A GOVERNANÇA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL DIANTE DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES[1]

1. Introdução

Os conselhos de fiscalização profissional ocupam posição singular na organização administrativa brasileira. São autarquias, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.717,[2] mas autarquias que não recebem dotações orçamentárias da União, que se financiam por contribuições cobradas da própria categoria regulada, que elegem seus dirigentes entre os profissionais inscritos e que se organizam em sistemas compostos por um conselho federal e por dezenas de conselhos regionais dotados de autonomia administrativa e financeira.

Em suma, tais Conselhos representam classes profissionais e as regulam[3], estando estruturados em um sistema federativo, com dirigentes eleitos para o exercício de mandato

[1] Advogado e Consultor, sócio-fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados. Doutor em Direito do Estado (UFPE). Mestre em Direito Econômico (UFPB). Pós graduado em Direito Tributário (IDP). Pós graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Advogado da União de 2005 a 2026, período no qual, entre outras realizações: foi membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União; exerceu os cargos de Consultor Jurídico-substituto do Ministério do Trabalho; coordenador Geral de Direito Administrativo da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência; assessor especial com atuação da Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes. É Membro fundador do Instituto Naiconal de Contratações Públicas (INCP) É autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (17ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 16ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.), Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), e E-marketplace e contratações públicas (1ª edição), todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 3ª edição, Ed. Fórum).

[2] STF, ADI 1.717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, julgada em 7.11.2002. Ver também STF, MS 22.643/SC, Rel. Min. Moreira Alves.

[3] É fundamental a devida regulação de determinados mercados, "tanto para assegurar o exercício profissional de pessoas qualificadas e habilitadas para tal, quanto para assegurar e defender os interesses da comunidade e dos cidadãos, que procuram atendimento especializado." CÔRTE, Adelaide Ramos e. O papel dos Conselhos de Fiscalização Profissional e sua importância para a sociedade. Recife: CREF12/PE, [2022]. Disponível em: https://www.cref12.org.br/wp-content/uploads/2022/04/O-papel-dos-Conselhos.pdf. Acesso em: 9 out. 2026.

honorífico[4]. A expressão *autarquias sui generis*[5], recorrente na jurisprudência, descreve essa condição, mas não resolve a principal dificuldade dela decorrente: saber, em cada tema, quais regras do regime jurídico-administrativo se aplicam integralmente, quais se aplicam com adaptações e quais não se aplicam.

O Tribunal de Contas da União tem enfrentado essa dificuldade caso a caso. Nos últimos quatro anos, a Corte produziu um conjunto expressivo de deliberações sobre pessoal, transparência, verbas indenizatórias, supervisão dos conselhos regionais e contratações. O Acórdão 1.899/2026-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Weder de Oliveira e julgado em 15 de julho de 2026, acrescenta a esse conjunto um elemento novo. Além de converter a denúncia em tomada de contas especial, o Tribunal propôs a constituição de um grupo de trabalho para levantar a situação de governança dos conselhos e formular subsídios à Casa Civil da Presidência da República e ao Congresso Nacional para a elaboração de uma Lei Geral dos Conselhos.[6]

Este artigo examina o caso e as falhas de governança nele identificadas, relaciona-as com a jurisprudência recente do Tribunal e delimita os desafios que os conselhos passam a enfrentar.

2. O caso examinado no Acórdão 1.899/2026-Plenário

A denúncia versava sobre aplicações financeiras do Conselho Federal de Odontologia (CFO) na empresa Solstic Capital Investimentos e Participações Ltda., entre 2021 e 2022, e sobre a aprovação das contas desses exercícios. A inspeção realizada pela AudGestãoInovação em fevereiro de 2026 reconstituiu a operação.

Em julho de 2021, o CFO celebrou contrato com a referida empresa, qualificada no instrumento como "estruturador custodiante", para que esta recebesse R$ 40 milhões em custódia transitória até a criação de um fundo de investimento exclusivo. Os recursos foram

---

[4] ESTEVAM, Douglas. Qual a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional? Consultor Jurídico, 19 out. 2025. Disponível em: https://conjur.com.br/2025-out-19/qual-a-natureza-juridica-dos-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-2/. Acesso em: 9 out. 2026.

[5] Essas entidades fiscalizatórias recebem diversas denominações na doutrina, dentre as quais pode-se citar: “autarquias para-administrativas”, “corporações autárquicas”, “corporações profissionais”, “instituições corporativas” e “autarquias corporativas”. Assim, apesar de nem todas as leis instituidoras dos conselhos de fiscalização profissional preverem expressamente a natureza autárquica dessas entidades, a doutrina e a jurisprudência reconhecem tal natureza. TRINDADE, Eduardo Neubarth; VAZ, Márcia; LAUER, Juliano; BORTOLINI, Vanessa Schmidt; TRINDADE, Manoel Roberto Maciel. Conselhos de fiscalização profissional e proteção da sociedade. Revista Bioética, Brasília, DF, v. 29, n. 3, p. 499-503, jul./set. 2021. DOI: 10.1590/1983-80422021293486. Disponível em: https://www.scielo.br/j/bioet/a/QrG8Rw7vVcZWMVCtf47QC3y/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 9 out. 2026. p. 501. p. 500

[6] TCU, Acórdão 1.899/2026-Plenário, TC 007.852/2025-8, Rel. Min.-Subst. Weder de Oliveira, sessão de 15.7.2026, item 9.6.

transferidos em sete parcelas, entre julho e outubro de 2021, para conta corrente de titularidade da própria empresa. O fundo nunca foi estruturado. Foram restituídos apenas R$ 8.660.718,11, ao longo de 2022, e o dano histórico apurado alcançou R$ 31.339.281,89.[7] Para dimensionar a operação, a unidade técnica registrou que o montante transferido correspondia a mais da metade da receita do conselho em 2021, de aproximadamente R$ 73,2 milhões, e a cerca de um terço de suas aplicações financeiras.

A empresa não possuía autorização da Comissão de Valores Mobiliários para administrar carteiras ou custodiar valores mobiliários, atividades privativas de pessoas autorizadas nos termos da Lei 6.385/1976 e das Resoluções CVM 21/2021 e 32/2021, nem autorização do Banco Central para funcionar como instituição financeira. A contratação foi feita sem licitação e sem processo que justificasse a contratação direta. O contrato não continha cláusula de remuneração, de garantia ou de rescisão. O único documento técnico localizado foi um parecer jurídico de 2020, que concluía pela inexistência de óbice à aplicação de disponibilidades financeiras em bancos privados. O relator observou que esse parecer não se aplicava ao caso, pois a empresa contratada não era banco nem instituição financeira, e afastou a responsabilização do parecerista por não haver indícios de que o parecer tivesse fundamentado a contratação.[8]

O Plenário converteu o processo em tomada de contas especial, determinou processos apartados para audiência do gerente contábil, dos membros da Comissão de Tomada de Contas e dos conselheiros que aprovaram as contas, e deu ciência ao CFO de diversas irregularidades.

Contudo, o ponto mais relevante do acórdão não está na aferição sobre eventual irregularidade da contratação em si, mas na sucessão de instâncias que deveriam tê-la impedido ou detectado e não o fizeram. O relator destacou a omissão de diligências mínimas, como a consulta às autorizações da CVM e do Banco Central,[9] verificação de baixíssimo custo cuja ausência não se explica por complexidade técnica. Na esfera contábil, a transferência foi registrada como "disponível vinculado em conta corrente bancária", como se os recursos permanecessem em conta da autarquia, quando haviam sido depositados em conta privada da empresa; o registro, replicado nos balancetes até 2025, ocultou a natureza econômica da operação.

No controle interno colegiado, a Comissão de Tomada de Contas declarou ter examinado os contratos do exercício, mas não examinou o de R$ 40 milhões, e listou a empresa

[7] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, item 73. Os valores restituídos constam do relatório, item 60.
[8] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, itens 68, 69 e 78.
[9] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, itens 67 e 70.

entre as contas vinculadas a aplicações financeiras, ao lado do Banco do Brasil. Segundo o TCU, o Plenário do conselho aprovou as contas de 2021, 2022 e 2023 sem discussão sobre a operação. Para o relator, havia elementos de culpa por negligência grave, porque os vícios seriam detectáveis com o exame do próprio contrato.[10]

Há ainda uma falha estrutural, talvez a mais significativa para o debate sobre governança. Os nove conselheiros do CFO votam na aprovação das contas, inclusive o presidente, o tesoureiro e os membros da Comissão de Tomada de Contas, que assim apreciam os próprios atos e pareceres. A unidade técnica observou que até cinco dos nove votantes estariam impedidos e invocou, por analogia, o art. 115, § 1º, da Lei 6.404/1976, que veda ao acionista votar na aprovação de suas contas como administrador. O acórdão deu ciência de que a prática afrontaria o princípio da moralidade e o art. 18, I, da Lei 9.784/1999.[11]

Por fim, a sindicância foi instaurada por dirigente que havia participado da apresentação da empresa ao conselho e que apenas se declarou suspeito ao final; a comissão declarou-se incompetente para apurar a conduta da antiga diretoria; e a ação de ressarcimento foi proposta apenas contra a empresa e o espólio de seu sócio. Somam-se a isso contas bancárias movimentadas exclusivamente por ex-dirigentes ou desconhecidas pela gerência financeira, processos em meio físico, em desacordo com a Lei 14.129/2021, e chefia jurídica ocupada, desde 2019, quase exclusivamente por comissionados, prática que o acórdão reputou contrária à jurisprudência do Tribunal.[12]

De acordo com o julgado, a falha não foi de um agente isolado. Cada instância de controle prevista no regimento interno existia formalmente, e nenhuma funcionou. Em termos de teoria da agência, o arranjo concentrava os poderes de decisão e de fiscalização nas mesmas pessoas, eleitas pela mesma categoria e sem contrapeso externo ao colegiado, o que eliminava o incentivo ao monitoramento recíproco.

3. A convergência com a jurisprudência recente do Tribunal

O próprio relator vinculou a proposta às questões discutidas nos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, ambos do Plenário, e a "um extenso rol de casos já apreciados nesta Corte".[13] As

[10] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, itens 81 e 82; relatório, itens 88 a 108.

[11] Acórdão 1.899/2026-Plenário, item 9.5.1; relatório, itens 109 a 123.

[12] Acórdão 1.899/2026-Plenário, itens 9.5.2 a 9.5.5. O item 9.5.5 cita os Acórdãos 2.051/2018, 600/2017, 1.401/2023, 785/2025 e 1.936/2025, todos do Plenário. No Acórdão 1.936/2025-Plenário, firmou-se que "as atividades jurídicas finalísticas de assessoria, análise e consultoria devem ser desempenhadas apenas por empregados admitidos pela via do concurso público".

[13] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, item 88.

deliberações dos últimos quatro anos mostram uma jurisprudência convergente em pelo menos quatro eixos.

O primeiro é a afirmação dos conselhos como sistemas nacionais, nos quais o conselho federal exerce supervisão efetiva sobre os regionais. No Acórdão 309/2026-Plenário, a Corte identificou ampliação indevida da autonomia dos regionais e ausência de coordenação nacional, constatando que apenas 31% dos sistemas declararam seguir plano estratégico nacional.[14] A mesma lógica orientou o Acórdão 646/2025-Plenário, que aprovou a Decisão Normativa 216/2025 com fundamento no princípio da unicidade dos sistemas de fiscalização profissional, e o Acórdão 2.309/2025-Plenário, que atribuiu aos conselhos federais o papel de responsáveis pela fiscalização primária do cumprimento das determinações pelos regionais.

O segundo eixo é a aproximação do regime de pessoal ao das demais autarquias federais. O Acórdão 2.309/2025-Plenário determinou que ao menos 60% dos empregos em comissão sejam ocupados por empregados efetivos, aplicando aos conselhos, de forma direta ou por analogia, o art. 13, III, da Lei 14.204/2021.[15] O Acórdão 1.276/2026 estabeleceu que a representação judicial por comissionados deve ser excepcional e fundamentada, e o Acórdão 740/2025-Plenário sancionou gestor de conselho regional que admitiu pessoal sem concurso, exigência que decorre da natureza autárquica reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que admitido o regime celetista.[16]

O terceiro eixo é a transparência[17]. O levantamento apreciado no Acórdão 395/2023-Plenário, que abrangeu 553 conselhos, constatou que 98% não publicavam todas as informações exigidas e que apenas 10% comunicavam irregularidades ao Tribunal.[18] O Acórdão 1.648/2024-Plenário determinou planos de dados abertos integrados em cada sistema, com atenção às verbas indenizatórias.

O quarto eixo é a gestão financeira. Além dos parâmetros para diárias, jetons e auxílios de representação fixados nos Acórdãos 1.925/2019 e 1.237/2022, a Corte reconheceu, no

---

[14]TCU, Acórdão 309/2026-Plenário, sessão de 11.2.2026.

[15]TCU, Acórdão 2.309/2025-Plenário, TC 007.741/2024-3, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 8.10.2025.

[16]STF, ADC 36, ADI 5.367 e ADPF 367, Tribunal Pleno, julgadas em 2020, nas quais se reconheceu a constitucionalidade da contratação de empregados dos conselhos pelo regime da CLT.

[17] Como autarquias especiais aos conselhos profissionais é conferida autonomia financeira para gerir suas receitas e despesas independentemente do orçamento fiscal da União. No entanto, essa autonomia não é absoluta. Eles devem observar os princípios constitucionais de transparência, publicidade e accountability, conforme exigido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Tribunal de Contas da União (TCU).” ARAÚJO, Edilson Silva. Conselhos profissionais e o direito financeiro: aplicação dos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria. **Revista Tributária e de Finanças Públicas – RTFPM**, [S. l.], v. 33, n. 164, p. 1-25, 2025. Disponível em: https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtfp/article/download/858/439. Acesso em: 10 out. 2026. P. 103

[18]TCU, Acórdão 395/2023-Plenário, levantamento realizado em cumprimento ao Acórdão 1.661/2022-Plenário.

Acórdão 1.465/2025-Plenário, a possibilidade de associação a cooperativas de crédito, condicionada a decisão justificada e a análise de riscos.[19] À luz do caso do CFO, essa deliberação mostra que a ampliação das alternativas de aplicação de recursos exige, na mesma medida, processos decisórios capazes de avaliar o risco dessas alternativas. O Acórdão 1.899/2026 reúne os quatro eixos: a ausência de supervisão, a fragilidade do corpo jurídico permanente, a opacidade contábil e a inexistência de regras sobre aplicação de recursos aparecem nele como causas concorrentes de um mesmo resultado.

4. Os desafios dos conselhos diante desse quadro

Do conjunto examinado extraem-se os principais desafios que se colocam aos conselhos.

O primeiro desafio é a incerteza sobre o direito aplicável. A legislação de regência é, nas palavras do relator, "antiga, fragmentada e casuística".[20] Cada sistema é regido por lei própria, em regra anterior à Constituição de 1988, e o regime comum tem sido construído por decisões que aplicam por analogia normas concebidas para a administração direta. Para o gestor, o resultado é que o regime jurídico só se torna conhecido quando o Tribunal se pronuncia, frequentemente em processos de responsabilização.

O segundo desafio é estrutural e diz respeito ao modelo de autorregulação[21][22]. Os dirigentes são eleitos pelos profissionais inscritos, exercem mandato honorífico e acumulam, em órgãos colegiados reduzidos, as funções de administração, de deliberação normativa e de julgamento das próprias contas. Nesse arranjo, as instâncias internas de controle tendem a ser

[19] TCU, Acórdão 1.465/2025-Plenário, em consulta formulada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados. Em sentido restritivo quanto a despesas, o Acórdão 1.541/2026 reafirmou a ilegalidade do custeio de seguro de vida pelos conselhos, conforme pauta da 128ª Reunião Plenária do Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas.

[20] Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, item 92.

[21] "Nessa perspectiva, o Brasil adotou o modelo europeu continental de autorregulamentação profissional, uma vez que as entidades responsáveis pela referida tarefa têm natureza jurídica de direito público. Disciplina distinta foi empregada na Inglaterra, que agasalhou a autorregulamentação privada através de associação voluntária." PINHEIRO, Heron de Jesus Garcez; VELOSO, Roberto Carvalho. Poder sancionatório dos conselhos de fiscalização profissional: reflexão sobre hipótese de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa. Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 135-155, jul./dez. 2016. DOI: 10.21902/2525-9660/2016.v2i2.1667. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/pt_BR/article/view/1667/0. Acesso em: 9 out. 2026. p. 140

[22] "Fica acentuado que as associações e os conselhos profissionais constituem objeto de autorregulação do exercício de uma determinada profissão, impondo limites, proteção e regras ao exercício profissional, que promovendo um verdadeiro desenho/retrato do modo como são exercidas determinadas atividades profissionais, conforme definido em Lei específica, observando-se as ponderações a respeito da eficácia da norma constitucional do art. 5º, XIII" PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Os conselhos profissionais e a Lei de Improbidade Administrativa – Limites da liberdade profissional e da Autorregulação. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 11, p. 1-28, 2020. DOI: 10.5380/rpge.v0i11.231. Disponível em: https://revista.pge.pr.gov.br/index.php/revista-pge-pr/article/download/231/173. Acesso em: 9 out. 2026. p. 189

capturadas pelo grupo que deveriam fiscalizar. A ciência dada no item 9.5.1 do acórdão corrige o sintoma; a causa está na arquitetura dos órgãos, definida em leis e regimentos sem parâmetros comuns.

O terceiro desafio é a heterogeneidade da capacidade administrativa, pois, eles contam com estrutura muito diferentes dos órgãos componentes da administração indireta federal, além de possuírem imensa heterogeneidade entre si[23], algo já identificado pelo próprio Tribunal de contas da União[24]. O sistema reúne cerca de 550 conselhos, com receitas que vão de valores modestos a centenas de milhões de reais. Exigências como corpo jurídico concursado, controle interno, processo eletrônico e dados abertos são proporcionais para os maiores conselhos, mas oneram os menores. A supervisão pelos conselhos federais, reforçada no Acórdão 309/2026, pode mitigar a assimetria com soluções compartilhadas, mas pressupõe que os próprios conselhos federais tenham governança adequada, o que o caso do CFO coloca em dúvida.

O quarto desafio refere-se às contratações e à gestão financeira. Os conselhos submetem-se à Lei 14.133/2021, e o caso analisado no Acórdão 1.899/2026 demonstra que a inobservância dos requisitos elementares da contratação direta, como a justificativa da escolha do fornecedor e a verificação de sua habilitação, foi decisiva para o dano. Há, porém, uma lacuna anterior, pois não existe disciplina legal específica sobre a aplicação das disponibilidades financeiras dessas entidades. A unidade técnica invocou o art. 164, § 3º, da Constituição; o parecer do conselho admitia aplicações em bancos privados; e o Tribunal admitiu a associação a cooperativas de crédito. Sem política de investimentos com limites, critérios de risco e instâncias de aprovação definidos em norma geral, a matéria fica à discricionariedade de cada diretoria.

O quinto desafio é a responsabilização de órgãos colegiados compostos por profissionais eleitos e não remunerados. O acórdão determinou a audiência de todos os conselheiros que aprovaram as contas, com fundamento em culpa por negligência grave. Essa linha é coerente com a jurisprudência segundo a qual pareceres técnicos não vinculam nem imunizam quem decide, mas acentua um dilema conhecido: quanto maior o risco pessoal associado à função de conselheiro, maior o desincentivo à participação de profissionais qualificados na gestão dos conselhos. A solução não está em reduzir a responsabilização, mas em dotar os colegiados de suporte técnico, informação contábil fidedigna e regras claras sobre o que lhes cabe examinar.

[23] VIRGÍLIO, Luíza Helena. Conselhos profissionais devem seguir os regulamentos federais da Lei de Licitações? Consultor Jurídico, 23 jun. 2025. Disponível em: https://conjur.com.br/2025-jun-23/conselhos-profissionais-devem-seguir-os-regulamentos-federais-da-lei-de-licitacoes/. Acesso em: 9 out. 2026

[24] TCU. Acórdão 395/2023, Plenário.

O sexto desafio é a efetividade da reação a irregularidades. Descoberto o dano, a entidade não instaurou tomada de contas especial nem buscou responsabilizar os gestores. O art. 8º da Lei 8.443/1992 impõe essas providências sob pena de responsabilidade solidária, e o Tribunal acolheu a citação de dirigente posterior por essa omissão. A sucessão de gestões não interrompe o dever de apurar, e a falta de mecanismos de apuração independentes do grupo dirigente gera risco também para quem sucede.

5. A proposta de uma Lei Geral dos Conselhos

De maneira interessante e elogiável, a resposta proposta pelo Tribunal foi normativa. O item 9.6 do acórdão prevê a constituição de grupo de trabalho para levantar a situação de governança dos conselhos, começando pelo sistema da odontologia e avançando pelos sistemas mais relevantes em número de inscritos e em volume de recursos, a fim de subsidiar a elaboração de uma Lei Geral dos Conselhos, "à semelhança, no que compatível, com a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/2019)".[25] O grupo foi instituído pela Presidência do Tribunal na mesma sessão.

A referência à Lei 13.848/2019 é instrutiva, pois aquela lei não suprimiu as leis de criação das agências, mas estabeleceu um núcleo comum sobre processo decisório, prestação de contas, controle social e conflitos de interesses. Modelo semelhante preservaria as leis específicas de cada profissão e definiria um regime comum de governança.

O relator indicou também como paradigma a Lei portuguesa 2/2013, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais. Essa lei separa assembleia representativa, órgão executivo, órgão de fiscalização, órgão disciplinar, provedor dos destinatários dos serviços e órgão de supervisão, e disciplina regime laboral, gestão financeira, contratos públicos e fiscalização pelo Tribunal de Contas.[26] Em estudo comparado publicado em 2024, o próprio relator concluiu que a legislação portuguesa constitui paradigma relevante por ter definido o direito aplicável e equilibrado o interesse coletivo com os interesses da profissão.[27]

À luz do caso examinado e da jurisprudência mencionada, um marco legal geral deveria disciplinar, ao menos: a separação entre os órgãos de administração e de fiscalização, com vedação expressa de voto de dirigentes na aprovação das próprias contas; a existência de

[25]Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, item 89, e item 9.6 do acórdão.

[26]Portugal, Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro. Acórdão 1.899/2026-Plenário, voto, item 91.

[27]OLIVEIRA, Weder de. Conselhos de fiscalização profissional no Brasil, autarquias sui generis, e a Lei-quadro das associações públicas profissionais de Portugal: estudo comparado. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI, São Paulo, v. 8, n. 29, p. 183-211, 2024.

unidade de controle interno com garantias de independência; os parâmetros mínimos de política de aplicação de recursos financeiros; o regime de pessoal, inclusive quanto aos percentuais de cargos em comissão e à reserva das atividades jurídicas finalísticas a empregados concursados; as regras de transparência e de dados abertos; as competências de supervisão dos conselhos federais sobre os regionais; e os procedimentos de apuração de irregularidades, com previsão de afastamento de quem tenha interesse no resultado. Muitas dessas regras já decorrem da jurisprudência; a vantagem de positivá-las está em convertê-las em deveres conhecidos de antemão, graduáveis segundo o porte de cada entidade.

Contudo, há riscos a considerar, pois um marco excessivamente uniforme pode reduzir a autonomia que justifica a autorregulação. O debate sobre a PEC 108/2019 mostra que a própria natureza dos conselhos permanece em disputa. A Lei Geral deveria, por isso, tratar da governança e não das atribuições finalísticas de cada profissão, concentrando-se nos mecanismos que asseguram a regularidade da gestão dos recursos públicos.

6. Considerações finais

O Acórdão 1.899/2026-Plenário se debruçou sobre a análise de suposto dano em um conselho, mas o trabalho produzido pela equipe de auditoria e pelo Ministro Relator teve o mérito de olhar os problemas identificados sobre um prisma mais amplo, pretendendo um aprimoramento de alcance sistêmico.

Ao reconhecer que as falhas verificadas no CFO decorrem de problemas de governança comuns ao sistema de conselhos, e ao propor a elaboração de uma Lei Geral, o Tribunal explicita uma conclusão que suas deliberações recentes já sugeriam, de que a construção do regime jurídico dessas autarquias por via jurisprudencial, tema a tema, atingiu seu limite.

Para os conselhos, o período exige atuação em duas frentes. No plano imediato, a adequação às determinações vigentes, sobretudo quanto à supervisão dos regionais, ao quadro de pessoal, à transparência e à prevenção de conflitos de interesses na aprovação de contas, reduz o risco de responsabilização de seus dirigentes. No plano institucional, a participação qualificada nos trabalhos do grupo instituído pelo Tribunal e no processo legislativo subsequente é a oportunidade de contribuir para um marco legal que reconheça a diversidade do sistema e preserve a autonomia da autorregulação, sem deixar de assegurar controle efetivo sobre os recursos que essas entidades arrecadam em nome do interesse público.