A NECESSIDADE IMPERIOSA DA SUPERVISÃO MINISTERIAL DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL EM DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E DA SOCIEDADE

SINDISCOSE
SINDICATO DOS SERVIDORES EM CONSELHOS E ORDENS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E ENTIDADES COLIGADAS E AFINS DO ESTADO DE SERGIPE

RELATÓRIO: A NECESSIDADE IMPERIOSA DA SUPERVISÃO MINISTERIAL DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL EM DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO E DA SOCIEDADE

Introdução:

Os Conselhos de Fiscalização Profissional (CFPs) desempenham um papel crucial na regulamentação e fiscalização do exercício de diversas profissões no Brasil, atuando como garantidores da qualidade dos serviços prestados à sociedade. Contudo, apesar de sua relevância constitucional (Art. 5º, XIII da Constituição Federal), a ausência de uma supervisão ministerial efetiva tem gerado uma série de desafios e irregularidades, comprometendo a transparência, a eficiência e a própria finalidade dessas autarquias. Este relatório visa consolidar os argumentos jurídicos, jurisprudenciais e empíricos que sustentam a necessidade inadiável de fortalecer a supervisão do Poder Executivo sobre os CFPs, em consonância com as diretrizes do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF).

1. Natureza Jurídica dos Conselhos Profissionais e o Imperativo do Controle:

Os CFPs são reconhecidos como autarquias federais, com natureza jurídica sui generis, conforme consolidado por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), como na ADI 1717. Essas entidades exercem atividades típicas de Estado, incluindo o poder de polícia, fiscalização do exercício profissional, cobrança de anuidades e aplicação de sanções. Os recursos por elas arrecadados possuem natureza pública (contribuições parafiscais) e, portanto, devem ser geridos de forma transparente e eficiente em benefício da coletividade. A finalidade primordial dos Conselhos é a proteção da sociedade, garantindo o adequado exercício profissional, e não a defesa de interesses corporativos, com a notável exceção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que possui uma natureza jurídica diferenciada.

Historicamente, diversas leis de criação de conselhos os vinculavam ao Ministério do Trabalho para fins de supervisão, como as Leis nº 4.769/1965 (Administração), nº 6.684/1979 (Biologia e Biomedicina), nº 6.530/1978 (Corretores de Imóveis), nº 5.905/1973 (Enfermagem), nº 6.316/1975 (Fisioterapia), nº 6.965/1981 (Fonoaudiologia), nº 5.517/1968 (Medicina Veterinária), nº 91.775/1985 (Museologia),

nº 6.583/1978 (Nutricionistas), nº 6.8704/1971 (Odontologia), nº 860/1969 (Relações Públicas) e nº 5.766/1971 (Psicologia). Decretos como o nº 74.000/1974 e o nº 81.663/1978 também reforçavam essa vinculação, e a Lei nº 6.994/1982, embora revogada, previa a aplicação do produto da arrecadação das anuidades sob autorização do Ministro do Trabalho, demonstrando uma prerrogativa de supervisão ministerial sobre o destino dos recursos.

2. A Jurisprudência do STF e do TCU e a Necessidade de Supervisão Ministerial:

Apesar das previsões históricas, o Poder Executivo não tem efetivado a supervisão ministerial dos conselhos de fiscalização nos mesmos termos de outras autarquias. No entanto, o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF), em decisões como a ADI 641 (CFF), MI 1529 (CONTER), MI 1952 (Conter-4ª Região) e ADI 3758 (Ordem dos Músicos), assevera que os conselhos de fiscalização profissional não são entidades autônomas, mas sim autarquias inseridas na estrutura do Poder Executivo Federal, submetidas ao controle ou supervisão de altos órgãos da Administração Pública direta, quais sejam, os Ministérios de Estado.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em deliberações como o Acórdão 1237/2022-Plenário e o Acórdão 646/2025 - Plenário, tem reiteradamente concluído pela necessidade de supervisão pelo Poder Executivo. Essa supervisão, de caráter finalístico, visa assegurar a realização dos objetivos legais, a harmonia com as políticas governamentais, a eficiência administrativa e a autonomia operacional e financeira das entidades. A simples prestação de serviços públicos delegados já outorga ao Poder Público a responsabilidade pela supervisão. A Controladoria-Geral da União (CGU) possui competência para fiscalizar os conselhos, e a Casa Civil foi demandada a providenciar essa supervisão.

3. Evidências de Irregularidades e a Sobrecarga do TCU:

O TCU, responsável pela fiscalização dos 557 conselhos (30 federais e 527 regionais), está sobrecarregado. Essas entidades, heterogêneas em tamanho e maturidade institucional, administram anualmente bilhões de reais (R$ 6,79 bilhões em 2022). Auditorias do TCU têm revelado um cenário preocupante de persistência de irregularidades, tais como:

- **Gastos excessivos e irregulares com diárias, jetons e auxílios de representação.**
- **Reeleições ilimitadas em cargos de liderança, favorecendo o corporativismo.**
- **Aquisição e manutenção irregulares de imóveis.**
- **Contratações sem concurso público e indícios de fraude e desvio de recursos.**
- **Insuficiência na fiscalização da atividade-fim e fragilidades no acompanhamento dos Conselhos Regionais pelos Federais.**
- **Baixa transparência, com muitos conselhos não publicando informações em dados abertos, dificultando o controle externo e social.**

A falta de uma supervisão ministerial efetiva desloca para o TCU a função atípica de exercer o que seria uma supervisão ministerial, contribuindo diretamente para sua sobrecarga. A combinação do grande número de entidades, a vultosa movimentação financeira, a recorrência de irregularidades e a baixa qualidade e disponibilidade dos dados para controle, sem uma supervisão mais proativa por parte do Poder Executivo, torna o TCU a principal, e por vezes única, instância de controle efetivo sobre os CFPs.

4. A Teoria da Captura Regulatória e a Defesa do Interesse Público:

A teoria da captura regulatória alerta para o risco de agências reguladoras serem indevidamente influenciadas pelos setores que deveriam regular. A estrutura de governança dos CFPs, frequentemente composta por representantes das próprias categorias profissionais, os torna suscetíveis a essa captura, podendo levar à priorização de interesses corporativos em detrimento do interesse público.

A supervisão ministerial atua como um contrapeso essencial a essas pressões, garantindo a imparcialidade e a atuação técnica das entidades, e assegurando que os bilhões de reais arrecadados compulsoriamente dos profissionais sejam geridos de forma a proteger a sociedade, e não apenas os interesses corporativos.

5. Conselho Federal de Química – Nº 2.800, de 18 de junho de 1956 – Nomeação pelo Presidente da República

O Conselho Federal de Química, estabelecido pelo **Decreto nº 2.800, de 18 de junho de 1956, destaca-se pela nomeação de seus membros diretamente pelo Presidente da República**, um aspecto que sublinha a sua natureza **autárquica e a inserção na estrutura do Poder Executivo Federal.** Essa forma de provimento de cargos de liderança em conselhos profissionais, aliada a outras disposições legais, reforça a concepção de que tais entidades, embora dotadas de autonomia, não estão desvinculadas da fiscalização e do controle estatal, especialmente no que tange ao interesse público na regulação das profissões.

A própria história legislativa e a jurisprudência atual convergem para a compreensão de que os conselhos são extensões do braço do Estado na fiscalização do exercício profissional, demandando, por conseguinte, mecanismos de supervisão.

Nesse contexto, a **Lei nº 6.994/1982**, que **regulamentava a fixação de anuidades e taxas devidas aos órgãos fiscalizadores do exercício profissional**, embora posteriormente revogada pela Lei nº 9.649/1998, é um marco histórico importante.

Ela estabelecia que a aplicação dos recursos arrecadados por meio de anuidades, taxas e emolumentos deveria ser destinada ao custeio de despesas diretamente relacionadas com a fiscalização do exercício profissional, salvo autorização especial do Ministro do Trabalho.

Esta prerrogativa conferida ao Ministro do Trabalho demonstrava, de forma inequívoca, um mecanismo de supervisão ministerial sobre a destinação e gestão dos recursos públicos auferidos pelos conselhos, reforçando a ideia de que a autonomia financeira não implicava em ausência total de controle interno por parte do Poder Executivo.

Conclusão:

A relevância dos Conselhos de Fiscalização Profissional para a sociedade brasileira é inegável. Contudo, as evidências apresentadas pelo TCU, a suscetibilidade à captura regulatória e a própria natureza de serviço público delegado impõem a necessidade de uma supervisão ministerial robusta e efetiva. O Poder Executivo não pode abdicar de sua função de coordenar políticas públicas e supervisionar a prestação de serviços públicos federais.

A retomada de uma supervisão clara, diferenciada e adequada, em conjunto com a atuação planejada dos órgãos de controle interno, como a Controladoria-Geral da União (CGU), é um passo fundamental para:

- **Eliminar a sobrecarga do TCU, permitindo que este se concentre em suas funções primordiais.**
- **Melhorar a gestão dos bilhões de reais em tributos arrecadados, garantindo sua correta aplicação.**
- **Coibir irregularidades, abusos e ineficiências, promovendo a probidade e a boa governança.**
- **Assegurar que os CFPs cumpram sua missão primordial de proteger a sociedade, elevando o nível de transparência e garantindo a harmonia com as políticas governamentais e a eficiência administrativa.**

A supervisão ministerial é, portanto, um imperativo para a defesa do interesse público e a garantia da integridade e da eficácia do sistema de fiscalização profissional no Brasil.