

## **CONSELHOS PROFISSIONAIS E O DIREITO FINANCEIRO**

### **Aplicação dos Princípios da Universalidade Orçamentária e da Unidade de Tesouraria**

**Edilson Silva Araújo**

**Rafael Silveira e Silva**

## **CONSELHOS PROFISSIONAIS E O DIREITO FINANCEIRO: Aplicação dos Princípios da Universalidade Orçamentária e da Unidade de Tesouraria**

Edilson Silva Araújo<sup>1</sup>

Rafael Silveira e Silva<sup>2</sup>

- 1 Consultor Legislativo na área de Direito Tributário e Financeiro no Senado Federal. Ex Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União. Advogado Tributarista e Administrativista. Contador. Parecerista. Doutorando em Economia na Universidade Católica de Brasília. E-mail: [edilson.araujo@senado.leg.br](mailto:edilson.araujo@senado.leg.br)
- 2 Consultor Legislativo, Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Professor do Instituto Legislativo Brasileiro, do Instituto Serzedelo Corrêa e do Instituto Brasileiro de Educação, Desenvolvimento e Pesquisa. E-mail: [rssilva@senado.leg.br](mailto:rssilva@senado.leg.br)

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

### CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Painel de formas geométricas na parede atrás da mesa da Sala 19, Ala Senador Alexandre Costa. Rodrigo Viana/Agência Senado

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ARAÚJO, Edilson Silva; SILVEIRA E SILVA, Rafael. **Conselhos Profissionais e o Direito Financeiro: Aplicação dos Princípios da Universalidade Orçamentária e da Unidade de Tesouraria**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio 2025 (Texto para Discussão nº 345). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 30 de maio de 2025.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# CONSELHOS PROFISSIONAIS E O DIREITO FINANCEIRO: APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA UNIDADE DE TESOURARIA

## RESUMO

Este Texto para Discussão investiga a obrigatoriedade de os conselhos profissionais se submeterem aos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria, previstos no direito financeiro brasileiro. Partindo da classificação jurídica dessas entidades como autarquias especiais, o estudo analisa as implicações de suas receitas parafiscais na transparência e na *accountability* da gestão financeira pública. A pesquisa utiliza abordagem documental e bibliográfica, baseando-se na Constituição Federal, na Lei nº 4.320, de 1964, em decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), do Tribunal de Contas da União (TCU) e em doutrinas jurídicas. Argumenta-se que, embora os conselhos profissionais possuam autonomia financeira, suas receitas deveriam constar na Lei Orçamentária Anual (LOA) e ser centralizadas no Caixa Único do Governo Federal, semelhante ao tratamento dado às contribuições parafiscais do Sistema S. A conclusão aponta para a necessidade de um modelo híbrido que preserve a autonomia administrativa dos conselhos, mas assegure transparência e controle financeiro estatal, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública e para o fortalecimento da responsabilidade fiscal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselhos Profissionais. Autarquias especiais. Receitas parafiscais. Universalidade orçamentária. Unidade de tesouraria.

## **ABSTRACT**

This article investigates the obligation of professional councils to comply with the principles of budget universality and treasury unity under Brazilian financial law. Based on the legal classification of these entities as special autarchies, the study examines the implications of their parafiscal revenues for transparency and *accountability* in public financial management. The research employs a documentary and bibliographic approach, drawing on the Federal Constitution of 1988, Law No. 4,320, de 1964, decisions from the Federal Supreme Court (STF), the Federal Court of Accounts (TCU), and legal doctrines. It argues that although professional councils have financial autonomy, their revenues should be included in the Annual Budget Law (LOA) and centralized in the Federal Government's Single Cash Account, similar to the treatment given to parafiscal contributions of the S System. The conclusion points to the need for a hybrid model that preserves the administrative autonomy of the councils while ensuring transparency and state financial control, contributing to improved public management and strengthened fiscal responsibility.

**KEYWORDS:** Professional councils. Special autarchies. Parafiscal revenues. Budget universality. Treasury unity.

## **SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO .....	1
1 PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA UNIDADE DE TESOURARIA.....	3
2 NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS E DE SUAS RECEITAS .....	5
3 PREVISÃO NA LOA E UNIDADE DE TESOURARIA DAS RECEITAS PARAFISCAIS DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS.....	7
CONCLUSÃO .....	10
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	11

## **INTRODUÇÃO**

Este artigo analisa se os conselhos profissionais devem se submeter às regras de direito financeiro, especialmente aos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria, considerando a natureza jurídica de autarquias especiais e o impacto financeiro de suas receitas para fiscais. Embora desempenhem funções públicas relevantes, os conselhos profissionais possuem natureza jurídica peculiar, sendo classificados como entidades públicas não-estatais, o que levanta dúvidas sobre a obrigatoriedade de suas receitas constarem na Lei Orçamentária Anual (LOA) e de serem arrecadadas pelo Tesouro Nacional.

O estudo propõe uma análise documental e bibliográfica, utilizando documentos legais como a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, além de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU) e obras doutrinárias.

Este artigo tem como objetivo analisar qual a melhor forma para que os conselhos profissionais sejam adequados às regras de direito financeiro, especialmente aos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria.

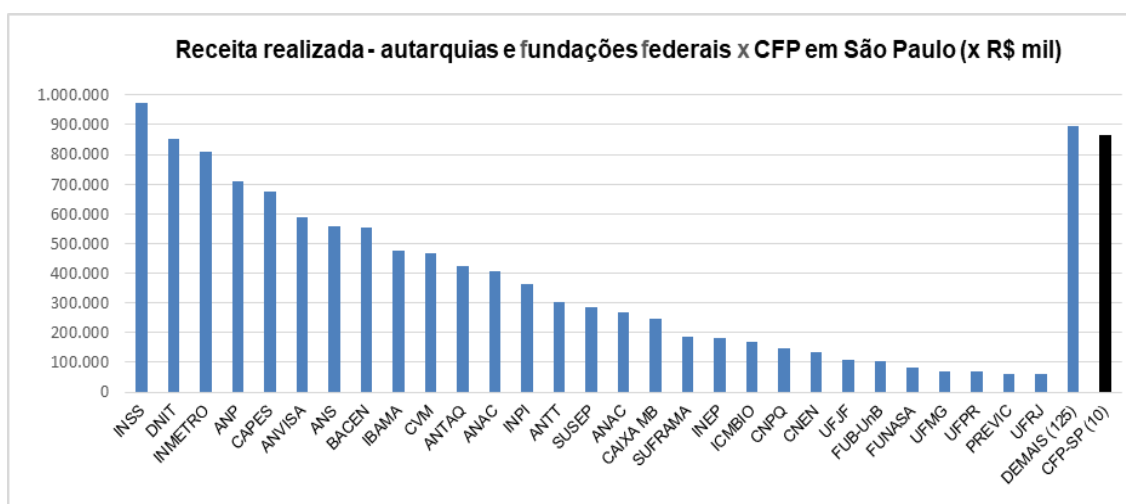
Para tanto, esta pesquisa recorre aos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria, para realizar uma análise da natureza jurídica dos conselhos profissionais e sobre suas receitas a fim de verificar se elas deveriam constar na LOA e obedecer à unidade de tesouraria.

A relevância dessa investigação é ampliada pela crescente demanda por transparência e controle financeiro na administração pública, principalmente em tempos de crise fiscal e restrições orçamentárias. Ao contrário do que se imagina, de que os conselhos profissionais manejam orçamentos modestos, estas entidades administram anualmente cerca de R\$ 3,8 bilhões (TCU, 2016).

A Corte de Contas Federal constatou que a arrecadação somada dos dez maiores conselhos profissionais, localizados no estado de São Paulo, é maior do que orçamento do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte

(DNIT) no exercício de 2016, ficando atrás somente dos orçamentos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), do Agência Nacional de Mineração (ANM), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que foram, respectivamente, R\$ 21,6 bilhões, R\$ 21 bilhões, R\$ 2,6 bilhões, R\$ 1,8 bilhão, R\$ 1,5 bilhão e R\$ 900 milhões.

**Figura 1. Comparação da arrecadação entre os 10 Maiores CFP em São Paulo e as receitas das autarquias e fundações federais – Exercício de 2016 (Em R\$ mil)**



Fonte: Acórdão nº 1.925/2019-TCU-Plenário, Relator Weder Oliveira.

Com tamanha quantia em mãos e dada sua natureza, desperta-se naturalmente o interesse em compreender a situação orçamentária e fiscal dos conselhos profissionais à luz de suas funções.

O artigo visa contribuir para esse debate acerca dos conselhos profissionais, propondo um modelo híbrido que preserve sua autonomia administrativa e financeira, mas assegurando transparência, *accountability* e eficiência. Com essa abordagem, espera-se esclarecer as dúvidas sobre a aplicação das normas de direito financeiro aos conselhos profissionais e propor modelos que equilibrem independência funcional e responsabilidade fiscal.



## **1 PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DA UNIDADE DE TESOURARIA**

Os princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria são fundamentais para a gestão financeira pública no Brasil, garantindo transparência, controle financeiro e *accountability* na administração pública. Esses princípios estão previstos na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320, de 1964, sendo amplamente abordados na doutrina de Direito Financeiro.

O princípio da universalidade orçamentária estabelece que todas as receitas e despesas públicas devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), proporcionando uma visão completa das finanças públicas. Esse princípio está previsto no art. 165, § 5º, da Constituição Federal, que determina a inclusão de todas as receitas e despesas no orçamento anual, e no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, que dispõe sobre a abrangência do orçamento público.

Este princípio se justifica pela necessidade de se ter uma visão consolidada, clara e integrada das finanças públicas em um único documento, evitando que receitas e despesas sejam dispersas, apresentando complexidade no seu controle, impedindo a criação de fundos e orçamentos paralelos (Jardim, 2019).

A universalidade orçamentária visa assegurar transparência, permitindo que o Poder Legislativo acompanhe e fiscalize a execução orçamentária, bem como os demais órgãos de controle, como o TCU, além de elevar as chances do controle social (Giacomoni, 2019).

Além disso, a universalidade orçamentária contribui para o planejamento e coordenação da administração pública, criando condições de maior coerência entre os diversos programas e ações governamentais, evitando duplicidade de despesas ou conflitos entre metas. Assim, o gestor público teria uma noção mais clara da totalidade de recursos disponíveis e das necessidades de gastos, racionalizando a alocação de recursos. Ou seja, universalidade orçamentária é instrumento de responsabilidade fiscal.

Complementarmente, o princípio da unidade de tesouraria estabelece que todas as receitas públicas devem ser centralizadas no Caixa Único do Governo Federal, permitindo um controle unificado da arrecadação e da

execução orçamentária. Esse princípio está previsto no art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964, que determina a centralização dos recursos em uma única conta do Tesouro Nacional.

Jardim (2019) destaca que a unidade de tesouraria é essencial para garantir a eficiência na gestão financeira e a responsabilidade fiscal, evitando desvios e facilitando o controle financeiro e social das finanças públicas. Giacomoni (2019) complementa que esse princípio visa impedir a fragmentação de recursos e garantir transparência na execução orçamentária.

A transparência na gestão financeira decorrente da aplicação dos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria na administração pública repercute diretamente na *accountability*. Ao exigir que todas as receitas constem na LOA e sejam centralizadas no Caixa Único, esses princípios permitem um acompanhamento mais rigoroso da execução orçamentária e da responsabilidade fiscal.

Como se observa, esses princípios se aplicam a toda a administração pública (inclusive empresas estatais). Ocorre que os conselhos profissionais atualmente não obedecem aos ditames da aplicação desses princípios, o que, naturalmente, tem gerado críticas na doutrina financeira, especialmente quanto à falta de transparência na arrecadação e aplicação das receitas.

Atualmente, embora reconhecidamente receitas públicas de natureza tributária, as contribuições corporativas dos conselhos profissionais não são previstas na LOA e tampouco são arrecadadas pelo Tesouro Nacional.

A análise desses princípios e suas implicações na administração pública demonstram a importância de se discutir a possível obrigatoriedade de os conselhos profissionais se submeterem às regras de direito financeiro. O primeiro aspecto a ser investigado será a natureza jurídica dos conselhos profissionais. Justificaria que essas entidades estivessem excluídas da aplicação desses princípios?

## **2 NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS E DE SUAS RECEITAS**

Os conselhos profissionais são classificados como entidades públicas não-estatais com características de autarquias especiais, o que lhes confere um regime jurídico híbrido (SUNDFELD e CÂMARA, 2006). Os autores destacam a autonomia administrativa e financeira dessas entidades para desempenharem funções públicas de fiscalização profissional, sem subordinação hierárquica ao Poder Executivo.

O parecer que aprovou a Súmula nº 7, de 20215, da Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI)<sup>1</sup>, informa que os conselhos profissionais não integram a estrutura do Poder Executivo federal, não estando a sua administração vinculada ao Estado. No entanto, a mesma súmula permite entender que, por serem entidades públicas por determinação da própria lei que as instituiu, elas possuem funções que envolvem o exercício de poder de autoridade, atributo típico de Poder Público, como a habilitação de pessoas para o exercício profissional, a edição de regulamentos sobre práticas profissionais, a aplicação de sanções disciplinares, e muitas outras a elas pertinentes.

Os conselhos profissionais são amplamente reconhecidos como autarquias especiais, uma subcategoria das autarquias que se distingue por possuir maior autonomia administrativa, financeira e técnica em relação às autarquias comuns. Essa autonomia é essencial para que possam exercer suas funções de fiscalização profissional de maneira imparcial e eficiente. Conforme destacado por Sundfeld e Câmara (2006), essas entidades são dotadas de um regime jurídico especial que lhes confere prerrogativas específicas, diferenciando-as das demais autarquias.

Carvalho Filho (2019) enfatiza que os conselhos profissionais, como autarquias especiais, possuem autonomia necessária para regular e fiscalizar o exercício das profissões, garantindo a observância dos padrões éticos e técnicos

---

<sup>1</sup> A CMRI, instituída pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, é um órgão colegiado não remunerado, composto pelos titulares de 10 Ministérios e presidido pelo titular da Casa Civil da Presidência da República, e atua como última instância recursal face às negativas dos órgãos do Poder Executivo federal aos pedidos de acesso à informação oriundos de pessoas físicas ou jurídicas.

estabelecidos. Essa autonomia é fundamental para evitar interferências externas que possam comprometer a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A natureza jurídica dos conselhos profissionais como autarquias especiais implica que são pessoas jurídicas de direito público. Essa condição lhes confere prerrogativas como a imunidade tributária recíproca e a possibilidade de executar suas próprias dívidas ativas.

Todo o constructo que oferece aos conselhos autonomia administrativa, financeira e técnica, também permite que eles sejam cobrados sobre seu exercício. Embora representem categorias profissionais, seu papel central é proteger a sociedade, garantindo que apenas profissionais qualificados atuem em áreas sensíveis e dentro de padrões éticos. Essa atividade regulatória é política pública e, como tal, precisa ser monitorada e controlada. Os conselhos necessitam, assim, prestar contas aos órgãos de controle, especialmente ao TCU, bem como ao Poder Legislativo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) corrobora essa compreensão. No Recurso Extraordinário 647.885/RS, o STF reconheceu que os conselhos profissionais possuem natureza autárquica, estando, portanto, sujeitos ao regime jurídico de direito público. Dessa forma, a decisão reforça a obrigatoriedade dessas entidades em observar os princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, incluindo os relacionados à gestão financeira e orçamentária.

Importante lembrar que o art. 58, § 2º, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, determinava a personalidade jurídica de direito privado para os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, sem vínculo funcional ou hierárquico. O referido dispositivo foi declarado inconstitucional na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.717, da Relatoria do Ministro Sidney Sanches.

Em 2019, foi apresentada pelo Poder Executivo a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 108, de 2019, que visava alterar a natureza jurídica dos conselhos profissionais, transformando-os em pessoas jurídicas de direito privado que atuariam em colaboração com o Poder Público. Essa proposta gerou intenso debate, sendo posteriormente retirada de tramitação em 2021.

A retirada da PEC nº 108, de 2019, manteve a classificação atual dos conselhos profissionais como autarquias especiais, preservando sua autonomia e as prerrogativas inerentes a essa natureza jurídica. Entretanto, o debate evidenciou a necessidade contínua de avaliação sobre o papel e a estrutura dessas entidades no contexto da administração pública brasileira.

Como autarquias especiais, aos conselhos profissionais é conferida autonomia financeira para gerir suas receitas e despesas independentemente do orçamento fiscal da União. Isso implica um regime jurídico de direito público, especialmente no que tange à gestão financeira e orçamentária, o que não prejudica a autonomia administrativa, preservando o equilíbrio entre independência funcional e controle financeiro estatal. No entanto, como se depreende de suas funções de natureza pública, essa autonomia não é absoluta. Eles devem observar os princípios constitucionais de transparência, publicidade e *accountability*.

O Acórdão 1.237/2022-TCU-Plenário reafirma a independência orçamentária dos conselhos, desde que prestem contas ao TCU e garantam transparência na arrecadação e aplicação das receitas.

A seguir, será analisada a possibilidade de aplicação dos princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria aos conselhos profissionais, considerando a sua natureza de autarquia especial.

### **3 PREVISÃO NA LOA E UNIDADE DE TESOURARIA DAS RECEITAS PARAFISCAIS DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS**

O fator técnico que vincula os conselhos profissionais à observância dos princípios da universalidade orçamentária e unidade de tesouraria é a natureza de suas receitas. As receitas dos conselhos profissionais possuem natureza tributária parafiscal, o que as caracteriza como receitas públicas de caráter compulsório, destinadas ao custeio de atividades de interesse coletivo (Costa, 2019). Por possuírem caráter tributário e destinação específica, essas receitas devem observar os princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria.

Conforme já observado, o princípio da universalidade orçamentária determina que todas as receitas públicas – sem ressalvas – devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 4.320, de 1964. A previsão na LOA é essencial para assegurar transparência na arrecadação e permitir que o Poder Legislativo exerça seu papel fiscalizador sobre a gestão financeira pública.

Considerando que as receitas parafiscais possuem caráter público, estas devem ser incluídas na LOA para garantir *accountability* e transparência na gestão financeira. Ao não constarem na LOA, essas receitas ficam à margem do controle orçamentário, comprometendo a responsabilidade fiscal e a transparência.

Pederiva (2018) argumenta que a inclusão das contribuições corporativas dos conselhos profissionais na LOA ampliaria a publicidade e transparência dos recursos, sem modificar a gestão financeira dos conselhos. Ao incluí-las na LOA, seria possível um controle mais rigoroso, fortalecendo a supervisão estatal e assegurando transparência na arrecadação e aplicação das receitas.

Importante destacar que a arrecadação centralizada de contribuições parafiscais não é algo inédito nas finanças públicas. As contribuições para o Sistema S (Sebrae, Senac e outros) são parafiscais porque, embora não sejam tributos cobrados diretamente pelo Estado, possuem natureza tributária e são arrecadadas com finalidade pública específica, por entidades privadas com função pública delegada. Essas contribuições são arrecadadas via documento de arrecadação de receitas federais (DARF) e posteriormente transferidas às referidas entidades, recebendo tratamento análogo às transferências constitucionais.

Interessante observar que esse regime aplicável ao Sistema S o submete a vários requisitos de transparência e de controle, de forma muito superior aos conselhos profissionais. No quadro a seguir, comparamos várias características entre esses dois tipos de entidades:

**Quadro 1. Comparação entre entidades do Sistema S e os Conselhos Profissionais**

	<b>Sistema S</b>	<b>Conselhos Profissionais</b>
Exemplos	SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, etc.	OAB, CRM, CREA, CRO, COREN, CRP, etc.
Natureza jurídica	Entidades privadas com função pública delegada.	Autarquias públicas federais de regime especial.
Finalidade principal	Educação profissional, cultura, saúde, lazer e apoio ao setor produtivo.	Fiscalização, regulamentação e disciplina de profissões regulamentadas.
Criação	Por lei federal, mas organizadas como serviço social autônomo.	Por lei federal, como autarquia corporativa.
Controle e supervisão	Supervisionadas por ministérios setoriais (Educação, Economia etc.).	Vinculadas ao Poder Público.
Cobrança de contribuições	Contribuições parafiscais de empresas (percentual sobre folha).	Anuidade obrigatória paga por profissionais registrados.
Destinação das contribuições	Sustentam atividades de interesse público (capacitação, serviços etc.).	Mantêm estrutura de fiscalização e regulamentação da profissão.
Poder de polícia administrativa	Não possuem.	Sim, podem fiscalizar, autuar, julgar e aplicar sanções.
Público-alvo	Empresas e trabalhadores de setores produtivos.	Profissionais de áreas regulamentadas.

Fonte: elaboração própria.

Dada a condição operacional facilmente aplicável às contribuições do Sistema S e, similarmente, às contribuições corporativas dos conselhos profissionais e, além disso, a natureza de autarquias públicas dessas entidades, faz total sentido aplicar o mesmo tratamento para que os recursos oriundos das contribuições profissionais sejam arrecadados via Tesouro Nacional, conforme preconizam os princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria.

A aplicação do princípio da universalidade não interfere na autonomia administrativa dos conselhos profissionais, mas assegura que suas receitas sejam submetidas aos controles que exigem transparência e *accountability*, em

conformidade com os princípios constitucionais de publicidade e responsabilidade fiscal. Assim, dado o caráter público das receitas corporativas, é coerente que sejam arrecadadas via Tesouro Nacional, como ocorre com outras contribuições parafiscais, assegurando transparência na gestão financeira e o cumprimento das normas constitucionais de controle financeiro estatal.

A compulsoriedade dessas contribuições e seu caráter público exigem transparência na arrecadação e na aplicação dos recursos, o que só é legalmente garantido quando inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e arrecadadas pelo Tesouro Nacional. É juridicamente plausível e coerente a aplicação do mesmo tratamento dado às contribuições parafiscais do Sistema S, sem que isso implique em perda da autonomia administrativa dos conselhos.

## CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste artigo conclui que as receitas dos conselhos profissionais, por possuírem natureza tributária parafiscal e caráter público, deveriam ser previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e arrecadadas pelo Tesouro Nacional, seguindo os princípios da universalidade orçamentária e da unidade de tesouraria.

A analogia com o Sistema S reforça essa argumentação, uma vez que ambas as receitas compartilham características de compulsoriedade e destinação a atividades de interesse coletivo. Embora sejam classificadas como autarquias especiais com autonomia financeira, essa autonomia não deve excluir a observância dos princípios constitucionais de transparência, publicidade e *accountability*.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e as deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhecem a natureza autárquica dos conselhos, mas não afastam a necessidade de prestação de contas e de transparência na gestão financeira. A doutrina jurídica também corrobora essa posição, especialmente quando se considera o caráter tributário parafiscal das receitas arrecadadas, o que justifica sua inclusão na LOA para garantir transparência na arrecadação e *accountability* perante o Poder Legislativo e a sociedade civil.



Conclui-se que a previsão na LOA e a unidade de tesouraria não retirariam a autonomia administrativa e financeira dos conselhos profissionais, mas assegurariam o cumprimento dos princípios constitucionais de transparência, publicidade e controle financeiro estatal. Recomenda-se, portanto, a revisão do tratamento jurídico dessas receitas para compatibilizar a autonomia das autarquias especiais com as exigências de responsabilidade fiscal e transparência na gestão pública. Dessa forma, o estudo contribui para o aprimoramento das práticas de gestão pública e para o fortalecimento da *accountability* nos conselhos profissionais.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Planalto [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. Brasília, Planalto [2025]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. **Súmula nº 7/2015-CMRI**. CONSELHOS PROFISSIONAIS – Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012. Brasília, Planalto [2025]. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/CasaCivil/CMRI/sumulas/SUM72015.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 597.285 Rio Grande do Sul**, Relator: Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 09 mai. 2012. Data de Publicação: 18 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717 Distrito Federal**. Relator.: Sydney Sanches, Data de Julgamento: 07 nov. 2002, Data de Publicação: DJ 28 mar. 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. **Acórdão 1.925/2019**. Relator: Weder de Oliveira, julgado em 21 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Plenário. **Acórdão 1.237/2022**. Relator: Vital do Rêgo, julgado em 01 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário: Constituição e Código Tributário Nacional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Conselhos de fiscalização profissional: entidades públicas não-estatais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 321-333, out./dez. 2006.

## Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e  
Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

SENADO  
FEDERAL



ISSN 1983-0645