CONSELHO PROFISSIONAL — PRESTAÇÃO DE CONTAS — CONSTITUIÇÃO FEDERAL

1 — RELATÓRIO

GRUPO I — Classe I — Plenário
TC-013.173/1999-5, com 01 volume

Natureza: Pedidos de Reexame

Interessado: José Serafim Abrantes, Presidente

Entidade: Conselho Federal de Contabilidade — CFC

Ementa: Pedido de Reexame interposto contra a Decisão nº 651/2000 — TCU-Plenário, que conheceu da Representação formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade para considerá-la improcedente em razão de orientação já firmada pelo Tribunal, de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são obrigados a prestar contas, em face de disposições prescritas na Constituição Federal e na Lei 8.443/92. Conhecimento. Não provimento. Manutenção da orientação contida na Decisão recorrida.

Cuidam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. José Serafim Abrantes, Presidente do Conselho Federal de Contabilidade — CFC, contra a Decisão nº 651/2000, proferida pelo E. Plenário, que conheceu da Representação formulada pelo Conselho Federal de Contabilidade para considerá-la improcedente em razão de orientação já firmada pelo Tribunal, de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são obrigados a prestar contas, em face de disposições prescritas na Constituição Federal e na Lei 8.443/92, comunicando-o, ainda, que da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois constituem elementos que subsidiam a instrução e julgamento dessas contas.

2. O exame dos Recursos a cargo do analista Alfredo S. T. de Macedo, da SERUR, com o qual se manifestaram de acordo o Diretor de Divisão e o Secretário de Controle Externo, consignou:

"*HISTÓRICO*

2. Mediante ofício-circular (nº 213/99, de 25.5.1999, às fls. 01 do vol. principal), a SECEX-RN solicitou do Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Norte informações sobre licitações realizadas a partir do segundo semestre de 1998, para fins de acompanhamento, com fulcro no art. 41, I, b, da Lei nº 8.443/1992.

3. Em resposta, o Conselho Federal de Contabilidade endereçou à SECEX-RN o ofício DEJUR/CFC nº 1721.99, de 25.6.2000, às fls. 03/04 — v. p., ali afirmando, basicamente, que a solicitação formulada pela nossa repartição estadual não encontrava amparo na lei e qualquer pedido da espécie deveria ser dirigido àquele Conselho Federal, por motivos expostos em seu expediente.

4. A SECEX/RN endereçou-lhe então o ofício nº 346/99, de 14.7.1999, às fls. 05 — v. p., ponderando que os conselhos de fiscalização do exercício profissional, como destinatários de contribuições parafiscais, enquadram-se nas situações previstas pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e que as Decisões TCU-Plenário nºs 701/98 e 259/99 reiteram o entendimento do dever de prestar contas por parte dessas entidades.

5. O presidente do Conselho Federal de Contabilidade encaminhou, então, àquela SECEX, a título de recurso, o ofício DEJUR/CFC nº2180/99, de 30.8.1999, às fls. 06/18 — v. p. trazendo os seguintes comentários, em síntese:

— que o Conselho Federal de Contabilidade foi criado pelo DL nº 9.285/1946 com personalidade jurídica de direito privado e não integra a administração pública;

— o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal não pode ser interpretado de forma isolada, oferecendo, a respeito, minaciosa doutrina;

— a Lei nº 9.649, de 27.5.1998, não trouxe novidade no campo de atividade dos Conselhos de Fiscalização de Profissão Regulamentada;

— os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade recebem o mesmo tratamento dado à OAB, ou seja, não mantêm vínculo funcional ou hierárquico com órgão da administração pública e, por constituir serviço público, gozam de imunidade tributária em relação a seus bens, rendas e serviços;

— o relacionamento com o Tribunal deve ocorrer a título de colaboração, que não se pode confundir com obrigação, uma vez que esta só em virtude da lei;

6. Apreciando este último ofício do CFC, concluía a SECEX-RN, por instrução às fls. 21/22 — v. p., que:

1.o expediente deveria ser autuado como Representação, tendo em vista as normas internas sobre o recebimento, autuação e tramitação de processos;

2. deveria ser encaminhado ao Sr. Ministro-Relator, com proposta de admissibilidade como tal;

3. no mérito, deveria ser-lhe negado provimento, baseado em jurisprudência que cita (Decisão nº 432/99-TCU-Plenário).

7. Examinada a matéria, o Exmo. Sr. Ministro-Relator votou por conhecer do expediente do CFC como Representação e submeteu ao e. Plenário desta Corte de Contas, em sessão de 16.8.2000, a Decisão às fls. 42 do vol. principal, que veio a tomar o nº 651/2000 (Ata nº 32/2000).

8. Adotada a proposta do Relator; decidiu o Plenário que deveria ser esclarecido ao Sr. Presidente do Conselho Federal de Contabilidade — CFC o seguinte, in verbis:

'a) a Decisão 701/98-TCU-Plenário (DOU de 19.10.1998) firmou a orientação de que os conselhos de fiscalização profissional estão obrigados a prestar contas a este Tribunal, em face do disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e arts. 5º, 6º, 7º e 8º da Lei 8.443/92;

b) da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois constituem elementos que subsidiam a instrução e o julgamento dessas contas.'

9. Cientificado do teor da Decisão nº 651/2000, consoante ofício com cópia às fls. 43 do vol. principal, o interessado interpôs o recurso às fls. 01/20 deste volume, cujo mérito é adiante analisado.

II. ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

10. Conforme exame de admissibilidade às fls. 26/27 e despacho do Exmo. Sr. Ministro-Relator às fls. 30, o recurso do interessado foi admitido, conhecido como PEDIDO DE REEXAME e encaminhado a esta Secretaria para a instrução que ora se processa.

III. ANÁLISE DE MÉRITO

11. Consoante ofício nº 3117/DEJUR-CFC, de 31.8.2000, às fls. 01/20, o interessado interpôs recurso contra a Decisão nº 651/2000-TCU-Plenário que julgou improcedente a Representação por ele formulada com o fito de se eximir de prestar contas e informações a este Tribunal (fls. 06/18 do vol. principal). Na Decisão, foi determinado que se esclarecesse ao interessado que a Decisão 701/98-TCU-Plenário firmou a orientação de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional estão obrigados a prestar contas ao TCU, em face de disposições constitucionais e da Lei nº 8.443/92, o que foi feito mediante ofício nº 1570-SGS-TCU (cópia às fls. 43, v. p.).

— Das alegações do interessado

12. Além de discutir-se os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade devem ou não prestar contas a esta Corte, pretende o interessado que quaisquer solicitações deste Tribunal, ainda que digam respeito à atuação direta de conselho regional, sejam atingidas ao Conselho Federal.

13. Alega, quanto a este último aspecto, que procedimento diverso traz prejuízo à integração do Sistema CFC/CRCs, gerando, segundo argumenta, anarquia administrativa e ofensa à hierarquia. Para ele, seria impossível um

conselho regional integrar o mundo jurídico desligado ou indiferente ao Sistema dos Conselhos de Contabilidade.

14. Relativamente à obrigatoriedade de prestar contas ao TCU, o interessado inicia seu arrazoado dizendo que os Conselhos Regionais de Contabilidade somente se subordinam ao Conselho Federal. Todos foram criados pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, que por seu art. 1º declara: 'Ficam criados o Conselho Federal de Contabilidade e os Conselhos Regionais de Contabilidade'.

15. De acordo com o interessado, 'a lei que os colocou no mundo jurídico não os fez circular na área pública." Entretanto, logo após, afirma que "a instituição pública." Exatamente porque pública, só por lei pode ser criada, resultando óbvio que a lei deve declarar expressamente a organização que está colocando no mundo'.

16. A seu ver, o DL nº 9.295/1946, que criou os Conselhos de Contabilidade, silenciou sobre a qualificação jurídica das entidades instituídas, mas a legislação que se lhe seguiu, embora nada tenha esclarecido expressamente, pela via implícita adiciona caracteres enriquecedores da evidência de que os conselhos têm personalidade jurídica de direito privado. Cita, a propósito, vários dispositivos legais posteriores que, conforme seu entendimento, embora tivessem ficado silentes sobre a qualificação de sua natureza jurídica, reforçaram, características que a incompatibilizariam com o gênero autarquia. Aduz que 'todos os fundamentos resultantes da experiência de mais de quatro décadas de vida, somadas às razões que as melhores previsões autorizam, deixam claro e manifesto que a entidade por eles formada deve e precisa ser expressamente declarada de direito privado.'

17. De conformidade com o interessado, o DL nº 968, de 13.10.1939, adotou terminologia própria em respeito à diversidade que caracteriza as entidades da espécie, empregando a expressão 'entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais'. Para o recorrente, esse diploma teria conferido liberdade para sua configuração como autarquia sui generis, estabelecendo, no seu art. 1º, que 'regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais.'

18. Segundo sua exegese, se o legislador os desejasse todas autarquias, estendendo o gênero aos conselhos cuja natureza jurídica não estava declarada como tal, 'a redação do Decreto-lei nº 968 seria até bem mais simples e muito mais elegante: bastaria empregar 'autarquias' ao invés de 'entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais'.

19. Para o autor do recurso, 'o fecho de ouro da evolução dos diplomas legais que descaracterizaram até as autarquias assim expressamente declaradas pelas leis criadoras de vários conselhos, encontra-se no Decreto-lei nº 2.299, de 21.11.86, cujo art. 3º, in fine, revoga o parágrafo único, do art. 1º, do Decreto-lei nº 968/69, extinguindo a supervisão ministerial para as entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais. Assim, a partir de 21.11.86, a tênue supervisão ministerial foi eliminada do mapa. Para não permitir qualquer dúvida a respeito, o Decreto nº 93.617, da mesma data, líquida a fatura, dispondo, por seu art. 1º, que 'não será exercida a supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais a que se refere o Decreto-lei nº 968, de 13.10.69'.'

20. Deduz que, suprimida a supervisão ministerial, os conselhos perderam a condição que garantia integração na Administração Pública. 'Só haveria viabilidade para sustentar a permanência da qualificação pública' — advoga — 'se houvesse doutrina apta a avaliar a tese da existência de órgão público gravitando em torno de si mesmo, fora da órbita do poder público.'

21. Traz à baila Voto do Ministro Ivan Luz no TC nº 011.217/85-5, relacionado com denúncia sobre altos salários no Conselho Federal dos Representantes Comerciais. Ali, ao comentar a natureza jurídica daquela entida-

de, o referido Ministro teria tecido considerações que o interessado destaca em defesa de sua tese no sentido de que não possui personalidade jurídica do gênero autarquia. Destaca do voto alguns trechos, dentre os quais os seguintes (grifados no recurso):

'... parece incensurável entender-se que a personalização *de direito público é* atributo *que só o Estado, através de manifestação legislativa, tem poder para conferir à criatura administrativa que nasce de sua vontade.'*

— 'Nem toda criatura administrativa é "pessoa", como de elementar sabença. Por isso mesmo, para sê-lo deve receber do Estado, formalmente, o atributo da personalização.'

— 'Ora, a caracterização da 'natureza autárquica', do 'ser autarquia', exige a regra de direito objetivo, entre nós, a presença de tal atributo, ou explicitamente *ou por norma que dê à criatura administrativa a titularidade de direitos e deveres que só a* pessoa *pode deter. A* titularidade das funções públicas *que exercerá, esta decorre dos motivos mesmo de sua criação pelo Estado e se define pelos fins lhe assinalados na lei instituidora.'*

— 'As peculiaridades que traçam (...) um perfil singular à instituição, todavia não a caracterizam como autarquia, *à luz do direito positivo, ainda que, a nosso ver, exprima caracteres de publicização inapagável pela declaração* regimental *de personalização privada.'*

— '... os caracteres da entidade, travejados na lei instituidora, não a fazem autarquia. Falta-lhe o atributo essencial da personalização jurídica, de direito positivo, para vestir o conceito legal do tipo administrativo assim nominado na lei que o descreve.'

— 'Tal atributo não lhe consignou o estado. Criou-a sem ele, o que está à discrição. Nem explicitamente *a criou* autarquia, *nem* implicitamente *do ato legislativo de manifestação de sua vontade do "fiat" criador e regras legais de controle posteriormente editadas, se extrai que deste tipo participe a sua natureza.'*

22. Argumenta que a Lei nº 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, não inclui os Conselhos de Contabilidade na estrutura básica do Ministério do Trabalho e Emprego, embora o inciso XVII do art. 16 da lei relacione os conselhos que integram a estrutura daquela Pasta, quais sejam, o Conselho Nacional do Trabalho, o Conselho Nacional de Imigração, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador.

23. Acrescenta que, com a edição desta última lei, mais patente ficou a distância dos Conselhos de Contabilidade da Administração Pública, do Poder Executivo e dos Ministérios. Isto porque o art. 39 da mesma lei diz que as entidades integrantes da Administração Pública Federal Indireta serão vinculadas aos órgãos da Presidência da República e aos Ministérios, segundo as normas constantes do parágrafo único do art. 4º e § 2º do art. 5º do DL-200/1967, e sujeitas à supervisão dos respectivos titulares. Por sua vez, o art. 4º, II do DL. 200/1967, diz que a Administração Indireta compreende: autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. A Lei nº 9.649/1998, ao não vincular os Conselhos de Contabilidade à supervisão ministerial, teria, portanto, segundo a visão do interessado, não só deixado de considerá-los como integrantes da Administração Indireta Federal, como também os excluídos da classificação como autarquia.

24. Conclui, após, que 'se não é autarquia; se não está ligado à Administração Pública e se não está subordinado a qualquer Ministério, não há base para se declarar que produto de sua arrecadação seja bem público.'

25. Para o recorrente, o Conselho de Contabilidade não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bens e valores públicos, não estando compreendido pelo parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal.

26. Assevera que 'a declaração de que o Conselho de Contabilidade é autarquia quando não o é e de que administre dinheiro público quando não se caracteriza a conceituação legal de tal instituto, traz sérios prejuízos à entidade fiscalizadora do exercício profis-

sional e ao interesse da classe de Contabilistas.'

27. 'Os profissionais registrados' — acresce — 'só eles e ninguém mais sustentam o órgão fiscalizador da classe. Por isso, inadequada a busca da aplicação do parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, ao Conselho de Contabilidade', ressalta.

28. Finaliza o interessado, requerendo, in verbis*:*

'I. seja acolhido o presente recurso de REEXAME;

II. seja reexaminada a questão relativa à diligência em relação à prestação de contas, declarando-se que deve ser feita através do Conselho Federal de Contabilidade, na qualidade de coordenador do SISTEMA CFC/CRCs;

III. Seja reexaminada a DECISÃO para excluir a referência ao parágrafo único do art. 70, da Constituição Federal, eis que inaplicável ao Conselho de Contabilidade.'

29. Requer ainda seja-lhe deferida sustentação oral, quando do julgamento do presente recurso, com apoio no art. 227 do RITCU.

— Do exame das alegações

30. Pleiteia o recorrente que a Decisão nº 651/2000 seja revista com o fito de excluir a referência ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, por julgar que lhe é inaplicável.

31. O teor do recurso em apreço, nesse aspecto, outra coisa não pretende senão o reconhecimento de que o interessado não é pessoa jurídica de direito público, não constitui autarquia, não utiliza, arrecada, guarda, gerência ou administra dinheiros, bens e valores públicos, não estando portanto obrigada a prestar contas e informações a este Tribunal.

31. A questão da obrigatoriedade de os conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas prestarem contas a esta Corte já foi exaustivamente analisada pelo Tribunal, em seguida a estudos do Grupo de Trabalho constituído pela Ordem de Serviço TCU-Pres. nº 014,de 29.10.1997.

32. Depois de examinar os relatórios desenvolvidos pelo referido GT e ouvido previamente o MPTCU, decidiu o Plenário deste Tribunal firmar o entendimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional estão obrigados a prestar contas ao TCU, em razão do disposto nos arts. 5º a 8º da Lei nº 8.443/92 (Decisão nº 701/1998).

33. O recorrente já foi esclarecido da orientação firmada pelo Tribunal, a teor da Decisão nº701/1998, conforme ofício a ele dirigido em 18.8.2000 (fls. 43 — v.p.).

34. Embora se trate, pois, de matéria que constitui tábula rasa e por esse motivo não deveria ser merecedora de maiores considerações, dela trataremos nos tópicos seguintes, ad argumentandum tantum, em respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa que caracteriza a atuação desta Casa.

35. A partir do instante em que a Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, por seu artigo 149, incluiu a contribuição de interesse das categorias profissionais entre as espécies tributárias, e desde o momento em que a mesma Constituição determinou, no parágrafo único do art. 70, que prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, uma interpretação se impõe constitucionalmente para a matéria: sejam os Conselhos de Contabilidade autarquia ou não, cabe a eles, como pessoa jurídica, quer de direito público, quer de direito privado, prestar contas, porque utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam e administram tributo, ou seja, dinheiro público, porque "em verdade, a contribuição, seja que nome tenha, constitui tributo", como assinala o Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, em sua obra, Temas de Direito Público, Belo Horizonte; Del Rey, 1997, p. 291.

36. A contribuição especial ou parafiscal, devidas pelos contabilistas que queiram militar na profissão, não é facultativa, é obrigatória. Constitui obrigação de prestar para aquele que pretende executar serviço de natureza contábil. Obrigatoriamente, para exercer a profissão, tem de estar o contabilista inscrito no conselho profissional da classe. Constitui obrigação compulsória, prevista na Lei, para aqueles que pretendem exercer

a Contabilidade. O contabilista, assim entendido o profissional habilitado como contador ou técnico em contabilidade, só se livra da obrigatoriedade de contribuir para o Conselho devido se abrir mão do patrimônio do exercício profissional; em outras palavras, só se libera do vínculo se renunciar ao direito de exercer a profissão.

37. Colocando-se ao lado dos tributos clássicos (imposto, taxa e contribuição de melhoria), de forma paralela, a contribuição especial é espécie autônoma de tributo, quer vinculado ou não, que tem ente suas cacracterísticas a possibilidade de o poder competente transferir a arrecadação e aplicação do produto à entidade pública ou privada, como ensina De Plácido e Silva, no verbete correspondente, em seu Vocabulário Jurídico. 15ª ed., Rio de Janeiro; Forense, 1999.

38. Na obra, Comentários à Constituição de 1988 — Sistema Tributário, Sacha Calmon Navarro Coelho ensina, in verbis:

'Todas as contribuições parafiscais, em suas três modalidades ou fins constitucionais, sujeitam-se às suas três modalidades ou fins constitucionais, sujeitam-se às regras do Código Tributário Nacional (...) A sujeição das parafiscais ao CTN é expressa no art. 149 da Superlei. Com isso, corrigiu o constituinte de 1988 uma lacuna constitucional existente na Carta de 1967. Agora, como qualquer tributo, sujeitam-se ditas contribuições ao regime geral e básico do Direito Tributário (...). Hodiernamente, não há mais como discutir esta questão. Tollitur quaestio. Pedeu relevo, tornou-se acadêmico saber se as contribuições parafiscais são ontologicamente tributo. Sendo e são, ou não sendo, é como se fossem, porquanto a legislação do Código Tributário e os principais fundamentais da tributação, tais como posto na Constituição a elas se aplicam inteiramente. O regime jurídico éo que verdadeiramente importa.'

39. No mesmo sentido, é a lição do tributarista Geraldo Ataliba (Hipótese de Incidência Tributária, São Paulo: RT, 1973, p. 201), nestas palavras:

'A designação contribuição fiscal não retira a um tributo seu caráter tributário. Qualquer que seja o nome com que se batize, 'toda obrigação pecuniária, ex lege, em benefício de pessoa pública ou com finalidade de utilidade pública é tributo e se submete ao chamado regime tributário...'

40. É o eminente Ministro-Presidente do e. STF, Carlos Mário da Silva Velloso, na pág. 291 de sua obra citada, que destaca que 'esse cráter tributário da contribuição é, hoje, assinalado pelos melhores doutrinadores do Direito Constitucional Tributário. É conferir, por exemplo, (...): Sacha Calmon Navarro Coelho, Aliomar Baleeiro, Amilcar de Araújo Falcão, Fábio Fanucchi, Ilves J. de Miranda Guimarães, Manoel Gonçalves Ferreira Filho', aos quais acrescentaríamos Geraldo Ataliba (op. cit.), Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional, 21ª ed., São Paulo: Saraiva, 2000, p. 434), *Ives Gandra Martins (Sistema Tributário na Constituição de 1988*, 5ª ed., São Paulo; Saraiva, 1998, p. 100) *e Alfredo Augusto Becker (Teoria Geral do Direito Tributário*. São Paulo; Saraiva, 1963,p. 349).

41. Esse caráter doutrinário da contribuição como tributo é também reconhecido pelo Prof. José Afonso da Silva como se verifica do texto abaixo, transcrito de seu Curso de Direito Constitucional Positivo (11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996, p. 646);

'A doutrina entende que todas as contribuições compulsórias têm natureza tributária, reputadas como tributos parafiscais, ou seja, tributos cuja arrecadação é da competência de entidades paraestatais ou autárquicas.'

42. O grande Hely Lopes Meirelles é a respeito categórico e enfático: 'É óbvio que as contribuições parafiscais constituem dinheiro público' (Estados e Pareceres de Direito Público — Vol. III, São Paulo; Ed. RT, 1981, p. 192).

43. A partir do momento em que a Constituição Federal inseriu a contribuição de interesse das categorias profissionais no Sistema Tributário Nacional (Título VI, Capítulo I), conforme reza o art. 149 da Carta, a natureza jurídica dessa contribuições ganhou status constitucional, 'e contra a Constituição nada prospera, tudo fenece' (PONTES DE MIRANDA).

44. Notoriamente, é à Corte Suprema do

País que temos de recorrer jurisprudencialmente para examinar matéria constitucional e esta já tem se manifestado por seus membros sobre a natureza tributária, constitucionalmente assim definida, da contribuição de interesse das categorias profissionais.

45. Dá conta do que se afirma ao final do parágrafo anterior, v.g., o voto do Relator do MS-STF nº 21.797-RJ, Ministro Carlos Velloso, ao ali destacar que 'o patrimônio das autarquias é bem público e as contribuições que recebe têm, hoje, caráter tributário', acompanhado pelo voto do Ministro Maurício Corrêa, em sessão de 23.10.1996, no mesmo writ, julgado pelo Pleno em 9.3.2000, no sentido de que 'o fato de receberem esses Conselhos recursos a título de contribuições de universo de seus filiados, colocam-nas no âmbito do preceito constitucional pela administração, movimentação e manejo de dinheiros públicos' (negritos no original).

46. Relativamente à questão da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização das categorias profissionais, reconhece o interessado que os Conselhos de Contabilidade foram criados por lei, que o DL nº 9.295/1946 que os criou silenciou sobre a qualificação jurídica das entidades instituídas e que há conselho expressamente declarados como autarquia por suas leis criadoras.

47. Interpreta o recorrente que se a lei que criou os Conselhos de Contabilidade desejasse-os como autarquia, assim o teria especificado, como fez com alguns outros. A "contrário sensu", dir-se-ia que vários outros conselhos de relevância, como os de Medicina e Odontologia, estão expressamente declarados como autarquia, por sua respectiva lei criadora, não tendo por que outros conselhos, com atribuições em tudo semelhantes, deixarem de sê-lo, apenas por ter ficado silente a lei quanto à natureza jurídica das entidades. Note-se, a propósito, que o DL nº 9.295/1946, que criou os Conselhos de Contabilidade previu, por seu art. 4º, que um de seus membros seria designado pelo Governo Federal e seria o Presidente da entidade. Evidentemente, isso não viria expresso naquele diploma legal houvesse a vontade de constituí-los como entidades privadas e completamente desvinculadas do Poder Público.

48. O que é preciso ter em conta é que efetivamente os conselhos não são autarquias administrativas, mas são autarquias corporativas, espécie do gênero autárquico com características próprias que lhe atribui maior autonomia gerencial. Possuindo capacidade tributária ativa, exercendo poder de polícia e gerindo dinheiro público, outra coisa não podem ser senão autarquia.

49. Veja-se que não há, porque não tem de haver, registro de seus atos essenciais no registro público, como acontece com as pessoas jurídicas de direito privado, constituindo isso um dos elementos do suporte fático do nascimento da entidade privada e sua admissão ao mundo jurídico. A criação dos Conselhos de Contabilidade decorre de lei, elemento fático da pessoa jurídica de direito público. Para ilustrar, a Associação dos Advogados de São Paulo, ou a Associação dos Magistrados do Brasil-AMB, associações civis, têm seus registros constitutivos arquivados e registrados, como pessoas de direito privado que são, nos devidos CRCPJs. Não nasceram de lei.

50. São os Conselhos de Contabilidade titulares de interesses e atividades públicas, com competências exclusivas da atividade típica do Estado, v.g., poder de policia administrativa, poder regulamentar, poder de fiscalização, poder disciplinar. Não se dá o mesmo com as empresas públicas e sociedades de economia mista, por exemplo, as quais, ainda que integrando a Administração Indireta, são pessoas de direito privado e apenas podem receber qualificação para o exercício de atividade públicas, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 11ª ed., São Paulo; Malheiros, 1999, p. 102).

51. Os poderes de polícia, de regulamentação, fiscalização e disciplinar, exercidos pelos Conselhos de Contabilidade, inerentes à Administração Pública e às pessoas de direito público, estão consubstanciados em seus Estatutos, instituídos pela Resolução CFC nº 825/98, de 30 de junho de 1998. Observa-se que, pelo §§ 3º, 4º e 5º do art. 1º e art. 2º daquela Resolução, o exercício da profissão

contábil é prerrogativa privativa de contabilista com registro em CRC. Uma sociedade de contabilistas só adquire personalidade jurídica com o registro dos seus atos constitutivos no CRC da respectiva sede (art. 23 da Resolução). Podem os CRCs aplicar penalidades a seus associados por infrações tipificadas no art. 24 da Resolução.

52. Segundo o artigo 8º de seus Estatutos, são os Conselhos de Contabilidade sujeito ativo de obrigação tributária, cuja titularidade para exigir o cumprimento da obrigação só se admite para pessoa de direito público, na leitura do art. 119 do Código Tributário Nacional. Destaque-se que, no caso de inadimplência, as contribuições cobradas pelos conselhos são suscetíveis de inscrição na Dívida Ativa da União.

53. Seus dirigentes estão sujeitos a mandado de segurança dirigido a responsável por ilegalidade ou abuso de poder que for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público, a teor do art. 5º, LXIX, da Constituição Federal.

54. Tem como foro a Justiça Federal para conhecer, processar e julgar as controvérsias relacionadas com a execução dos serviços de fiscalização do exercício da atividade contábil, conforme dispõe o art. 7º da Resolução, observando o mandamento do art. 109, I e IV, da Constituição Federal.

55. O status de autarquia dos Conselhos de Contabilidade esplandece na imunidade tributária de que trata o art. 5º de seus Estatutos, só admissível, por via constitucional, para impostos que incidam reciprocamente sobre patrimônio, renda ou serviços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com extensão exclusiva para autarquias e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados a suas finalidades essenciais ou às delas decorrentes, na forma do § 2º do art. 150 da Constituição. A reprodução do dispositivo constitucional, no corpo dos Estatutos, só faz asseverar a natureza autárquica dos Conselhos.

56. As características das entidades autárquicas apontadas pela doutrina moderna, no ensinamento do renomado Hely Lopes Meirelles (Direito Administrativo, 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995, p. 308), encaixam-se sob medida para conceituar os Conselhos de Contabilidade como ente autárquico; tem sua criação por lei, personalidade de direito público, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração sob controle estatal e desempenho de atribuições públicas típicas. Não age por delegação; age por direito próprio e com autoridade pública, na medida do "jus imperii" que lhe foi outorgado pela lei própria.

57. Não lhe cabe subordinação hierárquica, que lhe anularia o caráter autárquico, mas constitui um prolongamento do Poder Público, uma "longa manus" do Estado, no dizer do saudoso mestre (op. cit. p. 309); executam aqueles Conselhos, como autarquia, serviços próprios de Estado; são eles desdobramento administrativo do Poder Público

58. Pretender que esses Conselhos sejam pessoa jurídica de direito privado é romper com a essência do "jus imperii", atribuindo a entes privados atribuições inerentes ao Estado, tais como o poder de polícia, a coercitividade e a auto-executoriedade de seus atos.

59. Neste sentido é o voto, de 11.4.1996, do eminente Ministro Carlos Velloso, no Mandado de Segurança nº 21.797-9, impetrado pelo Conselho Federal de Odontologia no Supremo Tribunal Federal, o qual assim inicia, textualmente:

'Como bem registra o Ministério Público Federal, é estatal a atividade de fiscalização do exercício profissional (C.F., art. 5º, XIII; art. 21, XXIV; art. 22, XVI). Daí a afirmativa, que é correta, no sentido de que as entidades fiscalizadoras do exercício profissional 'exercem funções tipicamente públicas e, por essa razão, regem-se pelas regras de Direito Público' *(sublinhamos)...*

60. Outro não foi o convencimento do Ministro Sydnei Sanches, ao deferir, em 1º.2.1999, medida cautelar na ADIn nº 1.717-6, posteriormente ratificado por maioria, em sessão de 22.9.1999, pelo que se infere do trecho abaixo, "in verbis":

'Com efeito, não me parece possível, a um primeiro exame, em face de nosso ordena-

mento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição federal, a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais.'

61. Por isso que, por liminar, concedida na ADIn nº 1.717-6 citado no parágrafo precedente, está suspensa a eficácia do art. 58 da Lei 9.649/1998, à exceção do seu § 3º, artigo esse em que se arrima o Conselho Federal de Contabilidade para, por meio de sua citada Resolução CFC nº 825/98, dizer-se de personalidade jurídica de direito privado e pretender abster-se de prestar contas e informações a este Tribunal.

62. É de lembrar conclusão do Ministro Carlos Velloso, ora dignificando a presidência da Suprema Corte de Justiça do País, quando, em voto proferido na ADIn nº 641-0-DF, em 11.12.91, já proclamava:

'A experiência mostra que as soluções casuístas para problemas circunstâncias nunca se revelaram boas alternativas. Melhor, na espécie, é mesmo não descaracterizar os conselhos e respeitar-se a Constituição, reafirmando-se a sua natureza jurídica de direito público, com os consectários daí decorrentes; competência tributária, imunidade e competência da Justiça Federal. Desqualificá-los, mantendo os privilégios das autarquias federais, sandice.'

63. Pode-se considerar remansosa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional, inclusive a OAB, são pessoas jurídicas de direito público do gênero autarquia, como dá conta liminares nas ADIns nº 641-0/DF, nº 1.707-I/MT, nº1.717-6 e no MS nº 21.797-9.

64. Os princípios constitucionais e próprios da Administração Pública — legalidade, impessoalidade, publicidade, supremacia do interesse público sobre o privado, entre outros — exigem que os conselhos de fiscalização do exercício profissional dêem contas de sua gestão e respeitem os fundamentos da Lei de Licitações, sem que isto implique qualquer subordinação ou vínculo hierárquico a esta Corte de Contas.

65. Já se manifestou o d. Ministério Público junto a este Tribunal, ao referir-se à OAB no TC nº 006.255/1999-0, que submeter-se à jurisdição desta Corte ou o cumprimento do dever constitucional de prestar contas não implicam vínculo hierárquico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional ao TCU. No exercício das suas competências constitucionais e legais, esses conselhos são independentes e autônomos. A atuação do controle externo não lhe retira a independência funcional. Basta ver que estão submetidos ao controle externo exercido pelo TCU a Presidência da República, o Supremo Tribunal Federal, bem como o Congresso Nacional, que é o próprio titular do controle, e suas Casas. Constituem-se nas instituições mais elevadas da República, cumprem funções da maior relevância para o País, nem por isso a submissão ao controle externo lhe diminuem a independência e autonomia, no cumprimento de suas missões.

66. Conforme destaca o Prof. Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, na p. 25 de sua obra, Tomada de Contas Especial, 2ª ed., Brasília; Brasília Jurídica, 1998, 'no ideário da Revolução Francesa, que, mais pelo seu simbolismo do que pela sua concretização, iluminou o mundo, fizeram os revolucionários estabelecer, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que 'a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração' (art. 15).'

67. É direito do povo o papel de membro efetivo e participante da sociedade em que vive (accountability). Deve o administrador público ficar submetido ao controle e à aprovação do administrado, cabendo aos Tribunais de Contas do País presença preponderante para atinjimento desses objetivo. O controle exerno, como controle social da administração pública, não se restringe ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade, mas avança sobre questões de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade dos atos de gestão.

68. Por todo exposto, não pode prosperar o pleito do interessado no sentido de que a

Decisão nº 651/2000 seja revista com o fito de excluir, por julgar que lhe é inaplicável, a referência ao parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, o qual determina que prestará contas todo aquele, pessoa física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerente ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

69. Igualmente, não merece acolhida a pretensão do recorrente com o objetivo de que seja reexaminada a questão relativa a diligências de nossas SECEXs estaduais junto aos CRCs, visando a ser declarado, como requer, que ocorram via Conselho Federal de Contabilidade, na qualidade de coordenador do SISTEMA CFC/CRCs, a fim de não prejudicar a hierarquia do Sistema.

70. Os órgãos regionais do Conselho de Contabilidade tem orçamento próprio, gerido com autonomia administrativa, e prestam contas individualmente, embora agrupadas pelo Conselho Federal que se manifesta a respeito. Não há motivo plausível para que não respondam, portanto, cada um de per si, por sua própria gestão, cumprindo-lhes prestar informações requeridas diretamente pelas repartições da Secretaria do Tribunal nos Estados, com fulcro no art. 42 da Lei nº 8.443/92, como ocorre com as delegacias estaduais dos ministérios em geral, sem que isto atinja ou afete a hierarquia daqueles órgãos do Executivo.

71. Não há, por conseguinte, nenhuma razão maior nem amparo legal para acolher esta última proposição, nada impedindo possam os Conselhos Regionais, orientado pelo Federal, a este submeter previamente resposta a eventual consulta formulada pelos órgãos técnicos do Tribunal.

72. Por fim, no tocante à solicitação de ser-lhe deferida sustentação oral, quando do julgamento do presente recurso, o pedido encontra guarida no art. 227 do RITCU, nada obstando a que lhe seja concedido o pedido, em observância ao princípio da ampla defesa."

3. Antes essas considerações, propõe o Analista, com a anuência do Diretor Técnico e do Secretário do Controle Externo (fls. 45/46 do vol. I):

'a) preliminarmente, seja encaminhado ao Exmo. Sr. Ministro-Presidente do Plenário o pedido de sustentação oral (fls.20 — vol. I), para apreciação e, uma vez deferido, posterior comunicação ao interessado da data e do horário da sessão de julgamento, nos termos do art. 227 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 14 da Resolução TCU nº 36/95;

b) conheça do expediente de fls. 01/20 deste volume como Pedido de Reexame, nos termos do art. 48 c/c o art. 33 da Lei nº 8.443/92, para no mérito negar-lhe provimento, mantendo o teor da Decisão nº 651/2000 — Plenário (Ata nº 32/2000), recorrida;

c) dê ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser prolatada".

4. O Ministério Público, em Parecer da lavra do Subprocurador-Geral Ubaldo Alves Caldas, ao anuir as proposições alvitradas pela Unidade Técnica, salienta:

"(...) *A questão da obrigatoriedade de os Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional prestarem contas ao E. Tribunal de contas da União foi exaustivamente examinado no processo referente ao relatório do Grupo de Trabalho instituído pela ordem de serviço TCU nº 14/97, com o objetivo de avaliar o alcance das disposições contidas na Lei nº 9.649/98, na atividade de controle exercida pelo TCU.*

Naquela oportunidade, mediante r. Decisão nº 701/98, em sessão plenária, firmou-se entendimento de que os mencionados conselhos de Fiscalização estão obrigados a prestar contas ao E. TCU, sobretudo, pelas seguintes razões: a) exercício de suas atividades com poder de polícia, privativo da Administração Pública; b) sua principal receita tem natureza tributária e decorre da obrigatoriedade de seu pagamento por parte dos associados; c) seu patrimônio pertencia à União, até o advento da Lei nº 9.649/98.

Como já sustentado em outras oportunidades, a discussão acerca da atual natureza jurídica dos Conselhos não afasta a obrigatoriedade de prestar contas, haja vista que as contribuições arrecadadas por eles pertencem originalmente ao Estado, tendo em vista sua natureza tributária, mais exatamente parafiscal.

São cobradas e utilizadas pelos conselhos por delegação da União, com a finalidade de prover esses entes fiscalizadores de recursos para o cumprimento de seu mister.

Assim, tratando-se de recursos públicos, está presente a competência do E. TCU para fiscalizar sua aplicação, consoante norma contida no art. 70, parágrafo único, da constituição Federal (...)".

É o Relatório.

II — VOTO

O presente Pedido de Reexame preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 33 da Lei nº 8.443/92, merecendo, portanto, nos termos do art. 48 da mesma Lei, ser conhecido.

2. No que concerne ao mérito da questão suscitada, manifesto minha concordância com o entendimento apresentado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público.

3. Registro que embora a Lei nº 9.649/98, ainda suscite controvérsia quanto à natureza jurídica desses conselhos fiscalizadores de profissões regulamentadas, resta inquestionável, à luz do ordenamento jurídico vigente, que esses entes encontram-se inseridos dentre as unidades jurisdicionadas ao TCU, e esse foi o entendimento defendido no Relatório e Voto condutores da Decisão nº 701/98-TCU-Plenário.

4. Cabe acrescentar, repetindo o entendimento contido no Voto da Decisão ora recorrida que, da obrigação de prestar contas subsume-se o dever de prestar informações quando solicitadas pelo TCU, pois as mesmas subsidiam a instrução do processo, fornecendo ao julgador elementos adicionais para formar sua convicção sobre as contas prestadas.

5. Assim sendo, os argumentos apresentados pelo recorrente, no sentido de que os Conselhos não estriam sujeitos à fiscalização deste Tribunal e, portanto, não são obrigados a prestar contas e informações a este Tribunal, não merecem prosperar.

6. Defendo, no entanto, que esse mesmo entendimento não abrangeria situações que estão cobertas por sentenças judiciais transitadas em julgado.

Ante o exposto, acolho os pareceres emitidos nos autos, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 24 de outubro de 2001.

Ubirtan Aguiar, Ministro-Relator