

COMISSÃO DE TRABALHO

PROJETO DE LEI Nº 2.468, DE 2021

(Apensados: PL nº 1.633/2022; PL nº 4.279/2021 e 879/2023)

Altera o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, para estabelecer a inviolabilidade do contador por seus atos e manifestações, no exercício da profissão.

Autor: Deputado FRANCO CARTAFINA

Relator: Deputada FLÁVIA MOARAIS

I – RELATÓRIO

O nobre Deputado Franco Cartafina apresentou à Casa o Projeto de Lei em epígrafe, acrescentando um parágrafo único ao art. 2º do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do contador e do guarda-livros, e dá outras providências. O dispositivo acrescentado prevê expressamente que, no exercício da profissão, o contador é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta Lei”.

Na justificção, o autor argumenta que o contador necessita de garantia de autonomia funcional, de modo que possa atuar com imparcialidade e independência no seu mister, em razão do leque de atribuições profissionais.

Anexos estão os seguintes Projetos de Lei:

1) Projeto de Lei nº 1.633, de 2022, de autoria do Deputado Hugo Leal, que “dispõe sobre o direito à inviolabilidade do local e instrumentos de trabalho dos profissionais da contabilidade no exercício das suas funções”.

2) Projeto de Lei nº 4.279, de 2021, de autoria do Deputado Gustavo Fruet, que “dá nova redação ao Capítulo IV do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que cria o Conselho Federal de Contabilidade (CFC),



define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências, para dispor sobre as atribuições privativas dos contabilistas e insere Capítulo IV-A para definir os direitos dos profissionais da categoria.”

3) Projeto de Lei nº 879, de 2023, de autoria da Deputada Fernanda Pessoa, que “dispõe sobre a expansão do serviço de contabilidade em todo território nacional”.

No prazo regimental não foram apresentadas Emendas.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

O Projeto principal pretende fixar em favor dos profissionais de contabilidade a inviolabilidade por atos e manifestações no exercício das atividades profissionais. Trata-se da concessão de inviolabilidade material em favor desses profissionais, instituto em muito semelhante ao aplicável aos parlamentares pela Constituição Federal (art. 29, VIII; art. 53).

Na justificativa, o autor não apresenta esclarecimentos detalhados em relação aos fundamentos para a extensão de tal proteção jurídica a esses profissionais. De fato, apenas menciona o leque de atividades que desempenha o contador, extraíndo apenas do exercício dessas atividades a conclusão de que o contador não pode desempenhar legitimamente suas funções sem a garantia de inviolabilidade dos atos e manifestações.

De nossa parte, pensamos que a extensão dessa prerrogativa constitucional, peculiar a parlamentares, precisaria não só de uma justificativa das ocorrências que a justificam, como também de uma melhor delimitação da aplicação do instituto. Da forma exposta no Projeto, o acolhimento da proposta implica a extensão de imunidade jurídica quase absoluta sem as devidas fundamentações e delimitações da proteção legal que se pretende conferir.

De fato, no âmbito do mérito que cabe a essa Comissão analisar, essa providência deve ser analisada estritamente em relação à liberdade de exercício profissional, garantia que encontra guarida no art. 5º, XIII



da Constituição Federal. Outros aspectos do instituto da imunidade pretendida não se incluem na competência dessa Comissão, uma vez que dizem respeito às repercussões dessa inviolabilidade na aplicação da lei processual civil e penal. Nesse sentido, tais aspectos deverão ser analisados pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), conforme despacho de distribuição exarado pela Mesa da Casa.

Nesse sentido, o segundo apensado, Projeto de Lei nº 1.633, de 2022, logra melhor êxito. Esse apensado não aplica imunidade material à pessoa do contador, mas, corretamente, ao seu local e aos seus instrumentos de trabalho. O apensado também detalha o que considera instrumentos de trabalho, considerando-os como servidores; documentos internos; documentos formais fornecidos por clientes, notas fiscais, balanços, guias, carteiras de trabalho, documentos de identificação, comprovantes de residência, certidões; equipamentos de informática; correspondências escritas e eletrônicas; meios de comunicação telefônica e telemática.

Diferencia-se também o apensado ao deixar expresso que a autoridade judiciária, motivadamente, poderá decretar a quebra da inviolabilidade em decisão motivadamente, cumprindo-se a busca e apreensão, na presença de representante do Conselho Regional de Contabilidade (CRC), vedando a utilização dos documentos, das mídias e dos objetos pertencentes a clientes do profissional da contabilidade averiguado, bem como dos demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes. Na sequência, o apensado prossegue detalhando o procedimento em caso de inviabilidade técnica da segregação da documentação não relacionado à investigação. Restringe a busca e apreensão a documentos físicos e eletrônicos ao sujeito passivo da medida, fixa prazo de 48 horas para identificação e seleção dos documentos físicos e eletrônicos de interesse da investigação. Por fim, considera como profissionais da contabilidade aqueles legalmente habilitados e regularmente inscritos junto ao Conselho Regional de Contabilidade do Estado, na qualidade de contadores ou técnicos em contabilidade, mediante a apresentação de identidade profissional válida.

O segundo apensado, Projeto de Lei nº 4.279, de 2021, por sua vez, não aborda o tema da inviolabilidade da atividade profissional do contador



como elemento principal. Esse apensado, na verdade, prevê a aplicação do instituto na atividade de contabilidade em meio a um conjunto de normas que regulamentam a profissão e dispõem sobre os direitos e as atribuições da categoria. De fato, o apensado trata do tema por meio da inserção de um capítulo intitulado “Dos Direitos do Profissional de Contabilidade” a ser inserido no Decreto-lei que regulamenta a atividade. De acordo com a proposta do segundo apensado, é direito do profissional de contabilidade “a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da profissão contábil”. Vê-se que a abordagem do segundo apensado coincide com a do primeiro, pois não direciona a proteção jurídica à pessoa do contador, mas sim aos elementos necessários ao livre exercício da atividade.

Como se disse acima, esse segundo apensado não tem como objeto principal a inviolabilidade do local e dos objetos de trabalho do profissional de contabilidade. Na verdade, trata-se de proposta bem mais ampla que vai bem além do escopo do Projeto principal e do primeiro apensado.

A proposta dá novo tratamento às atribuições privativas dos profissionais de contabilidade em relação ao tratamento dado pelo Decreto-Lei nº 9.295/46. Ao fazê-lo, alega, na justificativa, que as décadas já passadas desde a edição do Decreto tornaram as normas vigentes obsoletas, em razão das transformações pelas quais passou a atividade e menciona a edição da Resolução CFC nº 560/1983, atualizando as atribuições privativas dos profissionais de contabilidade.

De fato, é inegável que as modernas práticas contábeis não estão mais em sintonia com as normas reguladoras da profissão editadas décadas atrás. Note-se, porém, que somente a lei pode fixar as competências privativas dos profissionais, pois esse é o núcleo do instituto de regulamentação das profissões, que decorre da ressalva à liberdade de exercício de ofício ou profissão, feita na parte final do artigo 5º, XIII, da Constituição Federal, que sempre vale a pena reproduzir:

“Art. 5º



.....
XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;
.....”

O princípio constitucional é o da liberdade profissional, que implica a não intervenção do estado no mercado das profissões, que são, por isso, de livre acesso e exercício. A exceção de que trata a parte final do artigo permite, em razão do elevado interesse público consubstanciado na saúde e na segurança dos consumidores dos serviços, em casos especiais, a intervenção estatal para regulamentar o exercício de determinadas atividades, exigindo uma qualificação técnica específica e fixando as atribuições privativas correspondes à qualificação exigida.

Em razão disso, pensamos que é adequada a providência do apensado ao fixar o regramento das competências privativas do profissional na lei, pois o seu estabelecimento em norma infralegal (Resolução do CFC) não está de acordo com o dispositivo constitucional, que reserva tal matéria à lei ordinária. No entanto, ao fixar as competências do profissional de contabilidade, o projeto faz acréscimos à Resolução do CFC e extrapola o conteúdo acrescido, fugindo do campo estrito das competências privativas do profissional. Deve-se observar sempre que, apesar da autorização dada pela Constituição, a regulação profissional estatal é exceção à regra da liberdade profissional plena, e só pode ser exercida no limite necessário para preservar o interesse público inerente à regulamentação. A lei regulamentadora não pode ser utilizada para estabelecer reservas de mercado ou arbitrar disputas no interesse exclusivo das categorias.

Em razão disso, entendemos como meritória a iniciativa do apensado de trazer para a lei as disposições sobre competência do profissional de contabilidade, que hoje estão fixadas em Resolução do Conselho de Classe. Porém, apesar de acolher o mérito nesse ponto, entendemos também que ajustes são necessários, pois há visíveis pontos questionáveis, como tornar privativo do contador a proposição de regulações judiciais ou extrajudiciais, o que equivale a tornar privativo do contador a função de perito e avaliador em processos judiciais e extrajudiciais em geral. Também a prerrogativa de analisar custos e despesas em quaisquer modalidades não merece acolhida,



por ser atividade básica de gestão para a tomada de decisões do empreendedor, que pode ou não envolver a necessidade de um contador, em razão do tamanho da operação e de sua complexidade, sendo certo que tal dispositivo traz riscos à gestão de pequenas e microempresas. Do mesmo modo, o controle, a avaliação e o estudo da gestão econômica, financeira e patrimonial das empresas não pode ser uma atividade privativa do contador, eis que, por natureza, essas atividades pertencem ao empresário do empreendimento. Citamos ainda, como excesso regulatório da proposta, tornar privativo do contador a prestação de contas das entidades e órgãos da administração pública federal, estadual, municipal, das autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações de direito público, a serem julgados pelos tribunais, conselhos de contas ou órgãos similares.

Também não se pode acolher a proposta do apensado de inserir na lei as disposições da Resolução do CFC que tratam das atividades compartilhadas. Nos termos da portaria, transcritas no Projeto apensado “consideram-se atividades compartilhadas aquelas cujo exercício é prerrogativa dos profissionais da contabilidade e de outras profissões”. Isso não é possível porque, havendo lei que atribua a determinada profissão a competência para a prática de certas atividades, tem-se uma competência privativa. É da natureza da competência privativa que ela seja praticada exclusivamente pelo profissional indicado pela lei, presumindo-se que só esse profissional tem a qualificação técnica exigida pela regulamentação profissional que deu causa ao fechamento do mercado aos demais profissionais.

É por essa mesma razão que a regulamentação de profissões é exclusividade de ato do legislador ordinário, que deve ser exercido com razoabilidade e proporcionalidade, evitando-se a todo custo exorbitar a esfera do estritamente necessário para preservar o interesse público que informa a regulamentação profissional. Por isso também o compartilhamento de atividades entre profissionais de formações variadas é sinal inequívoco de que não se trata de matéria que necessite de formação específica e que, por isso, deve ser deixada livre. Assim, atende-se ao princípio da moderação na regulamentação profissional e não se promove o conflito e a celeuma entre as profissões no mercado de trabalho. Em outras palavras, atribuições



compartilhadas não são matéria de regulamentação profissional, pois essa trata apenas de competências privativas, que são aquelas que justamente excluem a prática do ato pelas demais profissões.

Voltando ao capítulo intitulado “Dos Direitos do Profissional de Contabilidade” que o Projeto apensado pretende introduzir na norma regulamentadora, o autor pretende estender ao profissional de contabilidade um conjunto de prerrogativas privativas do advogado. De fato, as normas ali previstas são uma transcrição adaptada das prerrogativas atribuídas ao advogado pelo art. 7º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que “Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)”.

Na justificativa, o autor não explica a razão dessa equiparação. Note-se que a jurisprudência e a doutrina têm sustentado que o suporte para as prerrogativas especiais concedidas ao advogado está no art. 133 da Constituição Federal, que considera o advogado indispensável à administração da justiça. Assim, tais prerrogativas especiais se justificam pelo papel exercido pelo advogado na manutenção do Estado Democrático de Direito, na aplicação e na defesa da ordem jurídica, na proteção dos direitos do cidadão. Desse modo, sendo manifesto que as profissões de advogado e de contador têm naturezas, competências, conhecimentos técnicos e campo de atuações distintos, na ausência de informações do autor, não vislumbramos as razões para a equiparação pretendida.

Por fim o terceiro apensado, Projeto de Lei nº 879, de 2023, tem dicção simples com apenas um comandando determinando que o exercício da profissão é válido em todo território nacional, observado os requisitos do art. 12 do Decreto-lei n.º 9.295 de 27 de maio de 1946. O objetivo da proposta, conforme declarado na justificação, é que profissional seja livre de exercer em outro estado da federação a profissão. Pelo que pudemos apurar, momento, o contador ou técnico em contabilidade, para atuar em estado diverso daquele da jurisdição do Conselho Regional de Contabilidade – CRC. Deve promover uma comunicação prévia ao CRC de destino, de forma eletrônica, por intermédio da página eletrônica ao CRC de origem. Parece-nos uma providência simples que garante bastante mobilidade aos profissionais do setor. Nesse sentido, entendemos como válida a incorporação desse procedimento ao Decreto-lei de



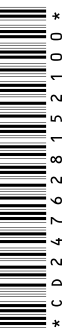
regência da atividade, de modo a assegurar a máxima liberdade de atuação profissional, buscada pelo Projeto de Lei apensado.

Em razão do exposto, somos pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 2.468, de 2021, 4.279/2021, 1.633/2022 e 879, de 2023, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2024.



Deputada Flávia Moraes
Relatora



COMISSÃO DE TRABALHO

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI NºS 2.468, DE 2021; 4.279, DE 2021, 1.633, DE 2022 E 879, DE 2023.

Altera o Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que “cria o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências”, para dispor sobre as atribuições privativas dos contabilistas e sobre inviolabilidade do local e instrumentos de seus instrumentos de trabalho.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 14.....

§1º O exercício profissional em estado da federação diverso daquele onde o contador ou técnico em contabilidade possui seu registro profissional dependerá apenas de comunicação prévia, efetivada de forma eletrônica, ao Conselho Regional de destino, por intermédio do Conselho Regional de origem”. (NR)

“CAPÍTULO IV

DAS ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS DOS CONTABILISTAS

“Art. 25. São atribuições privativas dos profissionais da contabilidade:

I – avaliar acervos patrimoniais e verificar haveres e obrigações, para quaisquer finalidades, inclusive de natureza fiscal;

II – avaliar fundos do comércio;

III – apurar valor patrimonial de participações, quotas ou ações;



IV – reavaliar e medir os efeitos das variações do poder aquisitivo da moeda sobre o patrimônio e o resultado periódico de quaisquer entidades;

V – apurar haveres e avaliar direitos e obrigações do acervo patrimonial de quaisquer entidades, em processos de liquidação, fusão, cisão, expropriação no interesse público, transformação ou incorporação dessas entidades, bem como em razão de entrada, retirada, exclusão ou falecimento de sócios quotistas ou acionistas;

VI – conceber planos de determinação das taxas de depreciação e exaustão dos bens materiais e de amortização dos valores imateriais, inclusive de valores diferidos;

VII – implantar e aplicar planos de depreciação, amortização e diferimento, bem como de eventuais correções monetárias e reavaliações;

VIII – proceder à escrituração contábil de todos os atos e fatos registrando, de acordo com as normas técnicas, as operações financeiras, econômicas e patrimoniais de quaisquer entidades, por quaisquer métodos, técnicas ou processos;

IX – classificar fatos para registros contábeis, por qualquer processo, inclusive computação eletrônica, e respectiva validação dos registros e demonstrações;

X – coordenar e/ou assumir a responsabilidade técnica pela escrituração fiscal de quaisquer entidades;

XI – executar serviços de escrituração em todas as modalidades específicas, conhecidas por denominações que informam sobre o ramo de atividade, como contabilidade bancária, comercial, condominial, industrial, imobiliária, macroeconômica, securitária, de serviços, aplicadas ao setor público, agrícola, agropecuário, além de entidades de fins ideais, de organizações do terceiro setor, de transportes, entre outras;

XII – controlar a formalização, a guarda, a manutenção ou a destruição de livros e outros meios de registro contábeis, bem como dos documentos relativos à vida patrimonial;

XIII – elaborar as demonstrações contábeis e todas as demonstrações que expressam a posição patrimonial, financeira, econômica e orçamentária das entidades, bem como suas variações, de acordo com as normas técnicas respectivas;



XIV – elaborar relatórios contábeis de propósito geral, incluindo relatórios de sustentabilidade, de qualquer tipo ou natureza, de acordo com normas técnicas;

XV – traduzir, em moeda nacional, as demonstrações contábeis originalmente em moeda estrangeira e vice-versa;

XVI – consolidar demonstrações contábeis, nos casos em que as entidades possuam subsidiárias ou pertençam a um mesmo grupo econômico;

XVII – analisar as demonstrações contábeis;

XVIII – revisar demonstrações contábeis, contas ou quaisquer demonstrações ou registros contábeis;

XIX – proceder à auditoria interna contábil e operacional;

XX – proceder à auditoria contábil externa independente;

XXI – realizar perícias contábeis, judiciais e extrajudiciais;

XXII – proceder à fiscalização tributária que requeira exame ou interpretação de peças contábeis de qualquer natureza;

XXIII – organizar serviços contábeis quanto à concepção, planejamento e estrutura material, bem como estabelecer fluxogramas de processamento, cronogramas, organogramas, modelos de formulários e similares;

XXIV – planificar contas, com a descrição das suas funções e do funcionamento dos serviços contábeis;

XXV – analisar variações orçamentárias;

XXVI – conciliar contas;

XXVII – lecionar disciplinas compreendidas na contabilidade, em qualquer nível de ensino;

XXVIII – participar em bancas de exame e em comissões julgadoras de concursos, em que sejam aferidos conhecimentos relativos à Contabilidade;

XXIX – controle, avaliação e estudo da gestão contábil, capacidade econômico-financeira e patrimonial de quaisquer entidades;

XXX – executar demais atividades inerentes às Ciências Contábeis e suas aplicações;

XXXI - elaboração e controle de orçamentos de qualquer tipo, tais como econômicos, financeiros, patrimoniais e de



investimentos, com o respectivo acompanhamento de sua execução em quaisquer entidades;

XXXII - organização (elaboração) dos processos de prestação de contas das entidades e órgãos da administração pública federal, estadual, distrital, municipal, de autarquias, sociedades de economia mista, consórcios, empresas públicas e fundações de direito público;

XXXIII - implantação, organização e operação dos sistemas de controle interno auxiliares à contabilidade;

XXXIV - assistência e/ou participação aos/nos conselhos de administração, fiscais, consultivos, comitês de auditoria, de riscos de quaisquer entidades, independentemente da nomenclatura, quando houver demanda por conhecimento em contabilidade;

XXXV - assistência contábil nos processos de recuperação judicial e extrajudicial, aos administradores judiciais nas falências, e aos liquidantes de qualquer massa ou acervo patrimonial;

XXXVI - definição dos elementos para parametrização e/ou para configuração de todas as regras fiscais e contábeis em qualquer tipo de software de gestão empresarial que sejam auxiliares à contabilidade; e

XXXVII - execução de trabalhos de asseguarção diferentes de auditoria e revisão.

§ 1º São atribuições privativas dos contadores, observado o disposto no § 2º, as descritas nos incisos I, II, III, IV, V, VI, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XIV, XXV, XXVI, deste artigo.

§ 2º As atividades descritas nos incisos V, VI, XVII, e XXVI deste artigo poderão ser executadas por Técnicos em Contabilidade, sob a supervisão de Contadores. (NR)”

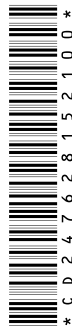
“Art. 25-A”. É inviolável o escritório ou local de trabalho, bem como instrumentos de trabalho do profissional de contabilidade, desde que relativos ao exercício da profissão.

Parágrafo único. Para fins do disposto no caput deste artigo, são considerados instrumentos de trabalho:

I – servidores;

II – documentos internos;

III – documentos formais fornecidos por clientes, tais como, mas não limitados a:



- a) notas fiscais,
- b) balanços,
- c) guias,
- d) carteiras de trabalho,
- e) documentos de identificação,
- f) comprovantes de residência,
- g) certidões;

IV – equipamentos de informática;

V – correspondências escritas e eletrônicas;

VI – meios de comunicação telefônica e telemática.”

“Art. 25-B. Presentes os indícios de autoria e materialidade da prática de crime por parte do profissional da contabilidade, a autoridade judiciária competente poderá decretar a quebra da inviolabilidade de que trata o art. 25-A, em decisão motivada, expedindo mandado de busca e apreensão, específico e pormenorizado, a ser cumprido na presença do respectivo contador, assegurada a presença de representante do Conselho Regional de Contabilidade (CRC), sendo, em qualquer hipótese, vedada a utilização dos documentos, das mídias e dos objetos pertencentes a clientes do profissional da contabilidade averiguado, bem como dos demais instrumentos de trabalho que contenham informações sobre clientes.

§ 1º No caso de inviabilidade técnica quanto à segregação da documentação, da mídia ou dos objetos não relacionados à investigação, em razão da sua natureza ou volume, no momento da execução da decisão judicial de apreensão ou de retirada do material, a cadeia de custódia preservará o sigilo do seu conteúdo, assegurada a presença de representante do CRC.

§ 2º Na hipótese de inobservância do § 1º deste artigo pelo agente público responsável pelo cumprimento do mandado de busca e apreensão, o representante do CRC fará o relatório do fato ocorrido, com a inclusão dos nomes dos servidores, dará conhecimento à autoridade judiciária e o encaminhará ao CRC para a elaboração de notícia-crime.

§ 3º A autoridade responsável pela apreensão terá o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para identificar e selecionar os documentos eletrônicos de seu interesse, devendo possibilitar ao profissional da contabilidade averiguado o acesso às bases



de dados, arquivos e documentos que não sejam afetos ao objeto da investigação.”

“Art. 25-C. Caso o sujeito passivo da averiguação seja cliente do profissional da contabilidade, o qual esteja sendo formalmente investigado como partícipe, autor ou coautor pela prática de crime que deu causa à quebra da inviolabilidade, a autoridade responsável pela apreensão deverá restringir a busca e apreensão de arquivos ou documentos físicos ou eletrônicos ao sujeito passivo averiguado, sob pena de nulidade do ato.

Parágrafo único. A autoridade responsável pela apreensão deverá resguardar o sigilo de dados de terceiros, clientes do profissional da contabilidade que não sejam objeto da averiguação, a que tenham tido eventual acesso.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2024.

Deputada Flávia Moraes
Relatora

