

# **NOTA TÉCNICA**

## **PEC 108/2019**

**“A desconstrução do papel dos  
Conselhos e Ordens Profissionais”**

**ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL  
Nº 108/2019, QUE DISPÕE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA  
DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS**



formação • assessoria • pesquisa

# EXPEDIENTE

## **Publicação de responsabilidade do Instituto Brasileiro de Estudos Políticos e Sociais (IBEPS)**

CNPJ 26.968.526/0001-53

Av. Munhoz da Rocha, 786 - Bairro Cabral

CEP 80.035-000

CURITIBA/PR

Concepção, pesquisa e texto:

Sebastião Carlos Pereira Filho – OAB/MG 81.107

*O CONTEÚDO EXPRESSO NESTE MATERIAL NÃO CORRESPONDE, NECESSARIAMENTE, À OPINIÃO DAS ENTIDADES SINDICAIS PATROCINADORAS.*



Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Estado de Sergipe

## **Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Estado de Sergipe – SINDISCOSE**

CNPJ: 32.883.423/0001-93

E-mail: [diretoria@sindiscose.org](mailto:diretoria@sindiscose.org)

Rua Laranjeiras, 264 – Edif. Aliança, Sala 302 - Centro, ARACAJU/SE.

CEP 49.010-000



## **Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional do Estado do Rio Grande do Norte - SINSERCON/RN**

CNPJ: 40.997.991/0001-43

E-mail: [sinserconrn@gmail.com](mailto:sinserconrn@gmail.com)

Rua Vigário Bartolomeu, 635 – Edif. 21 de Março, Sala 603 - Cidade Alta, NATAL/RN.

CEP 59.025-100



## **Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização do Exercício Profissional do Estado de Alagoas - SINCOAL**

CNPJ: 69.978.765/0001-05

E-mail: [sincoal.2012@gmail.com](mailto:sincoal.2012@gmail.com)

Endereço Correspondência: Av. da Paz, 2014 - Centro. Maceió/AL

CEP 57020-440

## APRESENTAÇÃO

Esta **NOTA TÉCNICA** analisa a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 108, de 2019, recentemente apresentada pelo Poder Executivo, mais precisamente no dia 9 de julho. A PEC dispõe sobre a natureza jurídica dos Conselhos e Ordens Profissionais e propõe alterar a redação do artigo 174 da Constituição Federal de 1988.

É este o inteiro teor da PEC 108/2019:

### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO**

*Dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais.*

*Artigo único.*

*A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a ausência de regulação caracterize risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social.*

*Art. 174-B. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público.*

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

*§ 2º Lei federal disporá sobre as seguintes matérias relativas aos conselhos profissionais:*

*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, das anuidades e das multas.*

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

*§ 4º A imunidade de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput e o § 4º do art. 150 se estende aos conselhos profissionais.*

A Exposição de Motivos, assinada pelo Ministro da Economia, Paulo Roberto Nunes Guedes (EM nº 00125/2019 ME), aponta as seguintes razões para a alteração constitucional sugerida:

*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 “Dispõe sobre 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*

*9 de julho de 2019*

É evidente o impacto da PEC quanto ao papel e funcionamento dos Conselhos Profissionais nos seguintes aspectos principais:

- i. Desobriga a inscrição em Conselho Profissional;
- ii. Define a natureza dos Conselhos como pessoas jurídicas de direito privado;
- iii. Sujeita o quadro de pessoal dos Conselhos à legislação trabalhista; e
- iv. Intervém na organização, no custeio e funcionamento atual dos Conselhos, ao estabelecer que Lei federal regulará, desde a criação até às taxas cobradas, a atividade dos Conselhos, delimitando, inclusive, os poderes de fiscalização e aplicação de sanções.

## O CONTEXTO DA PROPOSITURA DA PEC 108/2019

Os primeiros seis meses do atual governo federal vêm sendo marcados por muitas tensões com diversas organizações da sociedade civil.

Uma das primeiras medidas tomadas, em 14 de janeiro de 2019, foi a suspensão por noventa dias de diversos contratos com Organizações Não Governamentais (ONGs), sob o argumento de realizar uma auditoria na gestão de recursos públicos destinados ao meio ambiente<sup>1</sup>. Mas, diante da repercussão negativa da medida, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, viria recuar da decisão administrativa, suspendendo a realização de novos convênios e mantendo os que ainda estavam em vigor<sup>2</sup>.

Já em março deste ano, o presidente Jair Bolsonaro (PSL) editou a Medida Provisória 873/2019 determinando que as contribuições dos trabalhadores filiados aos sindicatos deveriam ser pagas exclusivamente por meio de boleto bancário, vedando, portanto, o desconto em folha.

Note-se que diferentemente de uma PEC, as medidas provisórias têm vigência imediata. Mas, para terem o caráter de Lei, em definitivo, precisam ser votadas pelos deputados e senadores em até 120 dias. No caso em questão, a MP perdeu sua validade, pois não foi votada no prazo exigido. Seus efeitos, no entanto, foram bastante danosos às entidades sindicais, já que muitas delas ficaram sem arrecadação financeira durante este período.

---

<sup>1</sup> [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/01/16/interna\\_internacional,1022005/ongs-ambientalistas-criticam-suspensao-de-contratos-com-governo-bolson.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/01/16/interna_internacional,1022005/ongs-ambientalistas-criticam-suspensao-de-contratos-com-governo-bolson.shtml)

<sup>2</sup> <https://veja.abril.com.br/politica/ongs-criticam-suspensao-de-convenios-e-ministro-indica-recuo/>

O presidente da República não escondeu sua intenção de sufocar financeiramente essas entidades, lamentou a perda de efeito da MP e o fato de que “Os sindicatos voltam a receber recursos em suas contas dos descontos automáticos dos trabalhadores e isso dá aproximadamente R\$ 3 bilhões por ano nas mãos dos sindicatos do Brasil”<sup>3</sup>.

No dia 11 de abril foi editado o Decreto 9759/2019, assinado pelo presidente e pelo ministro chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni (DEM), que limita a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e também oficializou o fim da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

De cerca 700 órgãos existentes, o governo anunciou a intenção de manter apenas 50. Para justificar o decreto, Lorenzoni alegou que os conselhos geram gastos com pessoas que, na avaliação do governo, não deveriam ocupá-los, além de consumir recursos e “aparelhar o Estado brasileiro”<sup>4</sup>.

Em 29 de maio, também por meio de Decreto, o governo decidiu diminuir a participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo do Ministério do Meio Ambiente e responsável por estabelecer critérios para licenciamento ambiental e normas para o controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente. A medida afetou tanto as ONGs ambientalistas quanto as principais confederações nacionais do setor privado, além de ter excluído o Ministério Público Federal (MPF) e também Ministérios Públicos estaduais.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/01/mp-que-impedia-desconto-em-folha-de-contribuicao-sindical-perde-a-validade.ghtml>

<sup>4</sup> <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/16/sociedade-civil-reage-a-decreto-que-limita-participacao-social-em-politicas-publicas/>

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>

Esse conjunto de ações é exemplificativo da visão dominante de gestão pública assumida pelo atual governo. Em que pesem as diferentes naturezas de órgãos como os sindicatos, organizações não governamentais, conselhos e organizações sociais, está bastante evidenciada a indisposição do atual Executivo no trato com esses organismos da sociedade civil. Todos eles, a seu modo, cumprem tanto papel fiscalizador quanto orientador e de consulta de políticas públicas, bem como de defesa dos interesses de segmentos sociais determinados e categorias profissionais. Tais políticas de governo apontam no sentido da desregulamentação ou mesmo inviabilização das atividades desses organismos.

O segundo aspecto relevante é a opção feita pela aplicação de tais medidas por meio de decretos e medidas provisórias, sem amplo debate com a sociedade e as organizações envolvidas, o que revela um traço autoritário na relação até o momento dispensada pelo governo federal para com essas organizações.

No caso da PEC 108/2019, tendo em vista as regras de tramitação de proposta de emenda constitucional, haverá um campo de debate mais amplo aberto, na sociedade e no Congresso Nacional, o que permitirá aos envolvidos que possam se manifestar e buscar influenciar na decisão que vier a ser tomada no parlamento. Não houve, no entanto, nenhuma consulta prévia aos Conselhos e Ordens profissionais sobre a proposta, que impõe mudanças radicais na atividade desses órgãos.

---

<sup>3</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/01/mp-que-impedia-desconto-em-folha-de-contribuicao-sindical-perde-a-validade.ghtml>

<sup>4</sup> <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/16/sociedade-civil-reage-a-decreto-que-limita-participacao-social-em-politicas-publicas/>

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>

Diversos Conselhos já firmaram posição pública, em geral críticos à MP. Já a Ordem dos Advogados do Brasil, por meio de seu Conselho Federal, em conjunto com outros conselhos profissionais, decidiu que irá propor nova redação para a PEC 108/2019. As negociações para a nova redação, segundo o Conselho Federal da OAB, foram realizadas pelo secretário especial de desburocratização do ministério da Economia, Paulo Uebel, durante encontro com o presidente da Ordem, Felipe Santa Cruz <sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI307443,61044-OAB+e+conselhos+profissionais+apresentarao+nova+redacao+para+PEC+de>

## **SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS**

Ponto central da PEC 108/2019, pretende-se estabelecer que os conselhos profissionais não integram a estrutura da Administração Pública, tendo natureza de pessoas jurídicas de direito privado e que, por isso, a inscrição não deve ser condicionante para o exercício de profissões.

*Art. 174-A. A lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a ausência de regulação caracterize risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social.*

*Art. 174-B. Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o Poder Público.*

O texto da Exposição de Motivos também enfatiza e afasta as hipóteses de equiparação da organização dos conselhos de classe às autarquias integrantes da Administração Pública: “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”.

Trata-se de questão bastante controversa – a natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional. Até o advento da Lei n.º 9649/1998, em que pese a edição de sucessivas medidas provisórias sobre o tema, não havia dúvidas sobre a natureza jurídica dos Conselhos e Ordens Profissionais, que estavam submetidos à supervisão ministerial, conforme o Decreto-Lei 200/1967 e, por consequência, faziam parte da administração pública federal. Nesta condição, os Conselhos deveriam ser auditados pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Tal fiscalização, no entanto, não se efetivou, por razões administrativas envolvendo o Ministério do Trabalho e devido ao custo/benefício econômico envolvido.

A Lei n.º 9649/1998 não conseguiu resolver a confusão legal gerada pela edição das MPs. Ao contrário, ao incorporar os dispositivos das medidas provisórias editadas anteriormente transformou, da noite para o dia, o caráter dos Conselhos, de entidades de direito público em pessoas jurídicas de direito privado. Ao mesmo tempo atribuiu a essas corporações atividades típicas de Estado, inclusive o exercício do poder de polícia quanto ao desempenho das atividades reguladas em lei.

Impregnada de muitos vícios, a Lei n.º 9649/1998 teve a sua constitucionalidade questionada. Com o julgamento da ADIn 1717, em 22 de abril de 2003, os Conselhos e as Ordens de fiscalização profissional retomaram seu papel de pessoas jurídicas de direito público<sup>7</sup>.

Desta forma, os Conselhos e as Ordens profissionais podem ser qualificados como autarquias corporativas, especiais e descentralizadas no âmbito da administração direta da União. A criação dessas entidades decorreu da descentralização das atividades estatais, da necessidade da União criar pessoas jurídicas para atuar em determinados ramos específicos, como é o caso da fiscalização das profissões regulamentadas.

Autarquias são, portanto, uma extensão do Estado, auxiliares imediatas, e cumprem funções a elas delegadas, funções que deveriam ser executadas pelo próprio Estado. Para assegurar um melhor desempenho das suas funções, são dotadas de algumas “vantagens”, relacionadas à tributação, prescrição de dívidas, execução de seus créditos, direito de regresso contra seus servidores, penhora de bens e rendas, prazos processuais, dentre outros. Não estão sob o controle político do Estado e não recebem qualquer subvenção ou dotação orçamentária dos cofres públicos,

---

<sup>7</sup> VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Sobre a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas. Revista de Informação Legislativa, a.38, n.153, jan./mar. Brasília, 2002.

sobrevivendo das contribuições de seus filiados. São entidades “sui generis”, com renda, patrimônio, quadro funcional e autonomia próprias.

Ao estabelecer que os conselhos profissionais não integram a estrutura da Administração Pública e que, por isso, a inscrição não deve ser condicionante para o exercício de profissões, a PEC 108/2019 coloca, não só os Conselhos, mas a sociedade diante de alguns dilemas.

Do ponto de vista de sua manutenção financeira, a aprovação de tal dispositivo seria um golpe que afetaria sobremaneira a capacidade de atuação e fiscalização dos Conselhos. Um bom exemplo nos é dado por Rafael Barreto Almada, presidente do Conselho Regional de Química da Terceira Região:

*Na área da Química, a deste Conselho, temos exemplos concretos dos riscos dos quais protegemos a sociedade quando fiscalizamos e atuamos profissionais e empresas da área. Quando fiscalizamos empresas da Química registradas no estado do Rio de Janeiro, e encontramos produtos de limpeza fabricados sem requisitos básicos de segurança e processos controlados por profissional habilitado especificamente para a atividade, isso não seria um risco concreto à saúde de quem utilizará os produtos?*

*Quando é o Químico o profissional responsável por dosar a quantidade de produtos usada na limpeza de piscinas públicas, ou no tratamento da água que consumimos, seria seguro abrir mão de fiscalização feita por Químicos? Ou será que deveríamos ter de volta a fiscalização feita por funcionários do Ministério do Trabalho?*

*Se uma empresa se propõe a fabricar produtos químicos, por exemplo, deve seguir normas estabelecidas pelos profissionais que conhecem os processos a fundo, e não por legisladores federais, como sugere a proposta do Ministério.*

*No estado do Rio de Janeiro, temos registrados mais de 43 mil profissionais e mais de 5 mil empresas da área da Química. Seria seguro para a sociedade e para os próprios profissionais a não obrigatoriedade do registro em Conselhos?*

*A fiscalização é a razão de ser dos conselhos profissionais e o que garante a segurança da sociedade, pois esta atividade visa ao bem da coletividade.*

*A palavra retrocesso se encaixa perfeitamente no viés da proposta, que não traz perspectivas de aprimoramento, nem do ponto de vista administrativo, ao concentrar a discussão na natureza jurídica dos conselhos, nem do ponto de vista socioeconômico, como sugere o Ministério<sup>8</sup>.*

Evidencia-se que há um claro sentido político nas ações do atual governo que converge na proposição de várias medidas que visam diminuir o controle e a fiscalização do Estado sobre as atividades econômicas, corroborado na proposição da PEC 108/2019, nos termos da exposição de motivos assinada pelo Ministro Paulo Guedes, quando afirma que “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**” (grifo nosso).

Esta visão se escuda nos princípios da liberdade econômica e da racionalização do papel do Estado, mas embute, ao desregular as profissões, uma lógica ultraliberal que ignora os riscos que o desmonte do sistema de Conselhos pode representar, tanto para o bom e regular exercício das atividades profissionais, como para o atendimento da população que necessita desses serviços. Para o Poder Executivo federal “o papel dos conselhos cria obstáculos ao desenvolvimento econômico e social do país ou cria entraves ao mercado de trabalho<sup>9</sup>”.

Não é razoável supor que o mercado possa suprir satisfatoriamente o papel fiscalizador dos Conselhos, separando, por exemplo, os bons dos maus profissionais, fiscalizando corretamente os estabelecimentos,

---

<sup>8</sup> <http://cfq.org.br/noticia/presidente-do-crq-do-rio-publica-artigo-sobre-pec-108-no-jornal-o-dia-do-rj/>

<sup>9</sup> Idem

particularmente em tempos de crise econômica tão séria como esta que o país está passando. Esta opinião é corroborada pelo Conselho Federal de Administração (CFA):

*Não é aceitável sequer acreditar que, desregulamentando profissões, o Estado ou o mercado darão conta de conter os abusos cometidos por leigos e uns poucos maus profissionais e empresas contra a população brasileira. Os noticiários informam diariamente o quanto, de maneira geral, o mercado atua para favorecer os próprios interesses<sup>10</sup>.*

Tal orientação liberalizante pode gerar, ademais, um custo econômico e social relevante, gerando insegurança no exercício de inúmeras atividades que envolvem risco à sociedade, às populações e ao meio ambiente, além de possibilitar uma margem ainda maior de precarização das atividades técnicas e dos serviços. Os eventos recentes envolvendo as quedas das barragens operadas pelas empresas VALE e SAMARCO (também do Grupo VALE) apontam no sentido da necessidade de maior controle técnico, operacional e fiscalizatório por parte do Estado e demais órgãos fiscalizadores, e não o contrário, como fomenta a PEC 108/2019.

---

<sup>10</sup> <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/07/pec-108-bolsonaro-conselhos/>

## A SITUAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DOS CONSELHOS

A PEC 108/2019 estabelece

*Art. 174-B.*

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

A redação proposta retoma o disposto no §3º do art. 58 da Lei Federal 9.649/98, cuja constitucionalidade do restante do artigo 58 já foi afastada, quando do julgamento da ADI 1717. Pretende estabelecer outro regime de trabalho ao pessoal dos Conselhos que não o estatutário, ou seja, afastar a exigência de concurso público para a contratação de pessoal e a aplicação da Lei 8.112/90, aniquilando o princípio constitucional da impessoalidade para provimento dos cargos públicos.

Sobre este tema também temos controvérsias. No Supremo Tribunal Federal (STF) temos três ações pendentes de decisão. A ADC 36 proposta pelo Partido da República defende a constitucionalidade do §3º do art. 58 e determina a aplicação das regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao quadro de pessoal dos Conselhos. Já a ADI 5.367 e a ADPF 367 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), propostas pela Procuradoria Geral da República (PGR), em sentido contrário, contestam a tese de que o pessoal dos Conselhos estaria enquadrado na legislação trabalhista e, afirma que, são estatutários por força do art. 39 da Constituição Federal.

A PGR considera que, diante do poder de polícia conferido aos conselhos para fiscalizar o exercício profissional e da natureza autárquica conferida por lei, não restam dúvidas do caráter público desses órgãos e, conseqüentemente, impõe-se a aplicação do regime jurídico estatutário ao quadro de pessoal.

Outra, todavia, é a situação da Ordem dos Advogados do Brasil, por força do julgamento da ADI 3026, tendo entendido o STF que a OAB está isenta da obrigação de contratar empregados mediante concurso público.

## **CARÁTER PRIVADO E AMPLIAÇÃO DO CONTROLE PÚBLICO: ELEMENTO CONTRADITÓRIO DA PEC**

Estabelece ainda a PEC 108/2019:

*Art. 174-B.*

*§ 2º Lei federal disporá sobre as seguintes matérias relativas aos conselhos profissionais:*

*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, das anuidades e das multas.*

A introdução destes dispositivos na proposta de emenda constitucional configura-se num precedente perigoso, na medida em que, ao mesmo tempo em que desconstitui o caráter público dos Conselhos, estabelece intervenção estatal em questões como, por exemplo, a arrecadação financeira de entidades de caráter privado. Essa inovação, no entanto, não deve ser interpretada como mero descuido do Executivo federal, na medida em que outras medidas que afetam a arrecadação financeira dos sindicatos, por exemplo, foram tentadas recentemente por obra deste mesmo governo. A redação proposta pela PEC fere o direito constitucional de associação e a liberdade profissional, afrontando o direito fundamental inscrito no art. 5º, XIII, da CF, portanto, uma cláusula pétrea.

Quanto às limitações ao poder de punição dos Conselhos, a PEC, se aprovada, pode abrir um vácuo legislativo. Neste sentido, transcrevemos a citação a seguir, de autoria da OAB do Distrito Federal, que alerta que o artigo pode “ser interpretado no sentido de impedir a aplicação de sanções enquanto não sobrevier a sua regulamentação infraconstitucional”<sup>11</sup>. O risco

<sup>11</sup> <https://www.oabdf.org.br/noticias/pec-108-ameaca-a-clausulas-petreas-aos-conselhos-e-a-protecao-do-cidadao/>

embutido na proposição é o de estabelecer “um temporário estado de natureza e a ausência de regulação comportamental no mercado dos liberais, enquanto não sobrevier a dita lei federal”.<sup>12</sup>

Por fim, a PEC estabelece a imunidade tributária dos Conselhos, no que pertine ao patrimônio, renda ou serviços relacionados às suas atividades essenciais, da mesma forma que os sindicatos e partidos políticos.

*Art. 174-B.*

*§ 4º A imunidade de que trata a alínea “c” do inciso VI do caput e o § 4º do art. 150 se estende aos conselhos profissionais.*

---

<sup>12</sup> Idem

## **QUAIS SÃO AS IMPLICAÇÕES DECORRENTES DA EVENTUAL APROVAÇÃO DA PEC 108/2019?**

A condição fundamental para o exercício das funções fiscalizatórias dos atuais Conselhos e Ordens Profissionais reside no fato de serem autarquias, portanto, serem dotados de personalidade jurídica de direito público. O poder de polícia é atividade tipicamente exercida pelo Estado, que só pode ser delegada a outra entidade de caráter público.

A única exceção no ordenamento jurídico brasileiro é a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A OAB é também uma autarquia, mas com status constitucional próprio e, por isso, chamada de uma autarquia *sui generis*. Mas, tanto os Conselhos quanto a OAB, só possuem o poder de fiscalização que lhes foi dado porque são compreendidas como uma extensão do Estado.

Em nenhuma outra hipótese o ordenamento legal em nosso país contempla esse papel fiscalizatório para pessoas jurídicas de caráter privado. Portanto, uma eventual aprovação da PEC 108/2019, nos termos propostos, implicaria na perda desse caráter e, portanto, da perda do poder de fiscalização conferido aos Conselhos.

Para além da perda dessa prerrogativa, o fim da obrigatoriedade de inscrição nos Conselhos tenderia a acarretar o esvaziamento das entidades, levando ao seu estrangulamento financeiro e a perda de autonomia que hoje mantém frente ao Estado.

Teríamos, portanto, uma dupla perda, que resultaria na incapacidade dos Conselhos fiscalizarem seus profissionais liberais, membros da corporação, quando se desviassem das condutas corretas, de um lado e, de outro, fiscalizarem as práticas abusivas, sejam elas do Estado ou de particulares, contra o exercício das atividades profissionais. Perdem, portanto, os profissionais, que ficariam enfraquecidos diante dos abusos de

poder para o exercício de suas profissões e, também, no interior da própria classe.

Mas quem perde mais com tudo isso é justamente a população, que fica menos protegida contra as ações de maus profissionais que, a rigor, existem em toda e qualquer profissão, mas também do Estado e de particulares. Quando o cidadão busca os serviços de um profissional liberal, como bem alerta a OAB do Distrito Federal, “tem a legítima pretensão de obter uma prestação de serviços de forma competente, ética e também consoante à melhor técnica profissional existente para suprir as suas necessidades”.<sup>13</sup>

Também os servidores dos Conselhos poderão ser gravemente prejudicados, passando a ser contratados pelo regime trabalhista, pela Consolidação das Leis do Trabalho ou por formas ainda mais precarizadas, gerando mais insegurança para que possam exercer seu trabalho com independência. Perderiam a estabilidade profissional e a autonomia para o exercício de suas tarefas, frente aos próprios dirigentes dos Conselhos, ao Estado e aos particulares.

E perde, novamente, toda a sociedade, pois o princípio constitucional da impessoalidade no serviço público só pode ser garantido plenamente pela contratação via concurso, o que também assegura, em certa medida, uma maior qualidade e eficiência dos serviços prestados.

---

<sup>13</sup> Id. ib

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atividade desenvolvida pelos Conselhos e Ordens profissionais, evidentemente, não está imune a problemas, tampouco imune ao exame crítico dos seus representados e da sociedade como um todo.

O item 7. da Exposição de Motivos da PEC 108/2019 elenca as principais razões para a sua propositura, fundamentalmente a definição da natureza jurídica dos Conselhos como pessoas jurídicas de direito privado, apontando implicações de ordem administrativa, organizacionais, orçamentária e financeira e, ainda, de ordem socioeconômica.

As implicações de ordem administrativa são aquelas decorrentes da sujeição do quadro de pessoal dos Conselhos profissionais às regras da legislação trabalhista. As implicações organizacionais seriam aquelas decorrentes da autonomia de gestão dos Conselhos. As implicações de ordem orçamentária e financeira são as decorrentes do fato dos Conselhos serem sustentados por receitas próprias, da contribuição dos seus representados, sem a interferência da administração pública. E as implicações de ordem socioeconômica estariam relacionadas à interferência dos Conselhos sobre a liberdade de organização das profissões e a criação de entraves ao mercado de trabalho.

O texto alerta ainda para o que denomina “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”.

Tal Exposição nos parece bastante clara quanto a não apontar qualquer relevância no papel fiscalizatório dos Conselhos e, nem vagamente, justificar a existência dos mesmos. Sinteticamente, para tal concepção, os Conselhos são identificados como uma espécie de entulho

burocrático e um entrave ao desenvolvimento econômico; seriam eles responsáveis pela criação de reserva de mercado nas suas profissões e estariam imunes à fiscalização estatal.

São, salvo melhor juízo, razões que expressam determinada visão de gestão pública, cujo norte é a desregulamentação maior possível do mundo do trabalho, deixando ao mercado a regulação, no fundamental, da atividade econômica. Guarda consonância com diversas outras reformas recentes que tem afetado a vida profissional das classes trabalhadoras, incluindo os profissionais liberais, como as reformas trabalhistas, a ampliação das terceirizações, a ampliação de formas precárias de contratação no setor privado e nos serviços públicos, dentre outras.

Essas reformas econômicas têm sido acompanhadas de um discurso governamental que ataca o que se denomina como “corporações” e seus dirigentes, incluídas aí as profissões representadas pelos Conselhos, como detentoras de privilégios e regalias. Esse é o arcabouço no qual repousa a PEC 108/2019 e seu objetivo manifesto de tornar facultativo o registro profissional e retirar dessas entidades o poder de polícia administrativa para fiscalizar as empresas e os maus profissionais da sociedade, como denunciam em nota pública os sindicatos de servidores de conselhos e ordens de fiscalização profissional do Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> <http://sindicose.org/2019/07/30/nota-sindical-conjunta-pec-108-trabalhador-sera-o-mais-prejudicado/>

## **NOTA SINDICAL CONJUNTA: PEC 108, TRABALHADOR SERÁ O MAIS PREJUDICADO**

30 de julho de 2019

Em 05 de julho de 2019, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, encaminhou ao congresso nacional uma proposta de emenda constitucional (PEC 108/2019), que “Dispõe sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais”. Em síntese os objetivos da proposta são:

1º ) Tornar facultativo o registro profissional.

2º ) Mudar a natureza jurídica dos conselhos de direito público para direito privado.

3º ) Estabelecer o regime celetista para os funcionários destas entidades.

Diante disso é importante salientar algumas questões; primeiramente a natureza jurídica dos conselhos profissionais já foi definida em 2002 pelo STF no julgamento da ADI 1717 como natureza jurídica de direito público, o motivo é que não é possível delegar poder de polícia a ente privado. Segundo, o regime de trabalho dos servidores é o estatutário garantido liminarmente em decisão ainda pendente de julgamento da ADI 2135. Além desta, existem ações que tratam especificamente do regime de trabalho dos servidores em Conselhos Profissionais: ADI 5367, ADC 36 e ADPF 367 com data marcada para julgamento no STF em 05/09/2019. Estas ações visam que o poder executivo estabeleça lei criando os cargos dos servidores e solucione a situação da carreira destes, estabelecendo um prazo de dois anos. Em terceiro lugar, tal qual a MP 873 para os sindicatos, o objetivo de tornar facultativo o registro profissional e por conseguinte o pagamento da anuidade é asfixiar financeiramente as entidades, sucateá-las para que não realizem a fiscalização do exercício profissional.

Tais medidas, se postas em prática, acarretarão imensos prejuízos sociais para a sociedade, levarão a abertura comercial de empresas e sistemas eletrônicos de capital estrangeiro e sem qualquer controle ético e social. O fim do registro profissional acarretará inevitavelmente a demissão e o fim de vários empregos de técnicos e fiscais dessas entidades e os que restarem ficarão sujeitos a pressões e direcionamentos. Quem irá fiscalizar os profissionais agentes de erros médicos? Obras e barragens sem segurança estrutural, que desabam e matam centenas de pessoas? Maus advogados que desaparecem com a totalidade dos alvarás? Os mais prejudicados serão os trabalhadores que estão sempre sujeitos as piores e menos qualificadas condições de serviços.

Neste sentido, os sindicatos de servidores de conselhos e ordens de fiscalização profissional do Rio Grande do Norte, Alagoas e Sergipe repudiam na integralidade a PEC 108/2019. Não achamos que seja possível melhorar em nada o texto apresentado. Somos a favor de regulamentar a situação de todos os servidores do sistema de conselhos profissionais, pois somente com isenção, transparência, legalidade, impessoalidade e moralidade será possível melhorar e manter um serviço de fiscalização profissional digno e decente para o povo brasileiro.

**SINDISCOSE** – Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades Coligadas e Afins do Estado de Sergipe

**SINCOAL** – Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização do Exercício Profissional do Estado de Alagoas

**SINSERCON-RN** – Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional do Estado do Rio Grande do Norte

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **DECRETO LEI Nº 200, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União. 27.2.1967, retificado em 8.3.1967, retificado em 30.3.1967 e retificado em 17.7.1967
- BRASIL. **DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União. 11 de abril de 2019. Edição Extra
- BRASIL. **LEI Nº 9.649. DE 27 DE MAIO DE 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 28 de maio de 1998. Retificado em 5 de junho de 1998.
- BRASIL. **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 873. DE 1.º DE MARÇO DE 2019.** Diário Oficial da União. 1.º de março de 2019. Edição Extra número 43-a
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.
- CONSELHO FEDERAL DE QUÍMICA. **Presidente do CRQ do Rio publica artigo sobre PEC 108 no Jornal O Dia do RJ.** Disponível em <http://cfq.org.br/noticia/presidente-do-crq-do-rio-publica-artigo-sobre-pec-108-no-jornal-o-dia-do-rj/>. Acesso em 30 jul.2019
- JORNAL BRASIL DE FATO. **Sociedade Civil reage a decreto que limita participação social em políticas públicas.** Disponível em <https://www.brasiledefato.com.br/2019/04/16/sociedade-civil-reage-a-decreto-que-limita-participacao-social-em-politicas-publicas/>. Acesso em 30 jul. 2019
- JORNAL ESTADO DE MINAS. **ONGs ambientalistas criticam suspensão de contratos com governo Bolsonaro.** Disponível em [https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/01/16/interna\\_internacional,1022005/ongs-ambientalistas-criticam-suspensao-de-contratos-com-governo-bolson.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/01/16/interna_internacional,1022005/ongs-ambientalistas-criticam-suspensao-de-contratos-com-governo-bolson.shtml). Acesso em 30 jul. 2019
- MIGALHAS. **OAB e Conselhos Profissionais apresentarão nova redação ara PEC de Paulo Guedes.** Disponível em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI307443,61044-OAB+e+conselhos+profissionais+apresentarao+nova+redacao+para+PEC+de>. Acesso em 30 jul. 2019

- O GLOBO. **Ministério diminui participação da sociedade civil no Conselho Nacional de Meio Ambiente.** Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/ministerio-diminui-participacao-da-sociedade-civil-no-conselho-nacional-do-meio-ambiente.ghtml>. Acesso em 30 jul. 2019
- O GLOBO. **MP que impedia desconto em folha de contribuição sindical perde a validade.** Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/01/mp-que-impedia-desconto-em-folha-de-contribuicao-sindical-perde-a-validade.ghtml>. Acesso em 30 jul. 2019
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **PEC 108 ameaça cláusulas pétreas aos conselhos e proteção do cidadão.** Disponível em <https://www.oabdf.org.br/noticias/pec-108-ameaca-a-clausulas-petreas-aos-conselhos-e-a-protecao-do-cidadao/>. Acesso 30 jul. 2019
- REDE BRASIL ATUAL. **PEC 108: desmonte de conselhos profissionais representa mais riscos à população.** Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2019/07/pec-108-bolsonaro-conselhos/>. Acesso 30 jul. 2019
- REVISTA VEJA. **ONGS criticam suspensão de convênios e ministro indica recuo.** Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/ongs-criticam-suspensao-de-convenios-e-ministro-indica-recuo/> Acesso em 30 jul. 2019
- SINDICATO DOS SERVIDORES EM CONSELHOS E ORDENS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E ENTIDADES COLIGADAS E AFINS DO ESTADO DE SERGIPE – SINDISCOSE. **Nota sindical conjunta: PEC 108.** Disponível em <http://sindiscose.org/2019/07/30/nota-sindical-conjunta-pec-108-trabalhador-sera-o-mais-prejudicado/>. Acesso 30 jul. 2019
- VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Sobre a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.** Revista de Informação Legislativa, a.38, n.153, jan./mar. Brasília, 2002

