A82FAF6

**Referência:** Processo nº 00190.107769/2022-81  
SEI nº 2603501



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO COAP

1. De acordo com a Nota Informativa 1222(2603501)
2. Encaminhem-se os autos à DICOR, com sugestão de:
  - a) envio ao GAB/CRG, com vistas a considerar proposta da CGUNE;
  - b) envio de expediente à CGU-R/PA em atenção ao *E-mail \_encaminha ofício CREA/PA (2496376)*
3. Por derradeiro, proceda-se ao **arquivamento** do presente processo de acompanhamento no âmbito desta Coordenação-Geral, com fulcro no art. 17, do anexo I, do Decreto 11.102/2022, sem prejuízo de posterior desarquivamento, caso as circunstâncias assim indiquem.



Documento assinado eletronicamente por **CASSIO MENDES DAVID DE SOUZA**, **Coordenador-Geral de Acompanhamento de Processos Correccionais, Substituto**, em 03/12/2022, às 11:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2603738 e o código CRC 278B6FE2

**Referência:** Processo nº 00190.107769/2022-81

SEI nº 2603738



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO DICOR

De acordo com a Nota Informaiva 1222 (2603501) e com o Despacho COAP (2603738) que sugeriram:

- a. envio ao GAB/CRG, com vistas a considerar proposta da CGUNE de realizar orientação ao CREA/PA no âmbito das competências do PROCOR;
- b. envio de expediente à CGU-R/PA nos termos da Minuta de Ofício (2609716) em atenção ao *E-mail \_encaminha oficio CREA/PA (2496376)*.

Encaminhem-se os autos ao Corregedor-Geral para apreciação.



Documento assinado eletronicamente por **DEBORA QUEIROZ AFONSO**, Diretor de Gestão do Sistema de Correição, em 07/12/2022, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2614472 e o código CRC 7E141FEC

Referência: Processo nº 00190.107769/2022-81

SEI nº 2614472



## CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

### DESPACHO CRG

1. De acordo com a Nota Informativa 1222(2603501) aprovada pelos Despachos COAC 2603738 e DICOR 2614472.
2. Ao **GAB-CRG** considerando a proposta da CGUNE de realizar orientação ao CREA/PA no âmbito das competências do PROCOR;
3. Expeça-se expediente à CGU-R/PA em atenção ao *E-mail \_encaminha oficio CREA/PA (2496376)*



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO WAGNER DE ARAÚJO**, **Corregedor-Geral da União**, em 10/02/2023, às 10:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 2622839 e o código CRC 662C17BB

**Referência:** Processo nº 00190.107769/2022-81

SEI nº 2622839