

OFÍCIO Nº 303/2019/CC/PR

Brasília, 22 de agosto de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Soraya Santos
Primeira Secretária
Câmara dos Deputados – Edifício Principal
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Requerimento de Informação.

Senhora Primeira Secretária,

Em atenção ao Ofício 1ªSec/RI/E/nº 638/19, de 31 de julho de 2019, encaminho a essa Secretaria cópia da Nota nº 112/2019, de 20 de agosto de 2019, da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, bem como dos autos do processo SEI 00001.003065/2019-15, com os esclarecimentos sobre os quesitos constantes do Requerimento de Informação nº 883, de 2019, de autoria do Senhor Deputado IVAN VALENTE.

Atenciosamente,

ONYX LORENZONI
Ministro de Estado Chefe da Casa Civil
da Presidência da República

PRIMEIRA-SECRETARIA	
Documento recebido nesta Secretaria sem a indicação ou aparência de tratar-se de conteúdo de caráter sigiloso, nos termos do Decreto n. 7.845, de 14/11/2012, do Poder Executivo.	
Em 23/08/2019 às 16h05	
<i>Luc</i> Servidor	5-876 Ponto
<i>Galvão Santos Lima</i> Portador	



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 112 / 2019 / SAAINST/SAJ/CC/PR

Interessado: Câmara dos Deputados

Ref.: Requerimento de Informações nº 883, de 2019 (Sr. Deputado Ivan Valente)

Assunto: Solicita informações ao Sr. Ministro da Casa Civil sobre inteiro teor do processo que deu origem à Mensagem nº 276, de 2019, encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República

Processo : 00001.004781/2019-10

Senhor Subchefe,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se do Requerimento de Informação nº 883, de 2019, do Deputado Federal Ivan Valente, encaminhado a esta Casa Civil da Presidência da República, por intermédio do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 638/19, de 31 de julho de 2019. O citado Requerimento de Informação, recebido nesta Casa Civil em 08 de agosto de 2019, foi encaminhado a esta Subchefia para Assuntos Jurídicos por intermédio do Ofício nº 425/2019/CGAP/DILEG/SE/CC/PR para para ciência e eventuais providências.

2. Em resumo, o Deputado Federal indaga as seguintes informações ao Ministro-Chefe da Casa Civil:

- 1) Cópia integral do processo, incluindo estudos e pareceres, que deram origem à Mensagem nº 276, de 2019, encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional;
- 2) Quais órgãos, entidades e autoridades foram consultados, formal e informalmente, para a elaboração da Mensagem nº 276, de 2019?
- 3) Quais foram as entidades da sociedade civil que participaram dos debates que resultaram na Mensagem nº 276, de 2019?
- 4) Quais são os Conselhos Profissionais cuja inscrição deixará de ser obrigatória obrigatória a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição encaminhada por meio da Mensagem nº 276, de 2019? Encaminhar lista completa.

3. É o relatório.

II. ANÁLISE

4. De acordo com a Constituição Federal, compete aos Ministros de Estado exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua

competência (art. 87, parágrafo único, inciso I).

5. Os Ministros de Estado, ademais, podem ser convocados, pelas Comissões do Congresso Nacional, para *prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições* (art. 58, § 2º, inciso III). No mesmo sentido, o art. 50, § 2º, destaca que as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações aos Ministros de Estado.

6. Dito isso, o artigo 50 da Constituição Federal e os artigos 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ao regulamentarem o Requerimento de Informação a Ministro de Estado, estabelecem que:

Constituição Federal

Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

(...)

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 115. Serão escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo Presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados, os requerimentos que solicitem:

I - informação a Ministro de Estado;

Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara, observadas as seguintes regras:

I - apresentado requerimento de informação, se esta chegar espontaneamente à Câmara ou já tiver sido prestada em resposta a pedido anterior, dela será entregue cópia ao Deputado interessado, caso não tenha sido publicada no Diário da Câmara dos Deputados, considerando-se, em consequência, prejudicada a proposição;

II - os requerimentos de informação **somente poderão referir-se a ato ou fato, na área de competência do Ministério**, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão:

a) relacionado com matéria legislativa em trâmite, ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

b) sujeito à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;

c) pertinente às atribuições do Congresso Nacional;

III - não cabem, em requerimento de informação, providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósitos da autoridade a que se dirige; (destaque nosso)

7. Por outro lado, de acordo com a Lei 13.844, de 2019, *competes à Casa Civil assistir direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições*, especialmente:

a) na coordenação e na integração das ações governamentais;

b) (...)

c) na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas, inclusive das matérias em tramitação no Congresso Nacional, com as diretrizes governamentais;

d) na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal;

e) na coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios e da formulação de projetos e políticas públicas;

f) na coordenação, no monitoramento, na avaliação e na supervisão das ações do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e no apoio às ações setoriais necessárias à

sua execução; e

g) na implementação de políticas e de ações destinadas à ampliação da infraestrutura pública e das oportunidades de investimento e de emprego; e

II - publicar e preservar os atos oficiais.

II - coordenar, articular e fomentar políticas públicas necessárias à retomada e à execução de obras de implantação dos empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos.

8. De fato, os Ministros de Estado, por integrarem o Poder Executivo, estão sujeitos à fiscalização e controle do Parlamento. Note-se, contudo, que **as informações que devam prestar são aquelas ínsitas às suas atribuições, ou seja, que integram o âmbito de suas competências**, conforme se infere das regras constitucionais e regimentais antes colacionadas.

9. Com efeito, conforme se infere do Requerimento de Informação 883, de 2019, o Deputado Federal Ivan Valente pretende que o Ministro-chefe da Casa Civil preste informações acerca da Mensagem nº 276, de 2019, que trata do funcionamento dos Conselhos Profissionais. Ocorre que o processo teve origem no Ministério da Economia, de modo que a **atuação da Casa Civil da Presidência ocorreu apenas posterior e subsidiariamente à demanda, no âmbito de suas competências legais**.

10. Nada obstante e em respeito ao ilustre Parlamentar, que poderá consultar o Ministério da Economia para a obtenção de dados mais detalhados, esclarece-se o que segue, conforme o rol de questionamentos apresentados submetidos à Casa Civil:

a) **Cópia integral do processo, incluindo estudos e pareceres, que deram origem à Mensagem nº276, de 2019, encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional; Estudos e pareceres, que deram origem à Mensagem nº276, de 2019, encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional;**

O processo tramitou na Casa Civil sob o número SEI 00001.003065/2019-15. Considerando as já mencionadas competências legais ínsitas à esta unidade, serão disponibilizadas cópias de todos os documentos produzidos produzidos no âmbito desta pasta e que não estejam submetidos a sigilo legal tudo na forma da Lei nº 12.527, de 2011.

b) **Quais órgãos, entidades e autoridades foram consultados, formal e informalmente, para a elaboração da Mensagem nº276, de 2019?**

No âmbito da Casa Civil da Presidência da República foram ouvidas a Subchefia para Assuntos Jurídicos, por intermédio da Nota SAJ nº 74 / 2019 / SAGEP/SAJ/CC/PR e a Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, da Subchefia Adjunta de Gestão Pública, por meio da Nota Técnica nº 98/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR.

Insta recordar que o processo teve origem no Ministério da Economia, que poderá fornecer informações mais detalhadas sobre o trâmite processual naquela pasta, incluindo os entes e órgãos porventura consultados.

c) **Quais foram as entidades da sociedade civil que participaram dos debates que resultaram na Mensagem nº276, de 2019?**

De acordo com informações prestadas pela Subchefia Adjunta de Gestão Pública da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil, o Fórum dos Conselho Federais e Profissões Regulamentadas foi ouvido durante o trâmite processual. Além disso, foram ouvidos entes públicos, em especial, conselhos profissionais.

d) **Quais são os Conselhos Profissionais cuja inscrição deixará de ser obrigatória obrigatória a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição encaminhada por meio da Mensagem nº 276, de 2019?**

A premissa apresentada como fundamento para a pergunta parece equivocada.

Explica-se: a **proposta não versa sobre obrigação ou não de inscrição em conselhos profissionais, tampouco de criação ou não de determinado Conselho**. Trata-se, recorde-se, de emenda constitucional que fixa novas regras sobre conselhos profissionais em geral, cuja conformação se dará, exclusivamente, por meio de lei ordinária, conforme exige o artigo 5º, parágrafo II da Constituição Federal.

Portanto, a **compulsoriedade ou não da inscrição profissional ou o pagamento de anuidades de determinado conselho profissional é matéria que depende das normas infraconstitucionais já**

vigentes ou daquelas que porventura venham a ser aprovadas pelo Legislativo.

Destaque-se que, caso a Emenda Constitucional seja aprovada, as leis regulamentadoras, ao contrário do que ocorre atualmente, estarão sujeitas à iniciativa parlamentar, uma vez que os conselhos profissionais tornar-se-ão pessoas jurídicas de direito privado, afastando a iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Naturalmente, persiste a restrição, já reconhecida pelo STF, no sentido de que não é possível impor a inscrição em conselho profissional para determinadas categorias, já que a regra é a liberdade. Trata-se de interpretação já consolidada no Pretório Excelso, conforme destacou a Nota SAJ nº 74 / 2019 / SAGEP/SAJ/CC/PR, invocando o precedente abaixo:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão." (RE 414426, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011)

11. Assim, considerando o teor do Ofício 1ªSec/RI/E/nº 638/19, parecem atendidas e esclarecidas as dúvidas que motivaram o Requerimento de Informações nº 883, de 2019, do Deputado Federal Ivan Valente, encaminhado a esta Casa Civil da Presidência da República e recebido em protocolo no dia 08 de agosto de 2019.

III. CONCLUSÃO

12. Ante o exposto, considerando o conteúdo das indagações apresentadas pelo i. Parlamentar e o que dispõem as Leis nº 10.683, de 2003, e nº 13.844, de 2019, sugere-se a **remessa de cópia da presente manifestação em resposta à solicitação descrita no Requerimento de Informação nº 883, de 2019.**

13. Sugere-se a remessa, ainda, de cópia da Exposição de Motivos e dos documentos produzidos pela Casa Civil nos autos do processo SEI 00001.003065/2019-15, em especial a Notas SAJ nº 74 / 2019 / SAGEP/SAJ/CC/PR e a Nota Técnica nº 98/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR.

Brasília, 20 de agosto de 2019

DOUGLAS HENRIQUE MARIN DOS SANTOS

Coordenador

Subchefia para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República

De Acordo.

HUMBERTO FERNANDES DE MOURA

Subchefe-Adjunto

Subchefia para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República

Aprovo.

Remeta-se à Secretaria-Executiva da Casa Civil

JORGE ANTONIO DE OLIVEIRA FRANCISCO

Subchefe Interino

Subchefia para Assuntos Jurídicos
Casa Civil da Presidência da República



Documento assinado eletronicamente por **Douglas Henrique Marin dos Santos, Coordenador (a) (FCPE 101.3)**, em 20/08/2019, às 15:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Humberto Fernandes de Moura, Subchefe Adjunto**, em 20/08/2019, às 17:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Felipe Cascaes Sabino Bresciani, Subchefe Substituto**, em 21/08/2019, às 19:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **1389888** e o código CRC **E5080F7A** no site:

https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

Nota SAJ nº 74 / 2019 / SAGEP/SAJ/CC/PR

Interessado: Ministério da Economia

EM/EMI nº: 125/2019

Anexo: 1 (texto do ato, em arquivo *Word*, após a revisão final)

Assunto: Proposta de Emenda Constitucional que Estabelece a Natureza Jurídica dos Conselhos Profissionais

Processo : 00001.003065/2019-15 (anteriormente numerado como 05100.000026/2016-1)

Senhor Subchefe,

1. Trata-se de análise da Exposição de Motivos nº 125/2019, oriunda do Ministério da Economia, propondo *Emenda Constitucional* que *estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais*.
2. A matéria é bastante conhecida nesta Subchefia para Assuntos Jurídicos por meio dos múltiplos expedientes versando sobre problemas decorrentes da falta de clareza da natureza jurídica dos conselhos profissionais. Já houve, inclusive, proposta anterior (EMI 54 MP MTB - SEI 05100.000026/2016-19) objeto de Nota desta Subchefia (nº 185/2017/SAGEP/SAJ/CC-PR).
3. A proposta anterior foi acolhida por toda a área técnica do Poder Executivo, mas não chegou a ser remetida ao Congresso Nacional devido a problemas de ordem política da época.
4. Para a adequada compreensão da proposta, se faz necessário relatar, brevemente, o que a motivou.
5. Na ADIn 1.717/DF o STF decidiu que é inconstitucional a *lei* dar natureza de *direito privado* para *conselhos profissionais*, *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 parágrafos 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.

(STF. Plenário. Rel. Min. Sydney Sanches. Julg. 18NOV2002)

6. Em atenção ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Poder Executivo passou a sistematicamente vetar todas as propostas de projeto de lei que pretendiam atribuir aos conselhos profissionais características de *direito privado*, apesar de o enquadramento dos conselhos profissionais como *autarquias* gerar vários problemas.

7. Por outro lado, considerando que a decisão do Supremo Tribunal Federal não abordou a questão de modo expresso, existe dúvida se a caracterização dos *conselhos profissionais* como *autarquias* significaria o enquadramento do pessoal como *servidores estatutários*.

8. Também gerou dúvida a regularidade das *taxas* cobrada pelo *conselho*, primeiro sem *lei* (apenas com base em normas de cada conselho) e depois com base em lei que não fixava o valor exato, mas, apenas o teto (a Lei nº 12.514, de 2011).

9. O problema prático mais grave tem sido, sem dúvida, a questão do regime jurídico do pessoal que trabalha nos conselhos profissionais.

10. Nos últimos anos múltiplas decisões, nas mais diversas instâncias, têm considerado que os conselhos profissionais estão obrigado a adotar o regime estatutário. Alguns exemplos:

"Não merece acolhida, ademais, a alegação do Conselho Regional de Administração de que a decisão proferida nos autos da ADI 2.135 MC não teria o condão de alterar o regime de contratação previsto no art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, que, no seu entender continua vigente.

Isso porque a ressalva feita no julgamento da cautelar da citada Ação Direta de Inconstitucionalidade foi quanto à validade dos atos praticados com base nas leis editadas durante a vigência do dispositivo suspenso, e não quanto à validade da legislação deste período. Assim, não poderia a reclamada suscitar a aplicação do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, para definir o vínculo celetista.

A isso some-se a circunstância de que a Corte julgou prejudicada a ADI 1.717 no ponto em que alegava a inconstitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998 em razão da superveniência da Emenda Constitucional 19/1998, que previu a figura do emprego público. Contrariamente ao alegado pela parte reclamada, a suspensão da eficácia dos dispositivos introduzidos pela referida emenda tem reflexos diretos na legislação editada no período de sua vigência, haja vista que voltou a vigor o art. 39

da CRFB/1988 na sua redação original, que impõe o regime jurídico único para a Administração pública direta, autárquica e fundacional."

(STF. Despacho do Min. Luiz Fux na Reclamação 19.537/RS).

"DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. CONSELHOS PROFISSIONAIS. SERVIDORES. REGIME JURÍDICO ESTATUTÁRIO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. AGRAVO INTERNO CONTRA DECISÃO FUNDAMENTADA NAS SÚMULAS 83 E 568/STJ (PRECEDENTE JULGADO SOB O REGIME DA REPERCUSSÃO GERAL, SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS OU QUANDO HÁ JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA SOBRE O TEMA). MANIFESTA IMPROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. CABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - A pendência de julgamento, no Supremo Tribunal Federal, de Ação Direta de Inconstitucionalidade, não enseja o sobrestamento dos feitos em trâmite nesta Corte. Precedentes.

III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de medida cautelar na ADI n. 2135/DF, suspendeu a eficácia da redação dada ao caput do art. 39 da Constituição da República, pela EC n. 19/98, revigorando, mediante decisão liminar com efeitos ex nunc, a imposição de regime jurídico único.

IV - O art. 243 da Lei n. 8.112/90 estabeleceu o regime estatutário, para os servidores públicos, os agentes dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive em regime especial, e fundações públicas, regidos, até então, pela Lei n. 1.711/52 ou pela Consolidação das Leis Trabalhistas, ressalvados aqueles contratados por prazo determinado.

V - Sucede que, por meio da Lei n. 9.649/98, o legislador afastou os Conselhos Profissionais (autarquias corporativas) da sujeição ao regime jurídico de direito público, dispondo, em seu art. 58, § 3º, que os empregados dos conselhos de fiscalização profissional são regidos pela legislação trabalhista, vedando, ainda, qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para a estrutura da Administração Pública direta ou indireta.

VI - O Pretório Excelso, entretanto, novamente em sede de controle abstrato de constitucionalidade, no julgamento da ADI n. 1.717/DF, declarou inconstitucionais o caput e os §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, do art. 58 do supramencionado mencionado diploma legal. Na ocasião, o STF consignou restar prejudicada a impugnação quanto ao § 3º, do art. 58, da Lei n. 9.649/98, porquanto a EC n. 19/98 modificou o texto do caput do art. 39 da Constituição da República, tido por ofendido. VII - Esta Corte Superior, nesse contexto, encampou orientação segundo a qual o regime jurídico dos servidores dos Conselhos Profissionais deve ser, obrigatoriamente, o estatutário. Precedentes.

VIII - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

X - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação.

X - Considera-se manifestamente improcedente e enseja a aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 nos casos em que o Agravo Interno foi interposto contra decisão fundamentada em precedente julgado sob o regime da Repercussão Geral, sob o rito dos Recursos Repetitivos ou quando há jurisprudência dominante acerca do tema (Súmulas ns. 83 e 568/STJ).

XI - Agravo Interno improvido, com aplicação de multa de 1% (um por cento) sobre o valor atualizado da causa.

(STJ. AgInt no REsp 1667851/RJ. Rel. Min. REGINA HELENA COSTA. 1ª Turma. Julg. em 22AGO2017)

11.

Tais decisões tiveram como consequência, entre outras:

⇒ Vários Conselhos impedidos de contratar pessoal. Não podem contratar como celetista porque decisão judicial impede. Não podem contratar como estatutário porque não há lei criando os cargos, fixando a remuneração, as atribuições, etc.;

⇒ Dirigentes de conselhos profissionais sendo ameaçados de responsabilização pelo Ministério Público e pela Judiciário por não implantaram o regime estatutário;

⇒ A União sendo intimada para *fazer a lei criando o regime estatutário* (normalmente respondido no sentido de que a União não era parte no feito e, por isso, não está condicionada pela decisão);

⇒ Início das decisões judiciais *contra a própria União*, sendo o caso mais notório o de decisão mandando a União abrir concurso público para conselho profissional em São Paulo;

⇒ Risco crescente de geração de passivo judicial enorme com o ingresso de futuros servidores dos conselhos na folha da União ou com os conselhos

quebrando e a União tendo de assumir o passivo;

⇒ Conselhos profissionais postulando a edição de *lei* estabelecendo que o regime é celetista ou, alternativamente (pedido que formulam como *provocação*), que a União extinga os conselhos e assuma a atividade.

12. Dentro desse contexto é que está sendo proposta emenda constitucional cujo conteúdo é tornar os conselhos profissionais entes de *Direito Privado*, mas, paralelamente, fazendo com que:

⇒ continuem com poder de polícia administrativa;

⇒ possam cobrar taxas dentro dos limites impostos pela lei;

⇒ contratem pessoal celetista, atendendo requisitos de impessoalidade na seleção;

⇒ continue necessário *lei* para criação e para definição das competências dos conselhos.

13. Além disso, na nova versão tem-se disposições sobre vedação de limitação legal ao exercício de atividades profissional em que a ausência de regulação não implique dano concreto à vida, à saúde ou à ordem social.

14. Também foi inserida disposição expressa vedando os conselhos profissionais de atuarem como órgãos destinados a limitar a livre concorrência na sua área de atuação.

15. As novas disposições inseridas na versão sob análise, na verdade, constituem-se em tentativa de tornar cogente as recomendações do Decreto nº 9.191, de 2017, sobre regulação profissional:

"Norma de regulação profissional

13. Existe necessidade social da regulação profissional?

13.1. Quais danos concretos para a vida, a saúde ou a ordem social podem advir da ausência de regulação profissional?

13.2. A limitação para o "livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão" (art. 5º, inciso XIII, da Constituição), é realmente necessária?

13.3. As exigências de qualificação profissional ou de registro em conselho profissional decorrem de necessidade da sociedade ou são tentativa de fechar o mercado?

13.4. É necessária a inscrição em conselho profissional?

13.4.1. Precisa-se criar novo conselho profissional? Não bastaria aproveitar a estrutura de conselho profissional já existente?

13.4.2. O conselho profissional exercerá efetiva fiscalização do trabalho prestado pelos inscritos ou se limitará ao controle formal do registro?

13.5. Há clareza na delimitação da área de atuação privativa da profissão regulamentada? Não se está incluindo atividades que podem ser exercidas por outras profissões regulamentadas ou por qualquer pessoa?

13.6. Com quais outras profissões, regulamentadas ou não, há possibilidade de conflito de área de atuação? Esse conflito poderá causar dano ao restante da sociedade?"

16. Também tratam de questão já abordada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em alguns precedentes:

"DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO.

EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle.

Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão."

17. Apesar desses entendimentos, a pressão de corporações sobre o estamento estatal para se criar mais e mais conselhos profissionais e regulamentar mais profissões, sempre visando o fechamento do mercado, continua muito intensa. Em muito casos, lamentavelmente, a pressão surtiu efeito.

18. As matérias *natureza jurídica de entes que exercem poder de polícia e vedação de limitação de exercício profissional* não estão incluída no rol do art. 60, § 4º, da Constituição; logo, não cabe cogitar de inconstitucionalidade.

19. Quanto à técnica legislativa, a proposta foi exaustivamente revisada para se adequar aos padrões rígidos de uma norma constitucional.

20. Em face do exposto, é o presente no sentido de que a proposta encontra-se em condições de ser submetida ao Senhor Presidente da República.

Brasília, 24 de maio de 2019.

JANDYR MAYA FAILLACE
Advogado da União
Subchefe Adjunto



Documento assinado eletronicamente por **Jandyr Maya Faillace Neto**, **Subchefe Adjunto, substituto**, em 24/05/2019, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Antonio de Oliveira Francisco, Subchefe**, em 27/05/2019, às 08:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **1231945** e o código CRC **E11B3BE6** no site: https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
CASA CIVIL
SUBCHEFIA DE ANÁLISE E ACOMPANHAMENTO DE POLÍTICAS
GOVERNAMENTAIS
SUBCHEFIA ADJUNTA DE GESTÃO PÚBLICA**

Nota Técnica nº 98/2019/AS/SAGEP/SAG/CC/PR

Assunto: Proposta de Emenda Constitucional que estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais

Referência: processo/documento nº: 00001.003065/2019-15

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata de Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que inclui no Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Artigo 174-A e o Artigo 174-B que “Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais”.
2. Sem óbice à aprovação da proposta.

ANÁLISE

3. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) em análise busca, de forma a dirimir controvérsias, estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais. Em seu texto, consolida o entendimento de que os conselhos profissionais não integram a estrutura da Administração Pública e afastar a hipótese de equiparação às autarquias (Administração Indireta), por meio da definição “*entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado e que atuam em colaboração com o poder público*”.

4. Os conselhos profissionais observam o correto exercício das profissões disciplinando, fiscalizando e zelando pela ética no exercício destas. Cabe a estas instituições impedir 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. Gozam de liberdade e autonomia para a escolha de seus dirigentes, para a gestão dos recursos oriundos das taxas pagas pelos profissionais registrados, e para desempenho de suas atribuições.

5. Em contextualização sobre a necessidade da alteração constitucional em análise, insta destacar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, ao decidir o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6, impugnou o artigo 58 e seus parágrafos, excetuando-se o § 3º, da Lei nº. 9.649, de 1998, pois entendeu que as atribuições delegadas aos conselhos fiscalizadores implicavam atividades típicas de estado, que abrangem inclusive poder de polícia, de tributar e de punir, não podendo, portanto, ser delegadas às entidades privadas, em razão da interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da

Constituição Federal, assim colocado pelo relator Senhor Ministro Sydney Sanches. Com base no julgado, entendeu-se que os conselhos fiscalizadores seriam entidades de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, razão pela qual se sustentaria o entendimento de que a criação dessas entidades deverá ocorrer por meio de iniciativa de lei da Presidente da República, conforme previsto no art. 61, §1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal. Porém, apesar de ter sido claro em sua decisão, o STF, ao excetuar o § 3º da impugnação, manteve a regra que estabelece que os empregados dos conselhos são regidos pelas leis trabalhistas. Ter-se-ia, então, que os conselhos, apesar de possuírem natureza autárquica, têm suas atividades executadas por pessoal regido pelas leis trabalhistas, criando assim, nova figura na estrutura administrativa do Estado.

6. Destaque-se ainda, casos como o da ADI 2.135, que tratam do regime jurídico do pessoal que trabalha nos conselhos profissionais. A lacuna existente reflete-se no volume de ações que pleiteiam a aplicação do regime estatutário aos trabalhadores destas instituições. Obviamente, isso traz consequências como ameaças de responsabilização de dirigentes de conselhos profissionais, instados pelo Ministério Público e Judiciário a implantação de regime estatutário; proibição de conselhos a contratação (como celetista) por decisão judicial; decisões judiciais contra a União (como caso notório de decisão mandatória para a União abrir concurso público para conselho profissional em São Paulo); dentre outros.

7. A proposta em voga pretende sanear entendimentos, distinguindo os conselhos profissionais das estruturas típicas da Administração Pública. Conforme explicita a Exposição de Motivos *“Os conselhos de fiscalização profissional 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”*.

8. Desta forma, a PEC estabelece os conselhos profissionais como entes de direito privado, mantendo o poder de polícia administrativa, a possibilidade de cobrança de taxas (mantidos os limites legais) e a contratação de pessoal pelo regime celetista.

CONCLUSÃO

9. Dado o exposto, esta assessoria não vê óbice para aprovação da PEC que traz importantes esclarecimentos no sentido de que os conselhos profissionais atuam em colaboração com o Poder público, mas não integram a Administração Pública Federal, aplicando-se as regras do direito privado e da legislação trabalhista.

À consideração superior.

Brasília, 27 de maio de 2019.

GUSTAVO FERREIRA BECHELANY
Assessor Técnico

De acordo.

DANIEL PICOLO CATELLI
Subchefe-Adjunto

Aprovo.

MARCELO BARROS GOMES
Subchefe



Documento assinado eletronicamente por **Gustavo Ferreira Bechelany, Assessor(a) Técnico(a) (DAS-102.3)**, em 27/05/2019, às 15:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Daniel Picolo Catelli, Subchefe Adjunto**, em 27/05/2019, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Barros Gomes, Subchefe**, em 28/05/2019, às 19:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **1234029** e o código CRC **243CE424** no site: https://sei-pr.presidencia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0

Referência: Processo nº 00001.003065/2019-15

SEI nº 1234029

Brasília, 23 de Maio de 2019

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a minuta anexa de Proposta de Emenda à Constituição, que inclui no Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Artigo 174-A e o Artigo 174-B que “Estabelece 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.
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, respeitada 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 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.

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

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.

- 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.

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.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Paulo Roberto Nunes Guedes

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL

Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Artigo único. A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 174-A. A lei não estabeleceria limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.” (NR)

“Art. 174-B. Os conselhos profissionais são entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado e que atuam em colaboração com o poder público.

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

§2º Quanto aos conselhos profissionais, compete à lei federal dispor sobre:

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, anuidades e multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§ 4º Aplica-se aos conselhos profissionais a imunidade prevista para as entidades sem fins lucrativos de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput do art. 150, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo.” (NR)

Brasília, de de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Divisão de Gabinete da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Divisão de Assuntos Parlamentares da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Nota SEI nº 36/2019/DIPAR/DIGAB/PGFN-ME

Ato preparatório, nos termos do art. 20 do Decreto n. 7.724/2012. Acesso restrito até a tomada de decisão.

Análise da Proposta de Emenda Constitucional - PEC que "Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais".

Elaboração de nota de consolidação das manifestações jurídicas das respectivas áreas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Processo SEI nº 05110.001227/2019-67

1. A Secretaria Executiva do Ministério da Economia solicita manifestação desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional sobre Proposta de Emenda Constitucional - PEC --- oriunda da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, deste Ministério --- que estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais e disciplina a regulação das atividades profissionais. As análises jurídicas foram realizadas pela Coordenação-Geral Jurídica de Atos Normativos (CGJAN) e pela Coordenação-Geral de Assuntos Tributários (CAT), desta PGFN, no limite de suas respectivas competências regimentais.

2. A CGJAN, por meio do PARECER n. 00361/2019/LFR/CGJAN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU (2266708), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00858/2019/CONJUR-MP/CGU/AGU, manifesta-se pela juridicidade formal e material da proposta de emenda à Constituição, bem assim pelo atendimento à técnica legislativa.

3. A CAT, por intermédio do PARECER SEI Nº 76/2019/CAT/PGACTP/PGFN-ME (2347174), aprovado pelos Despacho PGACTP-CAT 2357316 e PGACTP 2397574, conclui pela inexistência de óbices jurídicos à tramitação da proposta, sugerindo tão-somente o aprimoramento da redação do § 4º do art. 174-B, na forma dos itens 16 e 17 do Parecer.

4. Com essas considerações, submeto à aprovação do Procurador-Geral da Fazenda Nacional as manifestações acima descritas e o seu encaminhamento à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia, para prosseguimento.

Brasília, 22 de maio de 2019.

Documento assinado eletronicamente

JOÃO BATISTA DE FIGUEIREDO

Procurador da Fazenda Nacional

Gabinete da PGFN

APROVO . Encaminhe-se à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral da Fazenda Nacional

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS

PARECER n. 00361/2019/LFR/CGJAN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU

NUP: 05110.001227/2019-67

INTERESSADOS: SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E GOVERNO

DIGITAL E OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

EMENTA:

1. Consulta a respeito da juridicidade de Proposta de Emenda à Constituição que visa disciplinar o tema da regulação das atividades profissionais e estabelecer a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais.
2. Juridicidade formal e material da proposta.
3. Pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional para manifestação e posterior retorno do processo à Secretaria-Executiva do Ministério da Economia.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta sobre a juridicidade de proposta de emenda à Constituição que visa disciplinar o tema da regulação das atividades profissionais e estabelecer a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais.
2. Por meio da Nota Técnica para Atos Normativos nº 102/2019-MP (doc. SEI nº 2062396), a Secretaria de gestão justifica a proposta, concluindo, em síntese, que:

CONCLUSÃO

55. A proposição de emenda à constituição apresentada 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. De acordo com o que preceitua a referida doutrina, a regulamentação ocorre na hipótese de ameaça à segurança da coletividade. Nesses casos, podem ser criados conselhos profissionais na qualidade de entidades civis sem fins lucrativos, às quais se aplicam regras do direito privado e a legislação trabalhista.

56. No caso da PEC em comento não caminhar com a devida celeridade, consideram-se riscos estratégicos: (i) os impactos de ordem orçamentária e financeira decorrentes de um eventual enquadramento das chamadas autarquias profissionais no âmbito da Administração Pública; (ii) criação de entraves ao mercado de trabalho; e (iii) burocratização excessiva prejudicando a criação de valor público para toda a sociedade.

3. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, através da Nota Técnica nº 8550/2019-MP (doc. SEI nº 2141550), manifestou-se "pelo prosseguimento da presente proposta de emenda à Constituição Federal, que visa reconhecer constitucionalmente a situação jurídica dos conselhos profissionais, submetidas ao regime de direito privado, bem como a sujeição de seus quadros de pessoal às regras da legislação trabalhista, elucidando definitivamente a controvérsia sobre a sua vinculação ao regime jurídico dos servidores da União"

[1]

4. As manifestações de ambas as Secretarias foram aprovadas pelo Secretário Especial Adjunto de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, nos termos do Despacho SEDGG-DIRVM (doc. SEI nº 2178278).

5. Constam dos autos as minutas da proposta de emenda constitucional e de exposição de motivos (docs. SEI nº 2062398 e 2062399) a serem analisadas.

6. Eis o essencial a relatar. Passa-se à análise jurídica.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.1. Juridicidade Formal

7. Os limites formais impostos pela Constituição para aprovação de emendas constitucionais referem-se, em síntese, à observância das regras de iniciativa, de procedimento e ao quórum de votação.

8. Nesse sentido, aponte-se a competência do Presidente da República para iniciar o processo legislativo constitucional, nos termos do art. 60, inc. II, da Constituição:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

II - do Presidente da República;

9. Assim, uma vez atendido o procedimento e quórum de votação prescritos pelo art. 60 da Constituição na tramitação da PEC em análise, não se vislumbra óbice de natureza formal para aprovação da proposição.

II.2. Juridicidade Material

10. Em relação à juridicidade material, aponte-se que o conteúdo de proposta de emenda constitucional deve guardar compatibilidade com os limites materiais, também denominados de cláusulas pétreas ou cláusulas de intangibilidade, que, por veicularem decisões políticas fundamentais,

revelam núcleos valorativos que não podem ser suprimidos pelo Poder Constituinte Derivado. O art. 60,

§4º, da Constituição define o âmbito dessa contenção no ordenamento jurídico brasileiro. Confira-se:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

11. A proposta em análise pretende incluir dois dispositivos (arts. 174-A e 174-B) no Título VII da Constituição, que trata da ordem econômica e financeiro, a fim de tratar da regulação das atividades profissionais.

12. O art. 174-A estabelece que a lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.

13. Com efeito, a liberdade de ofício constitui direito individual fundamental expressamente

garantido pela Constituição em seu art. 5º, inc. XIII. Note-se que a doutrina constitucionalista enxerga

o dispositivo como exemplo de norma de eficácia contida. Desse modo, a norma reveste a característica

da autoaplicabilidade, garantindo-se, como regra, o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, embora se admita que a lei, em casos especiais, restrinja essa liberdade por meio da regulação de determinadas profissões em que se vislumbre a necessidade de assegurar a técnica, a segurança, a salubridade, dentre outros valores, em prol da sociedade.

14. Assim, entende-se que o art. 174-A não viola quaisquer dos valores expressos no art. 60, §4º, da Constituição. Ao revés, a redação do dispositivo mostra-se alinhada com os ditames da liberdade

de ofício previstos no texto constitucional e se coaduna, ainda, com a interpretação do Supremo Tribunal

Federal sobre o assunto. Confira-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO.

EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX

e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas

quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle.

Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão. (RE 414426, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-194 DIVULG 07-10-2011 PUBLIC 10-10-2011 EMENT VOL-02604-01 PP00076 RTJ VOL-00222-01 PP-00457 RT v. 101, n. 917, 2012, p. 409-434) (grifou-se)

15. O art. 174-B, por sua vez, trata dos Conselhos Profissionais. Positiva, em primeiro lugar, sua natureza jurídica de entidade privada, sem fins lucrativos, submetida ao regime jurídico privado, não

integrante da Administração Pública, mas que atua em colaboração com o Poder Público (caput). Em

seguida, estabelece que a contratação de seu pessoal sujeitar-se-á às regras da legislação trabalhista (§1º). Após (§2º), remete à lei federal dispor sobre as seguintes matérias: (i) criação dos Conselhos Profissionais; (ii) princípios de transparência aplicáveis; (iii) delimitação dos poderes de fiscalização e

aplicação de sanções; e (iv) definição do valor limite das taxas, anuidades e multas a serem cobradas

em razão do exercício de fiscalização de atividade profissional. O §3º veda aos Conselhos Profissionais

praticar medidas anticompetitivas em sua área de atuação. Finalmente, o §4º estende aos Conselhos Profissionais a imunidade tributária prevista na alínea “c” do inciso VI do caput e no §4º do art. 150.

16. Sobre o tema, registre-se, em primeiro lugar, que ainda no âmbito do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, já se defendia o posicionamento segundo o qual os Conselhos

Profissionais configuram entidades privadas, não integrantes da Administração Pública. Em diversas

oportunidades, a Coordenação-Geral de Atos Normativos da Consultoria Jurídica do extinto Ministério

manifestou-se sobre o tema.

17. Cite-se, de início, o Parecer nº 00710/2016/TLC/CGJAN/CONJURMP/CGU/AGU (Processo nº: 05100.00026/2016-19) pelo qual se examinou proposta de emenda constitucional cujo conteúdo era

bastante similar ao veiculado por meio da presente minuta. À época, a referida manifestação jurídica

assentou, em síntese, que:

17. Nesse sentido, entende-se que o Poder Constituinte Derivado, valendo-se de sua prerrogativa de inovar na ordem constitucional pátria, está autorizado a dispor que a fiscalização das atividades profissionais será feita por entidades natureza paraestatal que não integram a máquina administrativa e burocrática do Estado, conforme, inclusive, defende parte da doutrina administrativista, nos termos do trecho acima transcrito. Não se vislumbra, portanto, quanto a este aspecto, que a medida tenda a abolir os valores estabelecidos nas cláusulas pétreas, ou outro valor constitucional implícito que constitua uma limitação material ao poder de emenda.

(...)

19. Entende-se que o regime jurídico dos Conselhos Profissionais, tal como estabelecido na proposta, não visa suprimir ou abolir os valores pétreos estabelecidos na Constituição Federal, uma vez que o Poder Constituinte Originário não impôs ao Poder Constituinte Derivado uma obrigação de que atividades de cunho fiscalizatório sejam exercidas, necessariamente, por entidades que integrem o aparelho estatal ou que se submetam absolutamente ao regime do direito público. Assim, afigura-se viável que o Poder Constituinte Derivado crie um regime jurídico diferenciado, mais flexível, para determinadas entidades, ainda que tenham funções fiscalizadoras, sem que, evidentemente, haja o comprometimento da finalidade para a qual foram criadas e desde que haja atendimento ao interesse público e às expectativas da sociedade.

18. Posteriormente, por meio do Parecer nº 00703/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, proferido no âmbito do Processo nº 03000.000081/2017-92, que tratava do projeto de lei de alteração da

composição e forma de eleição do CONFEA, realizou-se uma análise bastante aprofundada a respeito da

natureza e do regime jurídico aplicável aos Conselhos Profissionais, explicitando-se, resumidamente, que:

8. Os conselhos profissionais são entidades públicas não estatais (paraestatais) incumbidas da autorregulação da respectiva categoria laboral. Isto é, estes conselhos são sujeitos da sociedade civil que representam os interesses institucionais da categoria agremiada e, ao mesmo tempo, são dotados do poder de polícia voltado à observância das normas técnicas e éticas no exercício da respectiva profissão supervisionada. Com efeito, tais conselhos não estão inseridos na estrutura organizacional da Administração Pública, embora a eles sejam conferidas prerrogativas de relevante interesse coletivo, para melhor fiscalização da atividade profissional. Daí resulta a necessidade de submetê-los a um regime jurídico híbrido, situado em um intermediário entre o público e o privado.

9. Como se verá, diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União asseveram com clareza que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias federais.

10. Nada obstante, esta construção jurisprudencial de inserção dos conselhos profissionais sob a rubrica do regime autárquico se presta a uma simplificação argumentativa, de modo a facilitar a compreensão do jurisdicionado, mas que ofusca a verdadeira natureza destas entidades paraestatais e o regime ao qual devem ser submetidas.

11. A criação de conselho de fiscalização profissional não é resultado do fenômeno da descentralização administrativa, como ocorre na instituição de uma autarquia, dado que o Estado não está a instituir uma pessoa administrativa nova para exercer uma atividade tipicamente estatal. A Constituição estabelece a liberdade de ofício, razão pela qual se justifica a existência de uma pessoa alheia à estrutura do Poder Público, organizada sob

gestão privada, com função de autorregular o exercício daquela atividade profissional (nesse sentido: OSMO, Carla. Os conselhos profissionais integram a estrutura orgânica do Estado? Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 45-66, jan./mar. 2008. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=52607>>. Acesso em: 5 jun. 2017). Para tanto, é imperioso conferir-lhe poderes, estes sim, típicos do Estado, como tributar, fiscalizar e punir. Por essa razão, o melhor entendimento é o de que não se pode confundir a natureza pública dos poderes dos conselhos profissionais com a natureza não estatal da própria entidade, mais próxima das entidades da sociedade civil.

12. Assim, a partir de uma visão mais ampla do atual quadro normativo e jurisprudencial, e reiterando a jurisprudência desta CONJUR/MP, adoto o entendimento segundo o qual os conselhos profissionais são órgãos paraestatais (públicos não estatais), submetidas a um regime híbrido. Nas suas atividades desprovidas da imperatividade típica do Poder Público, estão sujeitos ao regime de direito privado. Apenas quanto às suas prerrogativas públicas, os conselhos assumem natureza jurídica equiparada à autárquica federal. Reitero: seu regime jurídico é definido por equiparação ao das autarquias, o que muito difere de denominá-los de autarquias, propriamente ditas. Esta constatação traz reflexos práticos, como demonstrarei neste parecer, a partir de evidências legais, jurisprudenciais e doutrinárias, ainda que se observem controvérsias a respeito de alguns aspectos da matéria.

13. A definição da natureza dos institutos jurídicos não constitui um fim categorizante em si mesmo, mas se presta à determinação das normas a eles aplicáveis. Nesse contexto, a natureza híbrida dos conselhos profissionais se justifica pois, de um lado, por exercerem função de relevante interesse coletivo, a eles são atribuídas prerrogativas típicas do regime de direito público e, de outro lado, são pessoas alheias à estrutura estatal, com órgãos diretivos próprios e independentes do Poder Público, o que torna incompatível a aplicação do regime administrativo na íntegra.

19. Nesse contexto, observa-se que o art. 174-B reflete essa linha de entendimento que admite a natureza paraestatal dos Conselhos Profissionais e sua submissão a um regime híbrido, pois, ao mesmo tempo que os caracteriza como entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado, indica a necessidade de lei para dispor sobre determinadas matérias, em conformidade

com a delegação para o exercício de poder de polícia que o Estado lhes confere.

20. Ademais, o fato do Supremo Tribunal Federal ter decidido no âmbito da ADI nº 1.717 pela inconstitucionalidade do art. 58 da Lei nº 9.469, de 1998, (exceto quanto ao §3º) que atribuiu aos Conselhos Profissionais personalidade jurídica de direito privado, não afasta a prerrogativa do Poder

Constituinte Derivado de dispor de forma diferente sobre o tema.

21. Observe-se que até mesmo o principal fundamento utilizado pela Corte naquela decisão, qual seja, da impossibilidade de delegação a uma entidade privada de atividade típica do Estado que abrange poder de polícia, de tributar e de punir, vem sofrendo, em alguma medida, mitigações. Nessa

linha, o Superior Tribunal de Justiça, em decisão paradigmática exarada no Resp nº 817.534, definiu a

possibilidade de delegação de alguns dos atos que compõem o poder de polícia (atividades relacionadas

ao consentimento e à fiscalização). Confira-se:

ADMINISTRATIVO. PODER DE POLÍCIA. TRÂNSITO. SANÇÃO PECUNIÁRIA APLICADA POR

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. IMPOSSIBILIDADE. (...) 2. No que tange ao mérito, convém assinalar que, em sentido amplo, poder de polícia pode ser conceituado como o

dever estatal de limitar-se o exercício da propriedade e da liberdade em favor do interesse público. A controvérsia em debate é a possibilidade de exercício do poder de polícia por particulares (no caso, aplicação de multas de trânsito por sociedade de economia mista).3. As atividades que envolvem a consecução do poder de polícia podem ser sumariamente divididas em quatro grupo, a saber: (i) legislação, (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção.4. No âmbito da limitação do exercício da propriedade e da liberdade no trânsito, esses grupos ficam bem definidos: o CTB estabelece normas genéricas e abstratas para a obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (legislação); a emissão da carteira corporifica a vontade o Poder Público (consentimento); a Administração instala equipamentos eletrônicos para verificar se há respeito à velocidade estabelecida em lei (fiscalização); e também a Administração sanciona aquele que não guarda observância ao CTB (sanção).5. Somente o atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis, pois aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. 6. No que tange aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria, inclusive, comprometido pela busca do lucro - aplicação de multas para aumentar a arrecadação.7. Recurso especial provido.(REsp 817.534/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 10/12/2009)

22. Aponte-se, ainda, que a necessidade de revisão acerca do tema dos Conselhos Profissionais já começa a ser mencionada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Recentemente, no julgamento do

RE nº 938.837, em que se fixou a tese de que a execução de débito de conselho de fiscalização profissional não se submete ao regime de precatório, alguns Ministros destacaram o ponto, mesmo que de forma oblíqua. Nesse sentido, confira-se trecho do voto do Ministro Edson Fachin: Com efeito, os conselhos de fiscalização profissional possuem duas atribuições essencialmente distintas. A primeira é a proteção dos profissionais a eles vinculados. Nesta via, atuam como uma espécie de organização da sociedade civil, objetivando a defesa dos interesses corporativos. A segunda atribuição lhes foi destinada pelo Estado, mediante a delegação da regulação oficial da profissão em benefício do interesse público. Nesta seara, atua com poderes de regulamentação, de execução, de sanção e de disciplina; habilitam pessoas para o exercício profissional, editam regulamentos sobre a prática profissional, aplicam sanções disciplinares, entre outras. É o poder de polícia conferido a estes organismos pelo Estado.

Faria sentido, portanto, atribuir-lhes regime jurídico híbrido, congregando, simultaneamente, sujeições e prerrogativas de natureza pública e não estatal, no sentido de que determinadas normas de direito administrativo poderão incidir sobre esses entes de fiscalização profissional, já que possuem personalidade de direito público.

(...)

Nesse contexto, as normas de direito administrativo aplicáveis aos conselhos de fiscalização profissional seriam aquelas cuja finalidade seja servir como contrapartida às funções públicas exercidas por essas entidades, assim como aquelas que digam respeito ao manejo de recursos públicos. O exercício, pelos conselhos, do poder de polícia, o qual é definido por Gustavo Binenbojm como “um conjunto de regulações sobre a atividade privada, desvinculadas ou complementares a relações especiais de sujeição (estatutárias ou contratuais), dotadas ou não de força coercitiva, conforme o caso, que erigem um sistema de incentivos voltados à promoção de comportamentos socialmente desejáveis e ao desestímulo de comportamentos indesejáveis, de acordo com objetivos político-jurídicos predeterminados”, exigiria que lhes fossem atribuídas algumas prerrogativas permissivas do exercício pleno desse poder.

Nesse contexto, em que pese o assento da natureza autárquica dos conselhos profissionais pela jurisprudência, doutrina e pelas legislações que os regem, ter-se-ia a incidência de um regime jurídico híbrido, ora aplicando-se regras próprias

do direito público, ora regras específicas para essa espécie de pessoa jurídica não compreendida na estrutura orgânica da Administração.

No entanto, a aplicação dessa moderna teoria administrativista exige a edição de novo arcabouço legislativo. Em 10 de dezembro de 2007, por meio da Portaria 426/2007, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi instituída a comissão destinada a elaborar anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e entes de colaboração. Composta pelos professores Almiro do Couto e Silva, Carlos Ari Sundfeld, Floriano de Azevedo Marques Neto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Maria Coeli Simões Pires, Paulo Eduardo Garrido Modesto e Sérgio de Andréa Ferreira, a comissão entregou um anteprojeto em 16.07.2009, no qual os conselhos profissionais estão classificados como entidade paraestatal, com personalidade jurídica de direito público e submissão a regime jurídico híbrido, no qual não se submetem às normas das entidades estatais sobre contratação administrativa e servidores públicos, devendo adotar procedimentos próprios de gestão financeira, contratação e seleção de pessoal que assegurem a eficiência e a probidade na aplicação de seus recursos e prestam contas nos termos do art. 70, parágrafo único, da CRFB.

Contudo, à luz do atual ordenamento jurídico em vigência o Supremo Tribunal Federal assentou a natureza jurídica de autarquia e tal compreensão, por agora, enquanto não modificada a organização administrativa do Estado, implica em reconhecer a incidência do regime jurídico de direito público aos conselhos de fiscalização profissional inclusive no tocante ao regime de bens, exceto se a lei específica de cada entidade expressamente disponha em sentido contrário. (grifou-se)

23. O ponto também foi levantado pelo Ministro Luís Roberto Barroso:

8. Os conselhos profissionais são responsáveis pelo serviço de fiscalização das profissões regulamentadas. Apesar de a Constituição assegurar o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, CF/88), algumas atividades, em razão de possíveis danos sociais decorrentes de seu exercício, podem ser regulamentadas por lei, mediante critérios técnicos e razoáveis. Nesses casos, as entidades fiscalizadoras têm o papel de garantir que o exercício da atividade profissional seja desempenhado em conformidade com as restrições impostas pela lei regulamentadora da profissão. Para isso, os conselhos profissionais são dotados de algumas prerrogativas tipicamente públicas, tais como o poder de polícia, o poder de tributar e o poder de punir.

9. Diante dessas atribuições, a jurisprudência tradicional desta Corte entende que, por se tratar de atividade tipicamente estatal, a natureza dos conselhos de fiscalização deveria ser pública e não privada. O *leading case* na matéria é a ADI 1.717, em que se fixou o entendimento de que as entidades profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, incidindo, portanto, o regime de direito público. Confirma-se a ementa do julgado: (...)

11. Inicialmente, penso que a decisão desta Corte na ADI 1.717 foi equivocada. Em boa hora, o art. 58, caput, da Lei nº 9.649/1998, declarado inconstitucional pela ação direta, alterou o regime das entidades profissionais. Diversas leis anteriores haviam atribuído natureza pública às entidades de fiscalização profissional. Modificando a tradição na legislação brasileira, a Lei nº 9.649/1998 submeteu os conselhos ao regime de privado, o que, a meu ver, é mais compatível com a natureza dessas entidades. Como bem destacou o Ministro Relator, trata-se de entidades que possuem características peculiares, distintas das demais autarquias, quais sejam: (i) os seus dirigentes são eleitos dentre os seus membros; (ii) elas não estão sujeitas a vinculação ou subordinação direta ou indireta a qualquer órgão da Administração Pública; (iii) essas entidades não recebem dotação orçamentária, direta ou indireta, da União; (iv) o seu patrimônio é formado exclusivamente com recursos arrecadados pela própria categoria, por meio de contribuições sociais (art. 149 da Constituição); e (v) os

seus cargos não dependem de lei para serem criados. Como se vê, ainda que exerçam atividade de polícia, sob delegação do poder público, o regime mais adequado aos conselhos de fiscalização deveria ser o privado, como acertadamente definiu a Lei nº 9.649/1998, e não o público, como decidiu esta Corte em reiterados precedentes. (grifou-se)

24. Com efeito, atualmente busca-se desenvolver um novo paradigma de modelo de Estado, de maneira que a contraposição fortemente delineada entre esfera pública e esfera privada vem sendo gradativamente substituída pela ideia de complementaridade desses espaços. Essa aproximação se dá,

ainda, pela reavaliação do conceito de interesse público, passando-se a entendê-lo como um somatório

dos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais, que não se confunde com os interesses do Estado, e

que pode, portanto, ser exercido pela iniciativa privada.

25. Destarte, se a noção de interesse público modifica-se, a legitimação apriorística estatal não mais se impõe, devendo o Estado, para ser considerado legítimo, exercer as atribuições garantidoras dos interesses dos indivíduos de maneira eficaz, implantando, assim, uma sistemática de gestão de recursos e resultados que garanta a ampla efetividade dos interesses da coletividade.

26. Por conseguinte, baseando-se na diferença essencial entre estatal e público, desenvolve-se na doutrina a teoria da existência de um espaço público não-estatal que pode e deve ser promovido pelo Estado e pela iniciativa privada, por meio de relações colaborativas. Este espaço consiste num dos meios utilizados para a execução da reforma administrativa e do desenvolvimento do

terceiro setor no Brasil e pode, igualmente, servir de fundamento para se conferir aos Conselhos Profissionais, ainda que entidades com personalidade jurídica de direito privado, o exercício de função

pública que lhes diz respeito.

27. Sobre a necessidade de uma percepção conciliatória entre a esfera pública e privada e a adoção de uma visão mais flexível sobre a natureza e o regime jurídico aplicáveis aos Conselhos Profissionais, cite-se trecho do seguinte artigo doutrinário:

A existência de uma esfera pública não-estatal tem sido realçada para explicar a natureza das entidades que, embora não integrem a estrutura institucional do Estado, voltam-se para o atendimento de interesses gerais. Seu reconhecimento depende da superação da dicotomia entre Estado e Sociedade e da ideia de que ao primeiro cabem tarefas de interesse público, ocorrendo no âmbito da segunda a satisfação de interesses privados. Esses fenômenos, a impor a superação da referida bipartição, manifestam-se de duas formas diversas. Pela primeira delas, entidades privadas assumem a realização de tarefas públicas e, para tanto, recebem recursos do Estado (vejam-se, no Brasil, as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público). Pela segunda, criam-se entidades públicas de natureza corporativa, como "um meio de o legislador proceder à desestadualização de uma tarefa, confiando-a a uma coletividade de interessados em sistema de auto-administração". Em ambos os casos, percebe-se um movimento de retração do Estado, cuja contrapartida é a ampliação do setor público.

No que toca aos conselhos profissionais, a sua criação, com a atribuição de tarefas administrativas, não significa simplesmente uma forma de descentralização, com o objetivo de reduzir as tarefas da administração central, ou de desburocratizá-la. A delegação de funções públicas a esses órgãos não se dá de maneira que eles atuem como porta-vozes do Estado. A tarefa administrativa não é exercida em nome de outrem, em forma de mandato, mas assumida pelos conselhos como sua. Atribui-se aos membros da profissão o poder de desempenhar a função pública tendo em vista os seus interesses específicos (participação do interessado na gestão de seus interesses). É nesse

sentido que ocorre uma "desestadualização".

De um lado, justifica-se a exclusão da estrutura burocrática do Estado, por todos os argumentos já destacados; de outro lado, a criação por lei e as prerrogativas que lhes são conferidas determinam o caráter público, com as limitações decorrentes. Explica-se, assim, como uma função administrativa (regulação do exercício profissional) é atribuída aos próprios interessados, sem, com isso, integrá-los aos quadros da Administração, direta ou indireta. Com a delegação formal da função regulatória aos conselhos profissionais há, em certa medida, uma publicização dessas entidades, porque elas passam a fazer uso de atributos estatais (e, conseqüentemente, se sujeitam a um controle público). Há, por outro lado, uma diminuição do tamanho do Estado, porque o papel regulatório fica com os próprios profissionais. Nesse contexto, conforme destaca Vital Moreira, existem limites que não podem ser ultrapassados: o modelo autoregulatório não pode perder a sua componente jurídico-pública (porque se tornaria uma simples forma de auto-regulação privada), nem pode ser completamente absorvido pela organização estadual (porque deixaria de ser auto-regulação).

O que deve determinar a vinculação do conselho profissional a uma norma de direito administrativo é a finalidade dessa norma. Existem, como enfatizam Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara, normas que visam a atingir as entidades integrantes da Administração Pública, ainda que configuradas sob a moldura do direito privado, cuja aplicação não se justifica em se tratando de entidade pública não-estatal. Outras normas servem como contrapartida à atribuição de funções de caráter público e manejo de recursos públicos, tais como a que impõe o controle de contas. Apenas as normas da segunda espécie se aplicam aos conselhos profissionais.

[2]

28. Por fim, há de se ter em mente que o direito não deve constituir um fim em si mesmo, alicerçado em implicações meramente teóricas, afastado da realidade social e das consequências práticas da atuação do intérprete.

29. Conforme bem delineado pela Secretaria de Gestão e pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal em suas Notas Técnicas, a imprecisão no tratamento do tema, além de gerar

decisões casuísticas, que ora afastam, ora aproximam os Conselhos Profissionais do conceito de Administração Pública, pode acarretar consequências desastrosas ao já sensível sistema orçamentário público, seja pelo risco de se caracterizar os empregados dessas entidades como submetidos aos regimes estatutário e previdenciário próprio dos servidores públicos, seja pelo eventual impacto de englobar essas entidades no âmbito do Orçamento Geral da União.

30. Sobre essa visão econômica das implicações de determinadas interpretações jurídicas, cite-se mais uma vez trecho do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento do RE nº 938.837: Mas a terceira e última razão, Presidente - e aqui concluo e vou juntar um voto escrito em que analiso a questão de uma forma mais detalhada -, é que sou totalmente convencido - e acho que a realidade confirma isso - de que a gente precisa enxugar o Estado, e não alargar o Estado, trazendo para dentro dele essas obrigações. Quer dizer, acho que vivemos um momento em que é preciso desonerar o orçamento da União. A verdade é que nós criamos um Estado maior do que a sociedade é capaz de sustentar. E, portanto, o Estado ficou mais importante do que a sociedade. E a sociedade é que está vivendo em função do Estado, e não o contrário, como, a meu ver, deve ser. (grifou-se)

31. Desse modo, ante a todo o exposto nessa manifestação e nas explicações já exaradas no PARECER n. 00710/2016/TLC/CGJAN/CONJURMP/CGU/AGU e no Parecer nº 00703/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU - as quais se ratifica-, conclui-se pela possibilidade de prosseguimento da proposição, pois ausente qualquer violação aos limites materiais estabelecidos

no art. 60, §4º, da Constituição. As normas propostas representam legítima opção do Constituinte Derivado em dispor como o Estado regulará o tema e esclarecem, em definitivo, a natureza e regime jurídico aplicáveis aos Conselhos Profissionais.

32. Por fim, em relação ao inciso IV do §2º e ao §4º do art.174-B, por se tratar de matéria tributária, entende-se que não compete a essa Consultoria Jurídica de Planejamento, Desenvolvimento e

Gestão manifestar-se acerca do tema. Nesse sentido, considerando-se o disposto no art. 28 do Anexo I

do Decreto nº 9.745, de 2019, recomenda-se a oitiva da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária acerca da regularidade jurídica dos referidos dispositivos.

II.3. Técnica Legislativa

33. Quanto à técnica legislativa, entende-se que a proposta atende, de forma geral, ao disposto no Decreto nº 9.191, 2017, e na Lei Complementar nº 95, de 1998.

III. CONCLUSÃO

34. Ante a todo exposto, abstraídas as considerações relacionadas à conveniência e à oportunidade, opina-se pela juridicidade formal e material da proposta, com a recomendação de oitiva

da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária acerca da regularidade jurídica

do inciso IV do §2º e do §4º do art.174-B.

35. À consideração superior, com a recomendação de encaminhamento dos autos ao Gabinete do Procurador-Geral da Fazenda Nacional para manifestação.

36. Após, sugere-se o retorno do processo à Secretaria-Executiva deste Ministério da Economia para adoção das providências cabíveis.

Brasília, 03 de maio de 2019.

LUANA FOCETOLA REGAZONE

ADVOGADA DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110001227201967 e da chave de acesso 6bce7c852

Notas

1. ^ Item 12 da Nota Técnica nº 8550/2019-MP.

2. ^ OSMO, Carla. Os conselhos profissionais integram a estrutura orgânica do Estado? Revista de Direito Público da Economia RDPE, Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p. 45-66, jan./mar. 2008.

Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=52607>>.

Documento assinado eletronicamente por LUANA FOCETOLA REGAZONE, de acordo com os normativos

legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código

256312286 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a):

LUANA FOCETOLA REGAZONE. Data e Hora: 03-05-2019 18:05. Número de Série: 13814664.

Emissor:

Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

CONSULTORIA JURÍDICA DE PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

GABINETE DA CONJUR/MP

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00858/2019/CONJUR-MP/CGU/AGU

NUP: 05110.001227/2019-67

INTERESSADOS: SECRETARIA ESPECIAL DE DESBUROCRATIZAÇÃO, GESTÃO E

GOVERNO

DIGITAL E OUTROS

ASSUNTOS: NORMATIZAÇÕES

I. De acordo a manifestação, ratificando-se as minutas (docs. SEI nº 2062398 e 2062399)

II. O assunto já se encontra na Coordenação-Geral de Assuntos Tributários. Desse modo, encaminhe-se o feito à Divisão de Gabinete da PGFN, para fins de consolidação das manifestações.

Brasília, 04 de maio de 2019.

FABIANO DE FIGUEIRÊDO ARAUJO

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 05110001227201967 e da chave de acesso 6bce7c85

Documento assinado eletronicamente por FABIANO DE FIGUEIREDO ARAUJO, de acordo com os

normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 258041385 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário

(a): FABIANO DE FIGUEIREDO ARAUJO. Data e Hora: 04-05-2019 10:28. Número de Série: 17151578.

Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO TRABALHO

COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS DE DIREITO TRABALHISTA

PARECER n. 00608/2017/CONJUR-MTB/CGU/AGU

NUP: 46010.001319/2017-91

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ASSUNTOS: CONSELHOS REGIONAIS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E AFINS

EMENTA:

I. Direito Constitucional e do Trabalho.

II. Minuta de Emenda Constitucional que tem por finalidade estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais, e para tanto pretende-se acrescentar o Art. 174-A à vigente Constituição do País.

III. Art. 62, Constituição Federal.

IV. Pela ausência de óbices jurídicos ao seguimento da proposta.

Sr. Consultor Jurídico,

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca de proposta de Emenda Constitucional que tem por finalidade estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais, e para tanto pretende-se acrescer o Art. 174-A à

Carta Política do País.

A minuta fora encaminhada a esta Pasta Ministerial pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00054/2017 MP MTB, de 02 de março de 2017, e do

PARECER n. 00710/2016/TLC/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 20 de junho de 2017, da Consultoria Jurídica junto

ao citado Ministério, que é conclusivo pelo prosseguimento da proposta.

No âmbito do Ministério do Trabalho, a minuta fora objeto de análise pela Secretaria de Políticas Públicas

de Emprego - SPPE , que se manifestou por meio da Nota Técnica nº 1052/2017/CIRP/DER/SPPE/MTb, de 19 de setembro de 2017, oportunidade em que se posiciona à não oposição ao prosseguimento da minuta de Proposta de Emenda

à Constituição de promovida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/79116589>

1 de 6 01/03/2018 07:15

Na oportunidade, destacou a SPPE:

(...)

Sendo assim, compreende-se que apesar de controverso a matéria na doutrina e jurisprudência, esta CIRP entende ser possível a delegação do poder de polícia a particulares, desde que a restrição ao exercício de um direito seja em favor do interesse público.

Nesse sentido, ao se normatizar a apreciação dos pedidos de projeto de lei para criação de conselhos profissionais, indicando critérios e requisitos que obrigatoriamente devem conter na minuta, observando a necessidade e adequação da proposta em relação à necessidade de proteção social dos que utilizam os serviços do profissional, e considerando que o processo de regulamentação de profissão é tema bastante controverso, em face da possibilidade de um marco regulatório atentar contra a liberdade ao trabalho preconizado na Constituição Federal e constituir-se somente numa forma legal de reserva de mercado, torna-se imprescindível estruturar e dimensionar os motivos que ensejam a regulamentação de uma profissão e, conseqüentemente, a criação do respectivo conselho fiscalizador.

(...)

É o relatório.

II - DA ANÁLISE JURÍDICA

II. a) Aspectos formais

Inicialmente, deve-se ressaltar que a manifestação desta Consultoria Jurídica subsume-se aos aspectos de

constitucionalidade e legalidade da proposta apresentada. A análise acerca da conveniência e interesse da Administração

em encaminhá-la compete à autoridade ministerial, com o auxílio técnico da Secretaria competente.

Ainda em sede preliminar, cumpre analisar a viabilidade de se veicular o tema da minuta em debate por

meio de Emenda à Constituição, tendo em vista que a Constituição Federal arrola em seu bojo limitações materiais à

edição desta espécie normativa, a exemplo do que se encontra disposto no art. 60 da Constituição Federal, in verbis:.

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

II - do Presidente da República;"

Ressalte-se que os limites para efeito de controle de constitucionalidade de emenda à Consituição encontram-se presentes nas cláusulas pétreas, que impede a deliberação de qualquer proposição que tenha por finalidade a

abolição de alguns dos fatos noticiados no art. 60, §4º, da Constituição Federal, textualmente:

"Art. 60 (omissis):

(...)

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/79116589>

2 de 6 01/03/2018 07:15

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV- os direitos e garantias individuais."

Analisando os dispositivos da proposta, percebe-se que nenhuma das restrições temáticas do §4º, do art.

60, da CF encontram-se presentes.

Ainda no que se refere aos aspectos formais da minuta, ressalta-se a necessidade de que sejam observadas

as regras fixadas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a

alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece

normas para a consolidação dos atos normativos.

II. b) Aspectos materiais

Já no que se refere aos aspectos materiais da minuta, deve-se destacar que se pretende acrescentar o Art.

174-A ao vigente texto constitucional, que deverá ter a seguinte redação:

"Art. 174-A. Os conselhos profissionais são submetidos ao regime jurídico de direito privado e terão natureza paraestatal.

§ 1º O pessoal dos conselhos profissionais está sujeito às regras do Direito do Trabalho, garantidos critérios impessoais na seleção.

§ 2º Cabe à lei estabelecer quanto aos conselhos profissionais:

I - a criação e as regras gerais de estruturação;

II - a definição dos poderes de fiscalização e aplicação de sanções; e

III - as situações abrangidas pela atuação do conselho.

§ 3º A lei poderá fixar o valor limite e os conselhos, o valor exato das taxas cobradas em razão do exercício de fiscalização de atividade profissional regulamentada." (NR)

Brasília-DF, de de 2017; 196º da Independência e 129º da República."

Atualmente os conselhos de fiscalização profissional considerados autarquias criadas por lei, com personalidade jurídica de direito público e exercem atividade tipicamente pública. A tal respeito o STF já decidiu em

Recurso Extraordinário em que funcionou como relator o Ministro Luiz Fux, o que segue:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CF.

NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO.

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/79116589>

3 de 6 01/03/2018 07:15

1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CB/88, quando da contratação de servidores.

2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026).

4. In casu, o acórdão recorrido assentou: EMENTA: REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO.

I – Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aporta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decretolei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União.

II – Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do estado, únicas qualificáveis como longa manus deste.

III – Remessa oficial provida. Pedido julgado improcedente.

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento.

No âmbito de competência da área técnica administrativa desta Pasta Ministerial, a matéria relativa à

contratação de pessoal que executa atividades profissionais para os conselhos de fiscalização profissionais encontra-se em

fase de estudos e, que, após tal fase é que se poderá proceder a análise de proposta de criação de referidos conselhos. Vejase o seguinte excerto extraído da NOTA TÉCNICA Nº 1052/2017/CIRP/DER/SPPE/MTb, em sua literalidade:

"(...)

Dessa maneira, a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), órgão do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP, com o objetivo de tratar sobre os conselhos profissionais e regime trabalhista adotado por essas entidades, convidou, no dia 28 de agosto de 2013, os Secretários desta Pasta para reunião, que ficou estabelecido um grupo de trabalho, com a participação dos membros da SEGEP/MP, da CONJUR/MP, da SGCT/AGU, do DCM/PGU e do MTb, que tem por finalidade iniciar estudos e discussões sobre a natureza jurídica dos conselhos fiscalizadores, acerca da relação de trabalho existente entre essas entidades e seus funcionários e quanto à necessidade de elaboração de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional <https://sapiens.agu.gov.br/documento/79116589>

4 de 6 01/03/2018 07:15

visando regular os procedimentos de criação de conselho e estabelecer o regime jurídico que deve ser aplicado aos trabalhadores que podem vir a executar atividades profissionais para esses conselhos.

Depreende-se então que os conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas são autarquias, com personalidade de direito público, realizam atividades típicas de Estado, porém, adota o regime celetista para contratação de pessoal. Considerando que tal formatação é desconhecida no âmbito da Administração Pública, em razão da forma como são contratados os empregados dos conselhos de fiscalização profissional, e que durante as reuniões foram discutidas alternativas que pudessem contribuir com a solução da questão, no entanto, em razão da complexidade do tema, os debates ainda não foram concluídos e, portanto, os estudos permanecem em andamento.

Entende-se, portanto, que somente após a conclusão dos estudos iniciados pelo MP é que o Poder Executivo poderá voltar a analisar as propostas de criação de conselhos de fiscalização profissional.

"(...)"

No caso em exame, pretende-se positivar no texto constitucional a natureza jurídica e o regime jurídico

dos Conselhos Profissionais, estabelecendo-se que eles terão caráter paraestatal (sem vinculação com a Administração

Pública); serão submetidos ao regime jurídico de direito privado; e obedecerão às regras do Direito do Trabalho, com

garantia de critérios impessoais de seleção.

Observe-se que a norma constitucional remete à lei as seguintes matérias: a criação e as regras

gerais de
estruturação dos conselhos; a definição dos poderes de fiscalização e aplicação de sanções; as situações abrangidas pela atuação do conselho; e definição do valor limite das taxas cobradas em razão do exercício de fiscalização de atividade profissional regulamentada, cabendo ao respectivo conselho a definição do valor exato da taxa. Assim, no que se refere aos aspectos estritamente jurídicos da proposta, não se verifica a existência de óbices ao seu seguimento. De fato, a medida tem por fito definir constitucionalmente a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

III – DA CONCLUSÃO

Em face dos argumentos expostos, conclui-se pela ausência de óbices de natureza jurídica ao seguimento

da proposta de Emenda Constitucional que tem por finalidade estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais,

e para tanto pretende-se acrescentar o Art. 174-A à Constituição Republicana.

São estas as considerações a serem encaminhadas ao Gabinete do Ministro.

Brasília-DF, 13 de outubro de 2017.

F. MOACIR BARROS

Advogado da União/CONJUR/MTb

Coordenador-Geral de Assuntos de Direito Trabalhista - Substituto

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/79116589>

5 de 6 01/03/2018 07:15

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 46010001319201791 e da chave de acesso 619b1d9d

Documento assinado eletronicamente por FRANCISCO MOACIR BARROS, de acordo com os normativos legais

aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 79116589 no endereço eletrônico

<http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FRANCISCO MOACIR BARROS. Data e Hora:

13-10-2017 16:04. Número de Série: 13478537. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

<https://sapiens.agu.gov.br/documento/791>



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Secretaria de Trabalho

Nota SEI nº 157/2019/STRAB/SEPRT-ME

Proposta de Emenda à Constituição. Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Processo SEI nº 05110.001227/2019-67

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de manifestação quanto à Proposta de Emenda à Constituição - PEC (2391449) em epígrafe.

2. A PEC tem por objetivo estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais, inserindo os seguintes dispositivos na Constituição Federal:

Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.

Art. 174-B. Os conselhos profissionais são entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado e que atuam em colaboração com o poder público.

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

§2º Quanto aos conselhos profissionais, compete à lei federal dispor sobre:

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, anuidades e multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§ 4º Aplica-se aos conselhos profissionais a imunidade prevista para as entidades sem fins lucrativos de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput do art. 150, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo.

3. A minuta de Exposição de Motivos (2062399) informa, em síntese, que 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. Pretende ainda afastar 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. Ressalta a disparidade atual existente quanto à natureza jurídica dos conselhos profissionais, o que traz riscos à Administração e aos próprios conselhos e aumento da burocratização. Por fim, enaltece a importância de explicitar a natureza jurídica dos conselhos profissionais e o regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores no texto Constitucional.

4. O processo foi encaminhado para manifestação da Subsecretaria de Políticas Públicas e Relações do Trabalho - SPPRT e da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho - SIT.

II - ANÁLISE

5. A SPPRT se manifestou favoravelmente à PEC por meio da Nota Técnica SEI nº 21/2019/CGCIPE/SPPRT/STRAB/SEPRT-ME (2365867). Transcreve-se abaixo os pontos mais relevantes apontados pela Subsecretaria:

8. Retomando-se a análise, entende-se ser pertinente esclarecer as circunstâncias relevantes que envolvem a criação de conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas. Nesse sentido, informa-se o que segue.

9. Os conselhos 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.

10. A Lei nº. 9.649, de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, dentre outras providências, tratou de estabelecer, por meio do artigo 58 e seus parágrafos, que **os serviços de fiscalização profissional, realizados pelos conselhos fiscalizadores de profissões, seriam exercidos em caráter privado, mediante delegação legislativa do Poder Público, e dotou as referidas entidades de personalidade jurídica de direito privado**, afastando qualquer hipótese de vínculo funcional e hierárquico entre aqueles e a administração pública.

11. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6, impugnou o artigo 58 e seus parágrafos, excetuando-se o § 3º, da Lei nº. 9.649, de 1998, pois entendeu que as atribuições delegadas aos conselhos fiscalizadores implicavam em atividades típicas de estado, que abrangem inclusive poder de polícia, de tributar e de punir, não podendo, portanto, ser delegadas às entidades privadas, em razão da interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, assim colocado pelo relator Senhor Ministro Sydney Sanches.

12. Dessa forma, restou estabelecido pelo STF que os conselhos fiscalizadores são entidades de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, razão pela qual se sustenta o entendimento de que a criação dessas entidades deverá ocorrer por meio de iniciativa de lei da Presidente da República, conforme previsto no art. 61, §1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

Porém, apesar de ter sido claro em sua decisão, o STF, ao excetuar o § 3º da impugnação, manteve a regra que estabelece que os empregados dos conselhos são regidos pelas leis trabalhistas. Tem-se, então, que os conselhos, apesar de possuírem natureza autárquica, têm suas atividades executadas por pessoal regido pelas leis trabalhistas, criando assim, nova figura na estrutura administrativa do Estado.

13. Diante dessa celeuma, no ano de 2013, o Ministério do Planejamento (MP) iniciou debate com representantes da Casa Civil, do Ministério do Trabalho (MTb) e da Advocacia Geral da União (AGU) com a finalidade de discutir quais regras deverão ser aplicadas aos conselhos fiscalizadores das profissões.

14. O objetivo primordial desse estudo, que visa disciplinar o assunto por meio de norma, é o intuito de, por exemplo, expor quais os requisitos que devem ser observados para criação dessa entidade, mencionar qual a sua personalidade jurídica e o vínculo funcional entre aquelas, os seus trabalhadores e a Administração Pública.

15. Além disso, cabe mencionar ainda que **os recursos e despesas dos conselhos de fiscalização não estão previstos na lei orçamentária anual, gozam de ampla autonomia, não sofrendo ingerência estatal em relação à sua estrutura, à administração e à eleição de seus dirigentes e não se submetem à supervisão ministerial.**

16. Quanto a entendimento de não ser uma entidade típica do Estado, ou seja, uma autarquia não estatal, *sui generis*, é pacífico na Administração Pública, bem como desta Pasta Ministerial que se manifestou por meio do Parecer/CONJUR/MTE nº 72/2007 que concluiu: o “entendimento jurídico é ter natureza jurídica *sui generis* e sujeitar suas contas ao controle feito pelo Tribunal de Contas da União – TCU.”

17. O Ministério do Planejamento por reiteradas vezes (“PARECER Nº 181 – 1.7/2012/FNF/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER Nº 0510

7.14/2013/ICN/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER Nº
09117.14/2014/AGD/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER
Nº00487/2015/TLC/CGJRH/CONJURMP/CGU/AGU; NOTA TÉCNICA Nº
39/2013/SEGEP/MP; NOTA TÉCNICA Nº 41/2013/SEGEP/MP”) **ratifica** seu

posicionamento de que os conselhos de fiscalização profissional são entidades públicas não estatais (paraestatais) que seguem um regime jurídico híbrido e equiparado ao das autarquias federais, ora se submetendo às regras de direito público, ora às de direito privado, ou melhor, essas entidades se desenvolveram sem qualquer ingerência estatal em relação às questões que dizem respeito a sua estrutura e a sua administração. Os seus dirigentes são eleitos diretamente pelos próprios associados. É destacado, inclusive, que essas entidades não estão submetidas a qualquer controle por parte da administração centralizada, apenas ao controle externo, mas sem serem vinculadas ou subordinadas a qualquer órgão público. **Ou seja, os conselhos de fiscalização profissional não admitem qualquer influência do Estado na sua administração.**

18. Em contrapartida, a União tem competência legislativa privativa para dispor sobre a organização e funcionamento dos conselhos de fiscalização profissional, com fundamento no art. 22, XVI, da Constituição, bem como na construção teórica segundo a qual há competência legislativa da União para disciplinar matérias afetas a Direito Administrativo federal.

19. Em contrapartida, a União tem competência legislativa privativa para dispor sobre a organização e funcionamento dos conselhos de fiscalização profissional, com fundamento no art. 22, XVI, da Constituição, bem como na construção teórica segundo a qual há competência legislativa da União para disciplinar matérias afetas a Direito Administrativo federal.

[...]

22. Posto isto, tem-se como regra a liberdade do exercício de qualquer profissão. Excepcionalmente, para alguns ofícios, regras especiais se impõem para o regular desempenho da atividade, tendo em vista a necessidade de assegurar a melhor técnica, a segurança, a salubridade, entre outros valores, em benefício de toda a sociedade. Nestes casos, é de rigor a criação de um órgão gerenciado pela própria categoria profissional, fora da estrutura estatal, para fiscalizar, tributar e sancionar a referida atividade profissional. Esta é a interpretação do Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou no sentido de que "nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. **Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional.**" (RE 414.426/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 1º.08.2011, DJe 37.10.2011).

23. Por todo exposto, registra-se que nos últimos anos, tem-se notado crescente aumento do número de proposições legislativas acerca do tema de Regulamentação de Profissões e criação de Conselhos Fiscalizadores Profissionais. Isso, tem levado não só a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, por intermédio da Coordenação de Identificação e Registro Profissional – CIRP/CGCIPE, órgão singular deste Ministério a refletir sobre o tema, mas também debater o assunto no âmbito do Poder Legislativo e da sociedade organizada, desde o cunho ideológico, até o conceito e a necessidade da própria regulamentação.

24. Aqui, registra-se que a regulamentação inibe a atividade econômica e deve-se rever de forma mais contundente, por parte de todos os envolvidos nesse processo, quais os verdadeiros aspectos que levam a intervenção estatal, uma vez que, o poder público deve se comportar em prol da sociedade e não como mero defensor corporativista de interesses individuais, fugindo do seu papel primordial, qual seja, defensor da sociedade.

25. Os mais diversos projetos de lei tem passado por esta CIRP e trazem como tema a proposição de regulamentação de profissões desde aquelas que exigem capacitação básica, ou mesmo não requerem nenhuma capacitação para sua prática até profissões, cuja capacitação exigem conhecimento técnico mais avançados, além disso, na sua maior parte, vem atrelado com a criação de uma nova autarquia federal, à qual caberia a fiscalização dessa atividade.

26. Com isso, percebe-se que o tema é polêmico e requer estudo aprofundado, pois a criação de conselhos profissionais, atualmente, se depara com uma série de questionamentos, no âmbito do Poder Judiciário e Executivo, referente a sua própria natureza jurídica e, por consequência a sua função pública de poder de polícia, além de questionamentos sobre o vínculo dos seus funcionários, que hoje, são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

[...]

28. Por fim, em razão da insegurança jurídica gerada pela falta de normatização do regime jurídico aplicável aos conselhos de fiscalização profissional, **reitero a recomendação feita às autoridades competentes do órgão consulente para que encaminhe proposta de emenda à Constituição ao Congresso Nacional.**

6. A SIT, por sua vez, manifestou-se por meio da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SIT/STRAB/SEPRT-ME (2395265) informando que a fiscalização profissional (art. 22, XVI, da CF) não se confunde com inspeção do trabalho a que se refere o art. 21, XXIV da Constituição. Conclui, em face disso, que a matéria da PEC em nada afeta sua alçada de atribuições, sendo favorável a seu prosseguimento, conforme se observa abaixo:

13. Diante disso, percebe-se que as competências da Inspeção do Trabalho não se confundem com o poder fiscalizatório dos conselhos profissionais. Por óbvio, como a Inspeção do Trabalho fiscaliza o cumprimento da legislação trabalhista, cujas normas englobam os mais variados aspectos das relações de trabalho, é possível que existam pontos de aproximação entre sua atuação e o poder fiscalizatório dos conselhos profissionais. Todavia, tal situação, além de remota, não afeta as atribuições da Inspeção do Trabalho e de conselhos profissionais, pois como suas respectivas competências são definidas em lei, não há sobreposição de um ente ao outro.

14. Diante de todo exposto, e considerando que a proposição não dispõe sobre as competências da Inspeção do Trabalho, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho opina favoravelmente à proposta de emenda à Constituição.

III - CONCLUSÃO

7. Diante das exposições acima, corroborando com o entendimento das áreas técnicas, sugere-se à Secretaria de Trabalho **que se manifeste favoravelmente à Proposta de Emenda à Constituição** que pretende estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Documento assinado eletronicamente

FÁBIO NELSON VIEIRA

Auditor-Fiscal do Trabalho

De acordo. Ao Secretário de Trabalho.

Documento assinado eletronicamente

MARIANA BANDEIRA DE MELLO PARENTE SADE

Chefe de Gabinete

Aprovo o Parecer. Submeto os autos ao Senhor Secretário Especial de Previdência e Trabalho com posicionamento favorável à Proposta de Emenda à Constituição que pretende estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Documento assinado eletronicamente

BRUNO SILVA DALCOLMO

Secretário de Trabalho

De acordo. À Assessoria Parlamentar, para ciência e demais trâmites.

Documento assinado eletronicamente
BRUNO BIANCO LEAL
Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nelson Vieira, Auditor(a) Fiscal**, em 21/05/2019, às 16:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Mariana Bandeira de Mello Parente Sade, Chefe de Gabinete**, em 21/05/2019, às 18:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Silva Dalcolmo, Secretário(a)**, em 22/05/2019, às 17:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Bianco Leal, Secretário(a) Especial de Previdência e Trabalho Adjunto(a)**, em 22/05/2019, às 18:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2398475** e o código CRC **4F1D219A**.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão
Departamento de Modelos Organizacionais
Coordenação Geral de Modelos de Gestão

Nota Técnica para Atos Normativos nº 102/2019-MP

Assunto: PEC - Conselhos de fiscalização profissional

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Esta nota técnica analisa o papel e as relações dos conselhos profissionais com a Administração Pública com o objetivo de pôr termo à controvérsia sobre sua natureza jurídica. Como solução, apresenta proposta de emenda à constituição (PEC) dispondo sobre a criação de conselhos profissionais com referência na doutrina da regulamentação das profissões.
2. A PEC materializa a uniformização do entendimento que vinha sendo adotado por unidades dentro do Ministério da Economia e afasta, definitivamente, a hipótese de equiparação da organização dos conselhos profissionais às autarquias integrantes da Administração Pública, ao trazer para a própria Carta Magna 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. Ressalta-se que o texto proposto avança para além do aspecto jurídico-formal da organização dos conselhos profissionais e adentra também no campo da regulação do mercado de trabalho.

OBJETIVO

3. Definir na Constituição Federal a natureza jurídica dos conselhos profissionais por meio de proposição de emenda à constituição (PEC).

PÚBLICO-ALVO

4. Profissões regulamentadas, profissionais liberais.

IMPLEMENTAÇÃO E CRONOGRAMA

5. Não se aplica.

IMPACTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

6. Promove segurança jurídica e mitiga risco de aumento de despesa de custeio e, em especial, de pessoal.

IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

7. Não há impacto financeiro decorrente da adoção da medida proposta.

OUTRAS INFORMAÇÕES

8. Não se aplica.

ANÁLISE

9. — O número de processos em trâmite relacionados ao tema conselhos profissionais, nos últimos dez anos, e as pressões de atores externos e internos à burocracia do Estado para que este Ministério se manifeste sobre os mais variados assuntos envolvendo a organização dessas entidades, indicam a relevância e a urgência da matéria. Este departamento, no âmbito de sua competência, emitiu pareceres por meio das Notas Técnicas nº 6050/2016-MP, nº 11112/2016-MP, nº 6229/2017-MP, nº 13.449/2018-MP e nº 20641/2018-MP, nas quais argumentou, com fundamento no PARECER Nº 0911-7.14/2014/AGO/CONJUR-MP/CGU/AGU, que as autarquias profissionais são atípicas e não se coadunam com o padrão de autarquia pública.
10. Note-se que as características das autarquias profissionais não são compatíveis com as regras do Decreto-Lei nº 200/1967 aplicáveis às entidades da Administração indireta. De acordo com o citado DL, as autarquias são supervisionadas pelo Ministério a que se vinculam, aos quais compete:
- o designar seus dirigentes (art. 26, parágrafo único, 'a');
 - o receber sistematicamente relatórios, boletins, balancetes, balanços e informações que lhe permitam acompanhar as atividades da entidade e a execução de seu orçamento-programa, bem como da programação financeira aprovada pelo Governo (art. 26, parágrafo único, 'e');
 - o aprovar a proposta de orçamento-programa e programação financeira (art. 26, parágrafo único, 'd');
 - o aprovar balanços, balancetes e relatórios (art. 26, parágrafo único, 'e');
 - o fixar-lhe as despesas de pessoal e de administração;
 - o fixar critérios para gastos de publicidade e divulgação; realizar auditorias e avaliações periódicas de rendimento e produtividade.
11. Historicamente, os conselhos profissionais gozam de liberdade e autonomia para a escolha de seus dirigentes, para a gestão dos recursos oriundos das taxas pagas pelos profissionais registrados, e para desempenho de suas atribuições regimentais, não cabendo ao Poder Executivo dispor sobre sua organização e funcionamento e nem manifestar-se sobre alterações nas respectivas leis instituidoras.
12. A primeira iniciativa desta Secretaria de Gestão de encaminhar proposição de Emenda à Constituição com o objetivo de estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais remonta ao ano de 2016, tendo sido aprovada pelo PARECER n. 00710/2016/TLC/CGJAN/CONJURMP/CGU/AGU (Processo:05100.000026/2016-19). A proposição atual parte da discussão e revisão da versão anterior, sob a coordenação da Secretaria Executiva do Ministério da Economia, com a participação da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, das Secretarias de Gestão, da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoas, da Secretaria do Trabalho, da Secretaria Especial da Receita Federal, da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade e da Casa Civil da Presidência da República.
13. Registra-se o avanço no entendimento de que a abordagem da matéria ultrapassa o aspecto jurídico-formal da organização dos conselhos profissionais e adentra o campo da regulação do mercado de trabalho. Nesse sentido, respeitada 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 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, conforme redação proposta.
14. A nova proposição é apresentada a seguir:

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Artigo único. A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 174-A. A lei não estabeleceria limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.” (NR)

“Art. 174-B. Os conselhos profissionais são entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado e que atuam em colaboração com o poder público.

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

§2º Quanto aos conselhos profissionais, compete à lei federal dispor sobre:

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, anuidades e multas.

§ 3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§ 4º Aplica-se o disposto no § 4º e na alínea “c” do inciso VI do caput do art. 150 aos conselhos profissionais.” (NR)

15. Para além da controvérsia formal 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.

16. Destaca-se que, nos últimos anos, a questão envolvendo a natureza jurídica dos conselhos profissionais repercutiu dentro da Administração, identificado-se, inclusive, posicionamentos contrários ao entendimento deste Ministério. Atualmente, a controvérsia sustenta-se em dois argumentos básicos:

I - O STF na decisão monocrática da ADIN 1.717-6 (DF) argumentou que Conselhos Profissionais são autarquias com poder de polícia, logo regem-se pelo direito público; e

II - No documento encaminhado a este Ministério por meio do Ofício 0938/2018-TCU/SECEX-RS, de 7/8/2018, o TCU considera “definitivamente esclarecida” dúvida a respeito da natureza jurídica dos conselhos profissionais com base na decisão do STF na ADIN 1.717-6 (DF), constituindo atributos suficientes para enquadrar os conselhos profissionais na categoria de autarquias pertencentes à Administração Pública: capacidade tributária ativa, imunidade tributária e *munus* público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado. (Relatório de Fiscalização e Orientação Centralizada- FOC, Parágrafos 37 e 38, p.15).

17. De acordo com o citado Relatório de Fiscalização e Orientação Centralizada-FOC, os artigos 21 e 22 da Constituição Federal incluem a fiscalização das profissões: **“a competência privativa da União para legislar sobre organização dos sistema nacional de emprego e as condições para o exercício das profissões”** continua vinculada à União, ao passo que aos conselhos profissionais foi delegada a competência para aplicar a legislação nacional relativa ao exercício profissional. Em razão do processo de descentralização administrativa, **“os conselhos aplicam a legislação nacional relacionada ao exercício da profissão que venha a ser desenvolvida e organizada pela União”**. Nesse sentido, “A União passou a delegar progressivamente a sua função de fiscalização do exercício profissional, criando por meio de leis específicas os denominados conselhos de fiscalização profissional: pessoas de direito público,

detentoras de autonomia administrativa e financeira e sujeitas ao controle do Estado para exercer a fiscalização do exercício profissional” (Relatório de Fiscalização e Orientação Centralizada- FOC, Parágrafos 22, 23 e 24, p. 13).

18. Considerando essa interpretação *sui generis*, a seguir são apresentadas as evidências com base nas quais este Ministério formou convicção contrária a respeito da natureza dos conselhos profissionais, e que orientam a proposição de emenda à constituição. Os argumentos estão organizados nos seguintes tópicos: a) Sistema Nacional de Emprego, Inspeção e Fiscalização Profissional; b) Associações Profissionais, Regulamentação e Fiscalização Profissional; c) Histórico das Associações Profissionais no Brasil; d) O Caso Emblemático da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e) O Pensamento de Outros Juristas sobre a Natureza Jurídica dos Conselhos Profissionais; f) Riscos Associados ao Posicionamento do STF e do TCU.
19. As evidências que são detalhadas abaixo foram organizadas sob os seguintes tópicos: a) Sistema Nacional de Emprego, inspeção e fiscalização profissional; b) Associações profissionais, regulamentação e fiscalização profissional; c) Histórico das associações profissionais no Brasil; d) O caso emblemático da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); e) Experiência internacional; f) Delegação do poder público para associações profissionais nas constituições a partir de 1937; g) Delegação do poder de polícia; e) O pensamento de outros juristas sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais; f) Riscos associados ao posicionamento do STF e do TCU.

• SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO, INSPEÇÃO E FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

20. A Constituição dispõe: “Art. 21 - Compete à União:(...) XXIV- organizar, manter e executar a inspeção do trabalho; Art.22 – Compete privativamente à União legislar sobre:(...) XVI – Organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões”. Os artigos e incisos citados têm como referência a Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 1948, que orienta que cada país membro mantenha um serviço público e gratuito de emprego destinado a assegurar e a manter o pleno emprego, bem como a desenvolver e utilizar os recursos produtivos. É função precípua do Sistema Público de Emprego assegurar a eficácia do recrutamento e da colocação dos trabalhadores.
21. No Brasil, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi criado pelo Decreto Nº 76.403, de 08 de outubro de 1975, sob a coordenação e supervisão do então Ministério do Trabalho, à época integrado pela Secretaria de Emprego e Salário, pelos serviços e agências federais de emprego, pelos sistemas regionais de emprego, agências, núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional. Os objetivos do SINE são: I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego, em nível local, regional e nacional; II – implantar serviços e agências de colocação em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho; III – identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho; IV – propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; V – prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos; VI – fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações; VII – estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.
22. De acordo com Ramos e Freiras (1998: p.95), na atualidade, o Serviço Público de Emprego pode ser entendido como: “O arcabouço institucional que articula o sistema de benefícios financeiros ao trabalhador desempregado, a intermediação e a reciclagem e qualificação”.
23. Conforme constata-se, o SINE tem como finalidade a intermediação de mão-de-obra visando a reduzir o tempo de espera e a assimetria de informação existente no mercado de trabalho, tanto para o trabalhador quanto para o empregador. Portanto, busca promover o encontro da oferta e demanda de trabalho e a inclusão social, não tendo qualquer relação com as atividades exercidas pelos conselhos profissionais.

24. Do mesmo modo, a inspeção do Trabalho (verificação *in loco* das condições de trabalho, segundo as regras gerais da Consolidação das Leis do Trabalho e normativos correlatos), tem como referência a Convenção nº 81 (1947) da OIT, que regulamenta a matéria em âmbito internacional. No Brasil, foi instituída pelo Decreto Nº 1.313, de 17 de janeiro de 1891, que em seu art. 1º previa – “É instituída a fiscalização permanente de todos os estabelecimentos fabris em que trabalharem menores”. Com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943, a Inspeção do Trabalho foi fixada no Título VII – Do Processo de Multas Administrativas. A Convenção nº 81 da OIT foi ratificada pelo Brasil em 25 de abril de 1957. O Decreto Nº 55.841, de 15 de março de 1965 aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho.
25. O Art. 21, inciso XXIV, da Constituição, atribui à União competência para organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. Por sua vez, o Decreto Nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, aprovou o Regulamento da Inspeção do Trabalho, estabelecendo em seu art. 18 a competência nessa matéria dos Auditores Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional. Dentre as atribuições do auditor fiscal, consta a lavratura de autos de infração por inobservância das disposições legais.
26. Como se pode concluir, não existe correlação entre o sistema nacional de emprego e a inspeção do trabalho, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, e a fiscalização que decorre da regulamentação profissional, essencialmente voltada para o código de ética profissional. Por essa razão, os conselhos profissionais não fazem parte do arranjo de implementação da política pública de emprego. Constitui equívoco a interpretação de que os artigos 21 e 22 de CFRB fazem referência à atividade de fiscalização correspondente às leis regulamentadoras de cada profissão.

• ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS, REGULAMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

27. As associações profissionais têm origem nas corporações de ofício medievais. Com o progressivo desenvolvimento da técnica, os conselhos profissionais passaram a ter como finalidade proteger o campo da atuação profissional por exclusão de grupos de ocupação. A sociologia do trabalho explica que uma atividade só pode ser considerada uma profissão se ela possuir um conjunto específico e preciso de atributos. Uma listagem de atributos distingue a profissão da ocupação. De acordo com esta abordagem, constituem elementos definidores e formadores do profissional: “[...] **a existência de um corpo de conhecimento suficientemente abstrato e complexo para requerer um aprendizado formal prolongado; uma cultura profissional sustentada por associações profissionais; uma orientação para as necessidades da clientela e um código de ética.**” (DINIZ, 2001, p.20, Apud ANGELIN: 2010).
28. A Constituição Federal estabelece no inciso XIII do art. 5º que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Qualquer profissão pode ser exercida independentemente de reconhecimento legal ou administrativo, desde que se trate de trabalho lícito ou, se for o caso, de acordo com as qualificações estabelecidas em lei.
29. O Verbete nº 2 da Súmula da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP), aprovado em 2008, estabelece que a regulamentação legal de profissão deve atender, cumulativamente, a três requisitos: (a) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente; (b) que haja a garantia de fiscalização do exercício profissional; e (c) que se estabeleçam os deveres e as responsabilidades pelo exercício profissional.
30. A doutrina da regulamentação das profissões entende que a regulamentação profissional não é a regra e tem como critério a prevalência do interesse público sobre os interesses de grupos ou de outros segmentos, criando direitos e deveres sociais de proteção à coletividade. Do contrário, o Estado pode acabar de forma sutil com a liberdade de opção profissional por meio da excessiva regulamentação (BASTOS:2004).

• HISTÓRICO DAS ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS NO BRASIL

31. As profissões que gozavam de status técnico-científico e de prestígio social nas décadas de 1930 e de 1940 tiveram constituídos seus órgãos de regulamentação e de fiscalização durante o Estado Novo, em alguns casos, com participação ativa do respectivo sindicato. São elas: o Conselho Federal Provisório de Medicina (instituído pelo Decreto-Lei Nº 7.955, de 13 de setembro de 1945 e transformado em autarquia pela [Lei no 3.268, de 30 de setembro de 1957](#)); o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura ([Decreto Nº 23.569 de 11 de dezembro de 1933](#) e [Decreto-Lei Nº 3.995, de 31 de dezembro de 1941](#)); a Ordem dos Advogados do Brasil (1930); o Conselho Federal de Contabilidade (Decreto-Lei Nº 9.295, de 27 de maio de 1946). Essas entidades foram identificadas como autárquicas de natureza paraestatal e classificadas como autarquias de fiscalização profissional ou corporativas, conforme registros do **Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal de 1945** e do **Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal de 1948**. Note-se que a literatura não fala em vinculação à Administração Pública. De acordo com Beatriz Wahrlich, os Conselhos de Medicina e de Engenharia e Arquitetura situavam-se sob a jurisdição dos Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio; e a OAB, sob a jurisdição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. (WAHRLICH:1983, ps. 749-752).
32. A análise da literatura e da legislação mostra que a origem dos conselhos não é estatal. Os mais antigos nasceram como associações civis e transformaram-se em autarquias sem vinculação à Administração, a partir do Estado Novo, num contexto sócio-técnico muito específico já superado pela dinâmica tecnológica e do mercado de trabalho. Algumas profissões regulamentadas permanecem fiscalizadas por entidades civis, a exemplo do Instituto Brasileiro de Atuária[1] e do Conselho Federal dos Representantes Comerciais[2]. Ressalta-se, ainda, que a organização “autárquica” é predominante nos casos das profissões de nível superior que gozam de prestígio social.
33. As profissões dividem-se em campos específicos do conhecimento técnico-científico (médico, advogado, engenheiro, arquiteto, assistente social, sociólogo, economista, jornalista, geógrafo, etc) e em atividades práticas de trabalho (corretor de imóveis, leiloeiro, jogador de futebol, guardador de carro, empregada doméstica, etc). A Classificação Brasileira de Ocupações -2002 elenca 9 grandes grupos ou famílias profissionais que, por sua vez, agrupam 99 tipos de ocupação. De acordo com os conceitos adotados, o Grupo dos Profissionais das ciências e das artes compreende as ocupações cujas atividades principais requerem para seu desempenho conhecimentos profissionais de alto nível e experiência em matéria de ciências físicas, biológicas, sociais e humanas. Também está incluído nesse grande grupo pessoal das artes e desportos, cujo exercício profissional requer alto nível de competência, como por exemplo maestros, músicos, dentre outros. Suas atividades consistem em ampliar o acervo de conhecimentos científicos e intelectuais, por meio de pesquisas; aplicar conceitos e teorias para solução de problemas ou por meio da educação; assegurar a difusão sistemática desses conhecimentos. A maioria das ocupações deste grande grupo requer competências nível quatro da Classificação Internacional Uniforme de Ocupações – CIUO 88. Este grupo compreende: Pesquisadores e profissionais policientíficos; Profissionais das ciências exatas, físicas e da engenharia; Profissionais das ciências biológicas, da saúde e afins; Profissionais do ensino; Profissionais das ciências sociais e humanas; e Comunicadores, artistas e religiosos.
34. Pesquisa realizada no âmbito deste Departamento de Modelos Organizacionais-DEMOR, em dezembro de 2016, evidenciou que dentre as 68 profissões regulamentadas, aproximadamente 38 integram o Grupo de Profissionais das Ciências e das Artes. As demais profissões distribuem-se em áreas de domínio técnico e de conhecimento prático.
35. Do total de 68 profissões regulamentadas, 44% são fiscalizadas por conselhos ou entidades congêneres, nem todas constituídas como entidade autárquica regida pelas regras do direito público. Nem todas as profissões ditas regulamentadas possuem um conselho específico para a profissão, a exemplo do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, que fiscaliza, também as profissões de geógrafo e de geólogo. Alguns conselhos possuem competência para fiscalizar mais de uma profissão. Sindicatos e até mesmo órgãos da administração direta realizam atividades correspondentes, muitas das vezes em parceria. Existem, ainda, as profissões regulamentadas que não se incluem nos requisitos identificados pela doutrina como determinantes da regulamentação, cuja legislação sequer faz referência ao ente fiscalizador.

36. Em que pese o disposto no Art. 5º, Inciso XIII da Constituição, imposições limitam o exercício profissional. Por exemplo, para que uma pessoa possa participar como técnico de uma empresa em uma concorrência pública, é preciso que ela e a empresa estejam inscritas e em dia com as taxas da entidade corporativa pertinente. Observa-se ainda que o grande número de ocupações constantes da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) _ documento normalizador do reconhecimento, da nomeação e da codificação dos títulos e conteúdos das ocupações do mercado de trabalho brasileiro _ comparado ao baixo número de profissões regulamentadas, indica o quanto o mercado de trabalho é complexo, dinâmico e diferenciado e o quanto a economia moderna, apesar da crescente importância do conhecimento especializado na sociedade contemporânea, não se restringe às ocupações regulamentadas, ou seja, às profissões. (NUNES: 2006).

• O CASO EMBLEMÁTICO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB)

37. Manifestações recentes do TCU, Acórdão TC 015.720/2018-7, visam a enquadrar a OAB na administração indireta,: *“ A OAB preenche todos os requisitos previstos no art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, necessários para ser enquadrada como autarquia, pois constitui “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”*. Em que pese o posicionamento da egrégia Corte, a literatura e o histórico da legislação reúnem evidências que nos permitem inferir que conselhos profissionais e sindicatos, a despeito de suas diferenças de atuação, possuem origem comum e, não obstante a relação com o poder público, preservaram sua independência quanto à organização, indicação de seus membros e fonte de recursos.
38. Note-se que o Decreto Nº 19.408, de 18 de novembro de 1930, que institucionalizou a Ordem dos Advogados do Brasil, primeiro conselho de regulamentação profissional, na redação do Artigo 17, evidencia a prerrogativa da categoria profissional de estabelecer as regras de seu funcionamento (estatuto), ainda que submetido à aprovação superior. *“Art. 17. Fica criada a Ordem dos Advogados Brasileiros, órgão de disciplina e seleção da classe dos advogados, que se regerá pelos estatutos que forem votados pelo Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros, com a colaboração dos Institutos dos Estados, e aprovados pelo Governo.”*
39. De acordo com o Ex- Ministro Carlos Ayres Britto, a OAB não se integra à Administração Pública e por isso ela não se submete à direção superior do Presidente da República, nem à supervisão, coordenação e orientação dos Ministros de Estado. Seu patrimônio não é do Estado, assim como seus cargos e empregos não são criados, modificados e nem extintos por lei. *“A OAB pode ser considerada como entidade pública no campo do múnus, no plano do ofício - vamos chamar de função, mas não é entidade pública no plano da composição dos seus quadros, da formação da sua diretoria, da forma de investidura da sua diretoria, na forma de recrutamento dos seus servidores. Bifronte nesse sentido. Ela é ambivalentemente pública e privada. O seu regime jurídico é necessariamente público e privado.”* (Fonte da citação: PARECER Nº 0911-7.14/2014/AGD/CONJUR-MP/CGU/AGU).

• EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

40. Na Espanha, existem as associações de representação de interesses profissionais que possuem reconhecimento público, porém constituem-se como associações regidas pelo Código Civil, classificadas na categoria corporações. Os chamados “Colegios” são considerados instrumentos de garantia efetiva da liberdade profissional.
41. *“La existencia de los Colegios no se entiende si no es con referencia al contenido del art. 35, cuando proceda; es decir, como instrumento para hacer efectiva la libertad profesional.*

En este aspecto, el Colegio debe erigirse en instrumento de defensa de los colegiados frente a posibles extralimitaciones de los poderes públicos.” (ARNAU: 2018)

42. Na União Europeia, as associações de representação de interesses profissionais ou de promoção de objetivos relacionados com o exercício da atividade profissional diferenciam-se da forma jurídica dos sindicatos devido à vedação legal de sindicalização de algumas categorias (p. ex. juízes, fiscais) e porque adotam forma livre na prestação de serviços aos seus membros, além da diferença com respeito aos objetivos associativos propostos, quais sejam científicos e profissionais, em comparação com a defesa direta dos interesses e dos meios típicos empregados pelas organizações sindicais.

• DELEGAÇÃO DO PODER PÚBLICO PARA ASSOCIAÇÕES PROFISSIONAIS NAS CONSTITUIÇÕES A PARTIR DE 1937

43. O Art. 58 da Lei Nº 9.649, de 1998, que dispõe sobre a delegação às associações profissionais, enquanto entidades privadas, das atribuições de tributar, fiscalizar e punir, foi declarado inconstitucional na ADIN 1717-06. Note-se que o ordenamento jurídico anterior à Constituição Federal de 1988 autorizava a delegação de funções de regulação profissional correspondentes à polícia administrativa. Retrocedendo na história, vamos encontrar na Constituição Federal de 1937, década em que foram constituídos os primeiros conselhos profissionais, a delegação de funções de poder público para associações profissionais ou sindicais:

Constituição Federal de 1937:

“ Art. 138. A associação profissional ou syndical é livre. Sómente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contractos collectivos de trabalho, obrigatorios para todos os seus associados, impôr-lhes contribuições e exercer em relação a elles funções delegadas de poder publico.

...

Art. 140. A economia da produção será organizada em corporações, e estas, como entidades representativas das forças do trabalho nacional, collocadas sob a assistencia e a protecção do estado, são órgãos destes e exercem funções delegadas de poder Público.”

44. As Constituições que se seguiram (art. 159 da Constituição de 1946; art. 159 da Constituição de 1967; e art. 166 da Constituição de 1969) mantiveram a possibilidade de exercício de funções delegadas do poder público por associações profissionais ou sindicais. A mudança ocorreu partir da Constituição Federal de 1988, que foi omissa em relação à matéria. Como consequência, no bojo das reformas do Estado promovidas a partir de 1995, sob a orientação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado -PDRE, aprovou-se a Lei Nº 9.649/1998, sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, na qual se definiu a natureza jurídica das entidades de fiscalização e regulamentação profissional bem assim as regras a que se submete sua gestão.

45. A Lei supracitada é clara no que tange à natureza privada dos conselhos profissionais. A Lei nº 9.649 tem como fundamento os valores da liberdade de ofício e da menor intervenção estatal na ordem econômica e social, contudo, suscitou insatisfação nos segmentos mais alinhados com a estatização, que arguiram a sua constitucionalidade. Quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 1717/DF, firmou-se o entendimento sobre a impossibilidade de delegação das atividades realizadas pelos conselhos para entidades privadas. No acórdão proferido por ocasião do citado julgamento, afirma-se que atividades típicas de Estado só podem ser exercidas pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme as suas respectivas competências constitucionais, ou por entidades com personalidade de direito público constituídas mediante lei, integrantes da Administração indireta (art. 37, XIX, CRFB). O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6 declarou a inconstitucionalidade do art.58, caput, e § § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, da Lei 9.469/1998. Ressalta-se,

contudo, que o § 3º, relativo ao regime jurídico aplicável aos empregados dos conselhos não foi considerado inconstitucional. Note-se que até o advento da Lei nº 8.112/1990 aplicava-se, sem questionamento, a legislação trabalhista ao pessoal dos conselhos profissionais, conforme art. 1º do Decreto-lei nº 968, de 13 de outubro de 1969.

• DELEGAÇÃO DO PODER DE POLÍCIA

46. Nas constituições brasileiras anteriores à CF 1988, os conselhos profissionais, constituídos como associações privadas, receberam delegação do Poder Público para o exercício da regulamentação e da fiscalização profissional. A Lei Nº 9.649/1998 dispôs sobre a delegação às associações profissionais, enquanto entidades privadas, das atribuições de tributar, fiscalizar e punir. Sob o argumento de que essas funções correspondem ao poder de polícia e são típicas de Estado, o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6 declarou inconstitucional o Art.58, caput, e § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º.
47. A literatura conceitua poder de polícia ou polícia administrativa com fundamento no princípio da predominância do interesse público sobre o particular, caracterizando-o como restrição do exercício de atividades tidas como ilícitas em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor. Define-se Polícia Administrativa como “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação, ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercivamente aos particulares um dever de abstenção (*non facere*) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo” (Mello: 2006, p. 221).
48. Em recente decisão, o plenário do Supremo Tribunal Federal-STF admitiu a possibilidade de delegação de atividades instrumentais e fiscalizatórias. Essa tese é ilustrada no trecho de decisão monocrática proferida pelo Min. Marco Aurélio nos autos da ADI nº 2.310-MC: *“Atente-se para a espécie. Está-se diante de atividade na qual o poder de fiscalização, o poder de polícia fazem-se com envergadura ímpar, exigindo, por isso mesmo, que aquele que a desempenhe sinta-se seguro, atue sem receios outros, e isso pressupõe a ocupação de cargo público, a estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Aliás, o artigo 247 da Lei Maior sinaliza a conclusão sobre a necessária adoção do regime de cargo público relativamente aos servidores das agências reguladoras. Refere-se o preceito àqueles que desenvolvam atividades exclusivas de Estado, e a de fiscalização o é. A vexata quaestio, desta feita, cinge-se à definição da possibilidade de delegação, no bojo do poder de polícia, de determinadas fases da atividade, como a fiscalização, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, à luz dos artigos 30, 39, 41, 173 e 247 da Constituição.”*
49. O Superior Tribunal de Justiça –STJ, por sua vez, no julgamento do Recurso Especial 817.534/MG, referente à cobrança de multas por empresa de economia mista, identificou as fases do poder de polícia visando a determinar quais delas comportariam delegação. As atividades compreendidas na consecução do poder de polícia são agrupadas em 4: (i) legislação; (ii) consentimento, (iii) fiscalização e (iv) sanção. Considera que os atos de consentimento e fiscalização são delegáveis. Os referentes à legislação e sanção derivam do poder de coerção do Poder Público.
50. Em sintonia com a visão contemporânea do direito, Klein (2014) afirma que embora sejam recorrentes as manifestações doutrinárias e jurisprudenciais que tratam da matéria a partir da enunciação de um princípio geral de indelegabilidade, do ponto de vista fático, atividades correspondentes ao poder de polícia administrativa têm sido cada vez mais exercidas por entidades privadas em decorrência do desenvolvimento da técnica e de seus desdobramentos para a vida social, cuja extensão extrapola a capacidade operacional do Estado. Segundo Klein (2014), as ordens profissionais constituem uma modalidade de autorregulação com delegação legislativa de competências. Existem diversas formas de incentivo estatal à autorregulação assim como de atribuição de efeitos públicos aos resultados produzidos pelas entidades no exercício de atividade privada. Destaca a especialista que nas modalidades de autorregulação impostas pelo Estado pode-se

verificar o desempenho de atividades de polícia administrativa por entidades privadas mediante delegação estatal.

• O PENSAMENTO DE OUTROS JURISTAS SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

51. Marçal Justen Filho advoga que “afirmar que certo ente se constitui em autarquia significa muito pouco em termos de determinação do regime jurídico aplicável. Mais especificamente, determinar que uma entidade tem natureza autárquica não acarreta a incidência de um regime jurídico predeterminado, único e uniforme. A dimensão da autonomia efetivamente assegurada para cada autarquia depende da disciplina legislativa adotada pela lei Instituidora.” (JUSTEN FILHO: 2011, p. 250).
52. O argumento de que os conselhos profissionais são um tipo particular de autarquia que não integra a Administração é ratificado por Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara (2006). De acordo com os especialistas, a lei instituidora das entidades é que determina que são públicas, assim como suas prerrogativas e regras a seguir. Os conselhos profissionais são autorizados por lei a cobrar anuidades de seus membros e, no caso de inadimplência, a lançar mão de execução fiscal. Gozam de imunidade de impostos; sujeitam-se a controle do Tribunal de Contas, mas não fazem parte da Administração.
53. Segundo Rigolin (2016), as autarquias corporativas não foram criadas para prestar serviços públicos para toda a população, mas para fiscalizar o trabalho privativo de certas carreiras garantidas por reserva legal. Por esta razão diferenciam-se das autarquias públicas, não fazendo parte da Administração Pública. Dessa especificidade decorre a diferente incidência das regras constitucionais. Se os conselhos de fiscalização profissional, como autarquias corporativas, não integram a Administração pública, então as exigências constitucionais relativas a autarquias que compõem a Administração não se lhe aplicam.

• RISCOS ASSOCIADOS AO POSICIONAMENTO DO STF E DO TCU

54. Consideram-se riscos decorrentes do posicionamento adotado no âmbito do STF e do TCU sobre a natureza jurídica de direito público dos conselhos profissionais:
- a) 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.
 - b) 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.
 - c) 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.
 - d) 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.
 - e) 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 melhor uso dos recursos públicos visando à criação de valor público para toda a sociedade.

Referências:

- ANGELIN**, Paulo Eduardo. Profissionalismo e profissão: teorias sociológicas e o processo de profissionalização no Brasil. REDD – Revista Espaço de Diálogo e Desconexão, Araraquara, v. 3, n. 1, jul/dez. 2010.
- ALMEIDA**, Ricardo Pontes de. Poder de Polícia: conceito, características e meios de atuação e divisão no atual sistema administrativo brasileiro <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20010-20011-1-PB.pdf>
- BASTOS**, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. 2. volume: arts. 5 a 17. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 86/87.
- BORGES**, Marcio Alves. Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema nacional de emprego. REVISTA DA ABET V. 111 Nº 1 – 2003.
- COSTA**, Beatriz Rezende Marques; Valente, Manoel Adam Lacayo. Responsabilidade social dos Conselhos Profissionais. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa. 11/2008.
- FERNANDES**, Felipe Nogueira. <https://jus.com.br/artigos/21519/a-criacao-de-conselhos-profissionais-e-a-delegacao-da-atividade-de-fiscalizacao-de-profissoes-regulamentadas>.
- FRIZZO**, Giovanni. Reforma Administrativa do Estado e a Regulamentação das Profissões: Conselhos Profissionais Como Entidades Privadas e a Repressão aos Trabalhadores. Trabalho Necessário. **ano 9 – número 12 – 2011. issn: 1808-799X**
- JUSTEN FILHO**, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- KLEIN**, Aline Lícia. Exercício de Atividades de Polícia Administrativa por Entidades Privadas. SP, 2014. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito USP, orientação Maria Sylvia Zanella Di Pietro.
- Marrara**, Thiago. 2018. O exercício do poder de polícia por particulares. <http://genjuridico.com.br/2018/02/08/o-exercicio-do-poder-de-policia-por-particulares/>
- MELO**, Claudia Virgínia Brito de. Regulamentação da Profissão de Jornalista. 2009. Câmara Legislativa. <http://bd.camara.gov.br>
- MELLO**, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- NUNES**, Edson. Ensino Universitário, Corporação e Profissão: Paradoxos e Dilemas Estratégicos do Brasil. Documento nº 55. Observatório Universitário. Maio de 2006.
- RIBEIRO**, Mário F. C. Do poder de polícia no direito brasileiro. Breves apontamentos. http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4637
- RIGOLIN**, Ivan B. "Autarquias corporativas 'desautarquizadas'. Conselhos e ordens. Ampla autonomia administrativa", na Revista Fórum Administrativo, ano 2, n. 13, p. 327, mar. 2002
- RIGOLIN**, Ivan B. Conselhos de Fiscalização Profissional Não Estão Obrigados a Concurso Público. Jurisprudência Vinculada. <http://www.jurisite.com.br/doutrinas/administrativa/doutadm36.html> **consulta em 06/12/2016.**
- SHWARTZSMAN**, Simon. Atualidade do Liberalismo Político e do Corporativismo (1987). <http://www.schwartzman.org.br/simon/atualidad.htm>
- SUNDFELD**, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Conselhos de fiscalização profissional: entidades públicas não-estatais, in RDE - Revista de Direito do Estado. SP. nº 4, out/dez/06. p. 321/33.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. Reforma Administrativa na Era Vargas. FGV, RJ, 1983. 1ª ed.

ZYMLER, Benjamin. Direito Administrativo e Controle. Belo Horizonte: Fórum. 2012. p. 146.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

Outras Fontes:

Ev Martínez. Asociaciones Profesionales. 2018. <https://leyderecho.org/asociaciones-profesionales/>. Consulta 15/08/2018.

Juan Andrés Munõs Arnau. Colegios y Organizaciones Profesionales. Universidad de La Rioja p. 232 e 233. <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/8577/8185> consulta 15/08/2018

Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal e Sua Legislação. DASP. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1945.

Indicador da Organização Administrativa do Executivo Federal e Sua Legislação. DASP. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1948.

Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais. Tribunal de Contas da União. portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId

PARECER Nº 0911-7.14/2014/AGD/CONJUR-MP/CGU/AGU

PARECER N2 0510 - 7.14/2013/ICN/CONJUR-MP/CGU/AGU

PARECER/CONJUR/MTE/Nº 094/2011

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf?sequence=9

<http://www.oab.org.br/museuOAB/acervo.asp>

<http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/regulamentacao.jsf>

[1] O Instituto Brasileiro de Atuária (IBA) é uma sociedade civil sem fins lucrativos. Dentre seus objetivos enumeram-se: o incentivo à pesquisa, ao aperfeiçoamento técnico e profissional, a colaboração com o mercado financeiro e de seguros e a cooperação com o Estado no campo da atuação do profissional de atuária.

[2] O Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) regula e normatiza os Conselhos Regionais nos Estados da Federação e tem a atribuição institucional de fiscalizar o exercício da atividade de representação comercial. A entidade foi instalada no dia 10 de março de 1966, em decorrência de um movimento da categoria pelo reconhecimento da profissão. Participaram do evento delegados dos Conselhos de diversos Estados, que também aprovaram a sede do Confere no antigo Estado da Guanabara. A profissão foi regulamentada pela Lei nº 4.886/65.

CONCLUSÃO

55. A proposição de emenda à constituição apresentada 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. De acordo com o que preceitua a referida doutrina, a regulamentação ocorre na hipótese de ameaça à segurança da coletividade. Nesses casos,

podem ser criados conselhos profissionais na qualidade de entidades civis sem fins lucrativos, às quais se aplicam regras do direito privado e a legislação trabalhista.

56. No caso da PEC em comento não caminhar com a devida celeridade, consideram-se riscos estratégicos: (i) os impactos de ordem orçamentária e financeira decorrentes de um eventual enquadramento das chamadas autarquias profissionais no âmbito da Administração Pública; (ii) criação de entraves ao mercado de trabalho; e (iii) burocratização excessiva prejudicando a criação de valor público para toda a sociedade.
57. Por oportuno, sugere-se submeter esta Nota à avaliação da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e, eventualmente, a outras unidades deste Ministério que tenham algo a manifestar sobre a matéria.

À consideração superior.

SHEILA MARIA REIS RIBEIRO

Técnica de Nível Superior da Coordenação-geral de Modelos de Gestão

De acordo, à consideração do Diretor.

EDUARDO MONTEIRO PASTORE

Coordenador-geral

De acordo, à consideração do Secretário de Gestão.

MARCOS SANTOS KROLL

Diretor

Aprovo. Encaminhe-se ao gabinete da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, conforme sugerido.

CRISTIANO ROCHA HECKERT

Secretário de Gestão

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a minuta anexa de Proposta de Emenda à Constituição, que inclui no Capítulo I – *Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*, do Título VII – *Da Ordem Econômica e Financeira*, o Artigo 174-A e o Artigo 174-B que “*Estabelece 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.
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, respeitada 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 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.
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 dispares, alguns contrários ao entendimento defendido por este Ministério, classificando os conselhos profissionais na categoria de autarquias pertencentes à Administração Pública.
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.
 - 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.
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.

Respeitosamente,

PAULO GUEDES

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

Artigo único. A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 174-A. A lei não estabeleceria limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que esteja caracterizado dano concreto que possa advir à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social pela ausência de regulação.” (NR)

“Art. 174-B. Os conselhos profissionais são entidades sem fins lucrativos, submetidas ao regime jurídico de direito privado e que atuam em colaboração com o poder público.

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

§2º Quanto aos conselhos profissionais, compete à lei federal dispor sobre:

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, anuidades e multas.

§3º É vedado aos conselhos profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

§4º Aplica-se o disposto no § 4º e na alínea “c” do inciso VI do caput do art. 150 aos conselhos profissionais.” (NR)



Documento assinado eletronicamente por **CRISTIANO ROCHA HECKERT**, Secretário de Gestão, em 03/04/2019, às 18:41.



Documento assinado eletronicamente por **SHEILA MARIA REIS RIBEIRO**, Técnico de Nível Superior, em 03/04/2019, às 18:52.



Documento assinado eletronicamente por **EDUARDO MONTEIRO PASTORE**, Coordenador-Geral, em 03/04/2019, às 18:52.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS SANTOS KROLL**, Diretor, em 04/04/2019, às 11:19.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [<https://seimp.planejamento.gov.br/conferir>], informando o código verificador **8211194** e o código CRC **61520FB1**.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Secretaria de Trabalho
Subsecretaria de Políticas Públicas e Relações do Trabalho
Coordenação-Geral de Cadastros, Identificação Profissional e Estudos

Nota Técnica SEI nº 21/2019/CGCIPE/SPPRT/STRAB/SEPRT-ME

Assunto: Proposta de Emenda Constitucional que estabelece a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissionais

I - INTRODUÇÃO

1. Trata-se de solicitação da Secretaria Executiva deste Ministério da Economia que encaminha por meio de Despacho ([2232242](#)) à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e à Secretaria do Trabalho para análise e manifestação técnica da Subsecretaria de Políticas Pública e Relações do Trabalho por intermédio da Coordenação - Geral de Cadastro, Identificação Profissional e Estudos e da Coordenação de Identificação e Registro Profissional – CIRP Proposta de Emenda à Constituição (8284213) apresentada pela Secretaria de Gestão deste Ministério da Economia, por meio da Exposição de Motivos (8288970) e da Nota Técnica para Atos Normativos nº 102/2019-MP (8211194), com o objetivo de definir na Constituição Federal de 1988 a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

2. Em síntese, a Proposta, em termos gerais, tem o intuito de uniformizar o entendimento adotado por diversas unidades dentro do Ministério da Economia, e afastar definitivamente, a hipótese de equiparação dos conselhos profissionais às autarquias integrantes da Administração Pública, para isso, expondo no texto da Constituição Federal a definição de que conselhos são entidades privadas sem fins lucrativos atuando em colaboração com o poder público, aos quais se aplicam as regras do direito privado e a legislação trabalhista.

3. Inicialmente, registra-se que esta Coordenação é responsável por coordenar, orientar e acompanhar as atividades relativas ao registro profissional, cuja emissão é de competência das unidades descentralizadas deste Ministério e padronizar os procedimentos de acordo com a legislação em vigor, além de se manifestar tecnicamente nos projetos de lei que versem sobre regulamentação de profissão, competência essa que foi conferida por meio da Portaria nº 1.153, de 3º de outubro de 2017, que aprova o Regimento Interno dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado do extinto Ministério do Trabalho.

4. Além disso, frisamos que esta CIRP se manifesta nos projetos de lei em caráter opinativo, pois o processo de regulamentação profissional é de competência do Congresso Nacional, nos termos previstos no artigo 22, inciso XVI da Constituição Federal, que assim determina nos dispositivos a seguir:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões."

5. Nesse sentido, passa-se a análise da Proposta em destaque.

II - DA ANÁLISE

6. Antes de adentra no mérito da proposta, cumpre-nos destacar que a referida proposta foi analisada pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital ([2178278](#)) aprovando o

entendimento de que os conselhos de fiscalização profissional não integram a administração direta ou indireta da União, por meio da **Nota Técnica nº 8550/2019-MP** da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - Órgão central do SIPEC ([2141550](#)), a qual foi distribuída ao Departamento de Provimento e Movimentação de Pessoal (DEPRO) e ao DESEN (Despacho [2141551](#)) para análise que corroboraram ao entendimento supracitado, bem como foi submetido à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em relação aos assuntos tributários (Parecer 76 - [2347174](#)), que opinou conforme segue:

"Repise-se que a questão não é de mérito e que não há óbice de natureza material à proposta. Sugere-se apenas que a extensão aos Conselhos Profissionais da imunidade prevista na alínea "c" do inciso VI do art. 150 seja feita de forma mais clara. Nesse sentido, segue sugestão de redação:

§ 4º Aplica-se aos conselhos profissionais a imunidade prevista para as entidades sem fins lucrativos de que trata a alínea "c" do inciso VI do caput do art. 150, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo."

7. Além disso, importante mencionar que foi submetida ao Órgão jurídico que por meio do PARECER n. 00361/2019/LFR/CGJAN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU, que opinou pela juridicidade formal e material da proposta e recomendou oitiva da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária acerca da regularidade jurídica do inciso IV do §2º e do §4º do art.174-B.

8. Retomando-se a análise, entende-se ser pertinente esclarecer as circunstâncias relevantes que envolvem a criação de conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas. Nesse sentido, informa-se o que segue.

9. Os conselhos 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.

10. A Lei nº. 9.649, de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, dentre outras providências, tratou de estabelecer, por meio do artigo 58 e seus parágrafos, que os serviços de fiscalização profissional, realizados pelos conselhos fiscalizadores de profissões, seriam exercidos em caráter privado, mediante delegação legislativa do Poder Público, e dotou as referidas entidades de personalidade jurídica de direito privado, afastando qualquer hipótese de vínculo funcional e hierárquico entre aqueles e a administração pública.

11. No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717-6, impugnou o artigo 58 e seus parágrafos, excetuando-se o § 3º, da Lei nº. 9.649, de 1998, pois entendeu que as atribuições delegadas aos conselhos fiscalizadores implicavam em atividades típicas de estado, que abrangem inclusive poder de polícia, de tributar e de punir, não podendo, portanto, ser delegadas às entidades privadas, em razão da interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, assim colocado pelo relator Senhor Ministro Sydney Sanches.

12. Dessa forma, restou estabelecido pelo STF que os conselhos fiscalizadores são entidades de natureza autárquica, com personalidade jurídica de direito público, razão pela qual se sustenta o entendimento de que a criação dessas entidades deverá ocorrer por meio de iniciativa de lei da Presidente da República, conforme previsto no art. 61, §1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal.

13. Porém, apesar de ter sido claro em sua decisão, o STF, ao excetuar o § 3º da impugnação, manteve a regra que estabelece que os empregados dos conselhos são regidos pelas leis trabalhistas. Tem-se, então, que os conselhos, apesar de possuírem natureza autárquica, têm suas atividades executadas por pessoal regido pelas leis trabalhistas, criando assim, nova figura na estrutura administrativa do Estado.

14. Diante dessa celeuma, no ano de 2013, o Ministério do Planejamento (MP) iniciou debate com representantes da Casa Civil, do Ministério do Trabalho (MTb) e da Advocacia Geral da União (AGU) com a finalidade de discutir quais regras deverão ser aplicadas aos conselhos fiscalizadores das profissões.

15. O objetivo primordial desse estudo, que visa disciplinar o assunto por meio de norma, é o intuito de, por exemplo, expor quais os requisitos que devem ser observados para criação dessa entidade, mencionar qual a sua personalidade jurídica e o vínculo funcional entre aquelas, os seus trabalhadores e a Administração Pública.

16. Além disso, cabe mencionar ainda que os **recursos e despesas dos conselhos de fiscalização não estão previstos na lei orçamentaria anual, gozam de ampla autonomia, não sofrendo ingerência estatal em relação à sua estrutura, à administração e à eleição de seus dirigentes e não se submetem à supervisão ministerial.**

17. Quanto a entendimento de não ser uma entidade típica do Estado, ou seja, uma autarquia não estatal, *sui generis*, é pacífico na Administração Pública, bem como desta Pasta Ministerial que se manifestou por meio do Parecer/CONJUR/MTE n.º 72/2007 que concluiu: o “entendimento jurídico é ter natureza jurídica *sui generis* e sujeitar suas contas ao controle feito pelo Tribunal de Contas da União – TCU.”

18. O Ministério do Planejamento por reiteradas vezes (“PARECER N.º 181 – 1.7/2012/FNF/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER N.º 0510 7.14/2013/ICN/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER N.º 09117.14/2014/AGD/CONJURMP/CGU/AGU; PARECER N.º 00487/2015/TLC/CGJRH/CONJURMP/CGU/AGU; NOTA TÉCNICA N.º 39/2013/SEGEP/MP; NOTA TÉCNICA N.º 41/2013/SEGEP/MP”) **ratifica** seu posicionamento de que os conselhos de fiscalização profissional são entidades públicas não estatais (paraestatais) que seguem um regime jurídico híbrido e equiparado ao das autarquias federais, ora se submetendo às regras de direito público, ora às de direito privado, ou melhor, essas entidades se desenvolveram sem qualquer ingerência estatal em relação às questões que dizem respeito a sua estrutura e a sua administração. Os seus dirigentes são eleitos diretamente pelos próprios associados. É destacado, inclusive, que essas entidades não estão submetidas a qualquer controle por parte da administração centralizada, apenas ao controle externo, mas sem serem vinculadas ou subordinadas a qualquer órgão público. **Ou seja, os conselhos de fiscalização profissional não admitem qualquer influência do Estado na sua administração.**

19. Em contrapartida, a União tem competência legislativa privativa para dispor sobre a organização e funcionamento dos conselhos de fiscalização profissional, com fundamento no art. 22, XVI, da Constituição, bem como na construção teórica segundo a qual há competência legislativa da União para disciplinar matérias afetas a Direito Administrativo federal.

20. Segundo o PARECER n. 00703/2017/ALF/CGJAN/CONJUR-MP/CGU/AGU) o Presidente da República tem poder de iniciativa concorrente para propor projeto de lei versando sobre esta matéria.

Assumida a premissa desenvolvida nos subitens 2.1 e 2.1.b desta manifestação consultiva, segundo a qual os conselhos profissionais estão sujeitos a regime jurídico equiparado ao das autarquias federais e possuem personalidade jurídica de direito público para o Supremo Tribunal Federal, a disciplina da estrutura organizacional destes conselhos é matéria afeta ao Direito Administrativo federal, razão pela qual cabe à União dar cabo ao processo legislativo voltado a esta inovação legal.

Acresça-se o fundamento constitucional apontado no parecer jurídico juntado pelo CONFEA (SEI 3393195), no sentido de competir à União legislar privativamente sobre organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, CRFB). Bem verdade que a proposição submetida não traz, em si, condições para o exercício da profissão de engenheiro e agrônomo, mas disciplina a estrutura organizacional do conselho incumbido da fiscalização deste ofício. Mas é de se reconhecer que a própria existência e a boa organização do CONFEA são condições para o melhor exercício do ofício pelos profissionais a ela vinculados.

Ademais, pela regra do paralelismo das formas, ante a necessidade de edição de lei para criação dos conselhos profissionais (subitem 2.1.c deste Parecer), senão a lei, ou ato legislativo de hierarquia superior, poderá alterar ou extinguir essa estrutura administrativa pública não estatal. Mera decisão do colegiado, composto por profissionais da respectiva categoria, não seria capaz de alterar a composição do conselho, que, no caso presente, é disciplinada pelo art. 29 da Lei nº 5.194, de 1966. Apenas lei altera lei.

se que o objeto desta consulta tem um fator adicional em favor da tramitação do projeto de lei: trata-se de proposição analisada e aprovada pelo próprio CONFEA, submetida à apreciação do Poder Executivo federal por sua iniciativa. Fica evidenciada, no presente caso, a indissociabilidade entre a legalidade e a legitimidade. Isso, contudo, não afeta a validade da proposição caso venha a ser alterada quando da proposta pelo Presidente da República ou mediante emenda parlamentar durante sua tramitação. Afinal, no âmbito do processo legislativo, as instituições envolvidas são soberanas, desde que respeitadas as regras procedimentais constitucionais e regimentais, bem como as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CRFB).

Uma vez reconhecida a competência da União para legislar sobre a matéria, é de se afirmar a competência do Presidente da República para, concorrentemente aos demais legitimados, dar início ao processo legislativo atinente à alteração de aspectos relacionados ao funcionamento de conselho profissional. A disciplina da organização do CONFEA é matéria que não está afeta a qualquer competência de iniciativa privativa, razão pela qual é de se concluir que qualquer legitimado a iniciar o processo legislativo poderá apresentar proposição neste sentido. **Trata-se, portanto, de competência comum, assim definida pela doutrina constitucionalista:**

A iniciativa é dita comum (ou concorrente) se a proposição normativa puder ser apresentada por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos, no caso de iniciativa popular (CF, art. 61, § 2º). A iniciativa é comum para as proposições em que o constituinte não tenha restringido o âmbito da sua titularidade. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 891) 78. Refuto a tese apresentada no Parecer do CONFEA, no sentido de haver privatividade de competência de iniciativa do Presidente da República, fundada na alínea b do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição, assim redigida: "§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios " (grifei). Note-se que o dispositivo se destina a conferir poderes ao Presidente da República para iniciar a tramitação de projeto de lei sobre a organização administrativa dos Territórios Federais, que, por expressa previsão constitucional, integram a União (art. 18, § 2º). A regra invocada não guarda qualquer pertinência com o caso objeto desta consulta, portanto.

Compreendido que os conselhos de fiscalização profissional são entes paraestatais, organizacionalmente situados fora da estrutura da Administração Pública, e que não se equiparam, para nenhum dos efeitos, aos Territórios Federais, não pode ser este o fundamento a basear a definição do poder de iniciativa legislativa.

Tampouco tenho como aplicável o art. 61, § 1º, II, e, que confere ao Presidente da República a iniciativa privativa de lei que disponha sobre "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI". Como já afirmado, embora reconheça à luz da jurisprudência que os conselhos profissionais têm seu regime jurídico equiparado ao das autarquias federais, são entidades públicas não estatais, isto é, não se subsumem ao conceito de "administração pública".(grifamos)

21. Dito isto, pode-se observar que os conselhos profissionais e sua atuação estão disciplinados de forma escassa no âmbito constitucional. De início, é preciso destacar que a Constituição estabelece como direito individual fundamental a liberdade de ofício, nos termos do inciso XIII do art. 5º, nos seguintes termos: "é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações

profissionais que a lei estabelecer". É assente na literatura constitucionalista que esta disposição constitui típico exemplo de norma de eficácia contida, a instituir um comando autoaplicável, mas que pode vir a ser restringido por lei.

22. Posto isto, tem-se como regra a liberdade do exercício de qualquer profissão. Excepcionalmente, para alguns ofícios, regras especiais se impõem para o regular desempenho da atividade, tendo em vista a necessidade de assegurar a melhor técnica, a segurança, a salubridade, entre outros valores, em benefício de toda a sociedade. Nestes casos, é de rigor a criação de um órgão gerenciado pela própria categoria profissional, fora da estrutura estatal, para fiscalizar, tributar e sancionar a referida atividade profissional. Esta é a interpretação do Supremo Tribunal Federal, que já se manifestou no sentido de que "nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. **Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional.**" (RE 414.426/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, j. 1º.08.2011, DJe 37.10.2011).

23. Por todo exposto, registra-se que nos últimos anos, tem-se notado crescente aumento do número de proposições legislativas acerca do tema de Regulamentação de Profissões e criação de Conselhos Fiscalizadores Profissionais. Isso, tem levado não só a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, por intermédio da Coordenação de Identificação e Registro Profissional – CIRP/CGCIPE, órgão singular deste Ministério a refletir sobre o tema, mas também debater o assunto no âmbito do Poder Legislativo e da sociedade organizada, desde o cunho ideológico, até o conceito e a necessidade da própria regulamentação.

24. Aqui, registra-se que a regulamentação inibe a atividade econômica e deve-se rever de forma mais contundente, por parte de todos os envolvidos nesse processo, quais os verdadeiros aspectos que levam a intervenção estatal, uma vez que, o poder público deve se comportar em prol da sociedade e não como mero defensor corporativista de interesses individuais, fugindo do seu papel primordial, qual seja, defensor da sociedade.

25. Os mais diversos projetos de lei tem passado por esta CIRP e trazem como tema a proposição de regulamentação de profissões desde aquelas que exigem capacitação básica, ou mesmo não requerem nenhuma capacitação para sua prática até profissões, cuja capacitação exigem conhecimento técnico mais avançados, além disso, na sua maior parte, vem atrelado com a criação de uma nova autarquia federal, à qual caberia a fiscalização dessa atividade.

26. Com isso, percebe-se que o tema é polêmico e requer estudo aprofundado, pois a criação de conselhos profissionais, atualmente, se depara com uma série de questionamentos, no âmbito do Poder Judiciário e Executivo, referente a sua própria natureza jurídica e, por consequência a sua função pública de poder de polícia, além de questionamentos sobre o vínculo dos seus funcionários, que hoje, são regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

27. No ano de 2017, passou por esta Coordenação proposta de PEC com a mesma finalidade, resultando na EMI nº54 MP-MTE, e sobre isto, a Consultoria Jurídica a época exarou PARECER n. 00608/2017/CONJUR-MTB/CGU/AGU ([2369125](#)), no qual conclui-se pela ausência de óbices de natureza jurídica ao seguimento da proposta de Emenda Constitucional que tem por finalidade estabelecer a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

28. Por fim, em razão da insegurança jurídica gerada pela falta de normatização do regime jurídico aplicável aos conselhos de fiscalização profissional, reitero a recomendação feita às autoridades competentes do órgão consulente para que encaminhe proposta de emenda à Constituição ao Congresso Nacional.

29. São estas as informações que se propõem ao autor. Aprovo a Nota Técnica SEI nº 21/2019/CGCIPE/SPPRT/STRAB/SEPRT-ME. Encaminhe-se à Coordenação Geral de Cadastros, Identificação Profissional e Estudos, com posterior envio a SPPRT, STRAB e a SEPRT para conhecimento e providências quanto ao envio do respectivo documento a Secretaria - Executiva desta Pasta Ministerial para providências cabíveis.

III CONCLUSÃO

30. Relatório Técnico de opinião favorável a proposta de PEC (2062396) que estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais e visa reconhecer constitucionalmente a situação jurídica dos conselhos profissionais, submetidas ao regime de direito privado, bem como a sujeição de seus quadros de pessoal às regras da legislação trabalhista.

31. Submete-se esta Nota Técnica ao Coordenador de Identificação e Registro Profissional.

ANDRESSA SALES LEMOS

Chefe da Divisão de Identificação do Trabalhador

Aprovo a presente Nota Técnica.

Encaminhe-se à CGCIPE, para conhecimento e providências quanto ao envio do respectivo documento à SPRT, à STRAB e à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho – SEPRT.

SÉRGIO BARRETO DE OLIVEIRA SILVA

Coordenador de Identificação e Registro Profissional



Documento assinado eletronicamente por **Andressa Sales Lemos, Chefe de Divisão**, em 16/05/2019, às 18:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Barreto de Oliveira Silva, Coordenador(a)**, em 17/05/2019, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2365867** e o código CRC **65DD359D**.

Referência: Processo nº 05110.001227/2019-67.

SEI nº 2365867

Criado por [andressa.lemos](#), versão 26 por [andressa.lemos](#) em 16/05/2019 18:18:09.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho
Secretaria de Trabalho
Subsecretaria de Inspeção do Trabalho

Nota Técnica SEI nº 2/2019/SIT/STRAB/SEPRT-ME

Assunto: **Proposta de Emenda Constitucional sobre Conselhos Profissionais**

INTRODUÇÃO

1. A presente Nota Técnica analisa, sob a ótica da Inspeção do Trabalho, a proposta de Emenda Constitucional apresentada por meio do documento SEI nº [2062398](#), que estabelece a natureza jurídica dos conselhos profissionais.

2. Pelo teor da proposta, se verifica apenas uma relação remota e indireta entre as alterações do texto constitucional e as competências e atribuições da Inspeção do Trabalho, não havendo óbices da Subsecretaria de Inspeção do Trabalho à proposição.

ANÁLISE

3. De acordo com a Minuta de Exposição de Motivos da proposta (documento SEI nº [2062399](#)), as alterações à Constituição Federal visam, entre outras finalidades, "disciplinar tão somente as hipóteses de interesse da coletividade em que se justifica a regulamentação e fiscalização mediante a criação de conselhos profissionais, [...] bem como os limites de atuação dessas entidades no que diz respeito ao poder de tributar e aplicar sanções."

4. Conforme a Nota [2062396](#), a proposta de emenda constitucional se justifica pela necessidade de pacificar, entre outras questões, controvérsia acerca das naturezas do poder fiscalizatório exercido por conselhos profissionais e do poder de polícia estatal:

[em] documento encaminhado a este Ministério por meio do Ofício 0938/2018-TCU/SECEX-RS, de 7/8/2018, o TCU considera "definitivamente esclarecida" dúvida a respeito da natureza jurídica dos conselhos profissionais com base na decisão do STF na ADIN 1.717-6 (DF), constituindo atributos suficientes para enquadrar os conselhos profissionais na categoria de autarquias pertencentes à Administração Pública: capacidade tributária ativa, imunidade tributária e munus público decorrente do exercício do poder de polícia delegado pelo Estado.

5. Relativamente a essa controvérsia, referida Nota conclui que:

[...] não existe correlação entre o sistema nacional de emprego e a inspeção do trabalho, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, e a fiscalização que decorre da regulamentação profissional, essencialmente voltada para o código de ética profissional. Por essa razão, os conselhos profissionais não fazem parte do arranjo de implementação da política pública de emprego. Constitui equívoco a interpretação de que os artigos 21 e 22 de CFRB fazem referência à atividade de fiscalização correspondente às leis regulamentadoras de cada profissão.

6. Tal conclusão é acertada, e deixa claro que eventual confusão entre o poder fiscalizatório dos conselhos profissionais e o poder de polícia estatal se deve a uma interpretação equivocada da natureza das fiscalizações e sanções aplicadas por essas entidades e pelo poder público.

7. Nesse sentido, cumpre ressaltar as diferenças entre as competências e a extensão do poder fiscalizatório dos conselhos profissionais e o poder de polícia do Estado, mormente a Inspeção do Trabalho. Conforme elucidado no Parecer nº 00361/2019/LFR/CGJAN/COONJUR-PDG (2266708), conselhos profissionais:

são entidades públicas não estatais (paraestatais) incumbidas da autorregulação da respectiva categoria laboral. Isto é, estes conselhos são sujeitos da sociedade civil que representam os interesses institucionais da categoria agremiada e, ao mesmo tempo, são dotados do poder de polícia voltado à observância das normas técnicas e éticas no exercício da respectiva profissão supervisionada. Com efeito, tais conselhos não estão inseridos na estrutura organizacional da Administração Pública, embora a eles sejam conferidas prerrogativas de relevante interesse coletivo, para melhor fiscalização da atividade profissional.

[...]

A criação de conselho de fiscalização profissional não é resultado do fenômeno da descentralização administrativa, como ocorre na instituição de uma autarquia, dado que o Estado não está a instituir uma pessoa administrativa nova para exercer uma atividade tipicamente estatal. A Constituição estabelece a liberdade de ofício, razão pela qual se justifica a existência de uma pessoa alheia à estrutura do Poder Público, organizada sob gestão privada, com função de autorregular o exercício daquela atividade profissional.

[...]

Com efeito, os conselhos de fiscalização profissional possuem duas atribuições essencialmente distintas. A primeira é a proteção dos profissionais a eles vinculados. Nesta via, atuam como uma espécie de organização da sociedade civil, objetivando a defesa dos interesses corporativos. A segunda atribuição lhes foi destinada pelo Estado, mediante a delegação da regulação oficial da profissão em benefício do interesse público. Nesta seara, atua com poderes de regulamentação, de execução, de sanção e de disciplina; habilitam pessoas para o exercício profissional, editam regulamentos sobre a prática profissional, aplicam sanções disciplinares, entre outras. É o poder de polícia conferido a estes organismos pelo Estado. (RE nº 938.837)

[...]

Os conselhos profissionais são responsáveis pelo serviço de fiscalização das profissões regulamentadas. Apesar de a Constituição assegurar o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII, CF/88), algumas atividades, em razão de possíveis danos sociais decorrentes de seu exercício, podem ser regulamentadas por lei, mediante critérios técnicos e razoáveis. Nesses casos, as entidades fiscalizadoras têm o papel de garantir que o exercício da atividade profissional seja desempenhado em conformidade com as restrições impostas pela lei regulamentadora da profissão. Para isso, os conselhos profissionais são dotados de algumas prerrogativas tipicamente públicas, tais como o poder de polícia, o poder de tributar e o poder de punir. (RE nº 938.837)

8. Diante disso, resta claro que, dada a finalidade de autorregulação dos conselhos profissionais, o escopo de seu poder fiscalizatório se limita à fiscalização de normas técnicas, éticas e de prática profissional da respectiva categoria laboral.

9. A Inspeção do Trabalho, por sua vez, é a atividade administrativa de competência exclusiva da União (art. 21, XXIV, da Constituição Federal), que assegura o cumprimento da legislação trabalhista, inclusive relativa às condições de segurança e saúde no trabalho. A Auditoria-Fiscal do Trabalho, carreira responsável pela Inspeção do Trabalho, tem suas atribuições precípua dispostas no art. 11 da Lei nº 10.593/2002:

Art. 11. Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho têm por atribuições assegurar, em todo o território nacional:

I - o cumprimento de disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à medicina do trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego;

II - a verificação dos registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, visando a redução dos índices de informalidade;

III - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos referentes ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e à contribuição social de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, objetivando maximizar os índices de arrecadação;

IV - o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores;

V - o respeito aos acordos, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário;

VI - a lavratura de auto de apreensão e guarda de documentos, materiais, livros e assemelhados, para verificação da existência de fraude e irregularidades, bem como o exame da contabilidade das empresas, não se lhes aplicando o disposto nos arts. 17 e 18 do Código Comercial.

VII - a verificação do recolhimento e a constituição e o lançamento dos créditos decorrentes da cota-parte da contribuição sindical urbana e rural.

§1º. O Poder Executivo regulamentará as atribuições privativas previstas neste artigo, podendo cometer aos ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho outras atribuições, desde que compatíveis com atividades de auditoria e fiscalização.

§ 2º Os ocupantes do cargo de Auditor-Fiscal do Trabalho, no exercício das atribuições previstas neste artigo, são autoridades trabalhistas.

10. Cumpre salientar que o dispositivo acima transcrito não traz um rol taxativo, mas meramente exemplificativo, no sentido de que, utilizando-se da via regulamentar, o Poder Executivo pode atribuir aos Auditores-Fiscais do Trabalho outras competências, desde que compatíveis com as atividades de auditoria e fiscalização. A norma atualmente vigente que regulamenta a Inspeção do Trabalho é o Decreto nº 4.552/2002, que em seu art. 18 elenca as atribuições da Auditoria-Fiscal do Trabalho:

Art. 18. Compete aos Auditores-Fiscais do Trabalho, em todo o território nacional:

I - verificar o cumprimento das disposições legais e regulamentares, inclusive as relacionadas à segurança e à saúde no trabalho, no âmbito das relações de trabalho e de emprego, em especial:

a) os registros em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), visando à redução dos índices de informalidade;

b) o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), objetivando maximizar os índices de arrecadação;

c) o cumprimento de acordos, convenções e contratos coletivos de trabalho celebrados entre empregados e empregadores; e

d) o cumprimento dos acordos, tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil;

II - ministrar orientações e dar informações e conselhos técnicos aos trabalhadores e às pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, atendidos os critérios administrativos de oportunidade e conveniência;

III - interrogar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, seus prepostos ou representantes legais, bem como trabalhadores, sobre qualquer matéria relativa à aplicação das disposições legais e exigir-lhes documento de identificação;

IV - expedir notificação para apresentação de documentos;

V - examinar e extrair dados e cópias de livros, arquivos e outros documentos, que entenda necessários ao exercício de suas atribuições legais, inclusive quando mantidos em meio magnético ou eletrônico;

VI - proceder a levantamento e notificação de débitos;

VII - apreender, mediante termo, materiais, livros, papéis, arquivos e documentos, inclusive quando mantidos em meio magnético ou eletrônico, que constituam prova material de infração, ou, ainda, para exame ou instrução de processos;

VIII - inspecionar os locais de trabalho, o funcionamento de máquinas e a utilização de equipamentos e instalações;

IX - averiguar e analisar situações com risco potencial de gerar doenças ocupacionais e acidentes do trabalho, determinando as medidas preventivas necessárias;

X - notificar as pessoas sujeitas à inspeção do trabalho para o cumprimento de obrigações ou a correção de irregularidades e adoção de medidas que eliminem os riscos para a saúde e

segurança dos trabalhadores, nas instalações ou métodos de trabalho;

XI - quando constatado grave e iminente risco para a saúde ou segurança dos trabalhadores, expedir a notificação a que se refere o inciso X deste artigo, determinando a adoção de medidas de imediata aplicação;

XII - coletar materiais e substâncias nos locais de trabalho para fins de análise, bem como apreender equipamentos e outros itens relacionados com a segurança e saúde no trabalho, lavrando o respectivo termo de apreensão;

XIII - propor a interdição de estabelecimento, setor de serviço, máquina ou equipamento, ou o embargo de obra, total ou parcial, quando constatar situação de grave e iminente risco à saúde ou à integridade física do trabalhador; por meio de emissão de laudo técnico que indique a situação de risco verificada e especifique as medidas corretivas que deverão ser adotadas pelas pessoas sujeitas à inspeção do trabalho, comunicando o fato de imediato à autoridade competente;

XIV - analisar e investigar as causas dos acidentes do trabalho e das doenças ocupacionais, bem como as situações com potencial para gerar tais eventos;

XV - realizar auditorias e perícias e emitir laudos, pareceres e relatórios;

XVI - solicitar, quando necessário ao desempenho de suas funções, o auxílio da autoridade policial;

XVII - lavrar termo de compromisso decorrente de procedimento especial de inspeção;

XVIII - lavrar autos de infração por inobservância de disposições legais;

XIX - analisar processos administrativos de auto de infração, notificações de débitos ou outros que lhes forem distribuídos;

XX - devolver, devidamente informados os processos e demais documentos que lhes forem distribuídos, nos prazos e formas previstos em instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho;

XXI - elaborar relatórios de suas atividades, nos prazos e formas previstos em instruções expedidas pela autoridade nacional competente em matéria de inspeção do trabalho;

XXII - levar ao conhecimento da autoridade competente, por escrito, as deficiências ou abusos que não estejam especificamente compreendidos nas disposições legais;

XXIII - atuar em conformidade com as prioridades estabelecidas pelos planejamentos nacional e regional, nas respectivas áreas de especialização;

XXIII - atuar em conformidade com as prioridades estabelecidas pelos planejamentos nacional e regional.

11. Além das normas citadas, vale mencionar que Convenção nº 81 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) estabelece que compete à Inspeção do Trabalho, entre outros aspectos, atuar na aplicação de normas sobre condições de trabalho.

12. Conclui-se, assim, que a ordem jurídica vigente atribui de forma inequívoca à Inspeção do Trabalho a competência fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista no âmbito das relações de trabalho e de emprego.

13. Diante disso, percebe-se que as competências da Inspeção do Trabalho não se confundem com o poder fiscalizatório dos conselhos profissionais. Por óbvio, como a Inspeção do Trabalho fiscaliza o cumprimento da legislação trabalhista, cujas normas englobam os mais variados aspectos das relações de trabalho, é possível que existam pontos de aproximação entre sua atuação e o poder fiscalizatório dos conselhos profissionais. Todavia, tal situação, além de remota, não afeta as atribuições da Inspeção do Trabalho e de conselhos profissionais, pois como suas respectivas competências são definidas em lei, não há sobreposição de um ente ao outro.

CONCLUSÃO

14. Diante de todo exposto, e considerando que a proposição não dispõe sobre as competências da Inspeção do Trabalho, a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho opina favoravelmente à proposta de emenda à Constituição.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente

LEIF R. DE ALENCAR NAAS
Auditor-Fiscal do Trabalho
Assessor Técnico - Gabinete SIT

De acordo. Encaminhe-se ao demandante.

Documento assinado eletronicamente

CELSO AMORIM ARAÚJO
Subsecretário de Inspeção do Trabalho



Documento assinado eletronicamente por **Celso Amorim Araújo, Auditor(a) Fiscal do Trabalho**, em 21/05/2019, às 16:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leif Raoni de Alencar Naas, Auditor(a) Fiscal do Trabalho**, em 21/05/2019, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2395265** e o código CRC **F90E6D90**.

Referência: Processo nº 05110.001227/2019-67.

SEI nº 2395265

Criado por [leif.naas](#), versão 20 por [celso.amorim](#) em 21/05/2019 16:44:50.

00001.003065/2019-15

OFÍCIO Nº 232 /2019/CC/PR

Brasília, 4 de julho de 2019.

A Sua Excelência a Senhora
Deputada Soraya Santos
Primeira Secretária
Câmara dos Deputados – Edifício Principal
70160-900 Brasília/DF

Assunto: Proposta de emenda à Constituição.

Senhora Primeira Secretária,

Encaminho a essa Secretaria Mensagem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativa à proposta de emenda à Constituição que “Dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais”.

Atenciosamente,



ONYX DORNELLES LORENZONI
Ministro de Estado Chefe da
Casa Civil da Presidência da República

PUBLICADA NO DOU DE 5 DE JULHO DE 2019, SEÇÃO 1

Mensagem nº 276

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 60, inciso II, da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da proposta de emenda à Constituição que “Dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais”.

Brasília, 4 de julho de 2019.

