



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

---

PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO Nº 1.15.000.000928/2016-81  
PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO Nº 877/2016

DECISÃO

Cuida-se de Procedimento Preparatório instaurado mediante representação da **Associação dos Corretores de Imóveis e Imobiliárias do Estado do Ceará**, na qual informa a ocorrência de diversas irregularidades no **Conselho Federal dos Corretores Imóveis – COFECI**, e também no **Conselho Regional dos Corretores de Imóveis no Estado do Ceará – CRECI/CE**.

A representação apresentou fatos ilícitos distintos, não relacionados entre si, parte deles atribuível ao **COFECI**, e a outra apenas ao **CRECI/CE**.

Em relação os **Conselho Federal dos Corretores Imóveis – COFECI**, os representantes alegaram que a autarquia especial **fracionou indevidamente o processo licitatório** para a contratação de serviço tecnológico, visando o desenvolvimento de aplicativo que possibilitasse a realização das eleições corporativas, via internet.

Quanto ao **Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI/CE**, a representação indicou que houve possível direcionamento "*eleitoreiro*" por parte do presidente estadual do órgão, **Sr. Apolo Scherer Albuquerque**, ao reduzir substancialmente ao valor da sanção imposta aos filiados que não votaram nas eleições de 2012.

Conforme documentação acostada pelos representantes, o Presidente do **CRECI/CE** reduziu o valor da multa aplicada quantificada em **uma anuidade** para apenas **R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos)**, mesma sanção aplicada pelo **Tribunal Superior Eleitoral** aos eleitores que não compareceram às urnas nas últimas eleições oficiais.

Convém, desde logo, esclarecer que através do **Despacho**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

nº 8545/2016 o objeto da investigação foi cindido para absorver somente a apuração relativa aos atos ocorridos no âmbito do **Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI/CE** (fls 312).

Os fatos, ocorridos em Brasília/DF, sede do **Conselho Federal dos Corretores Imóveis – COFECI** foram declinados para apuração pela **Procuradoria da República no Distrito Federal**.(fl 314)

Dessa forma, em que pese a ampla instrução aqui desenvolvida, só faremos menção aos fatos que guardem estrita correlação com as irregularidades perpetradas no âmbito do **Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI/CE**, deixando os demais para a apreciação do órgão ministerial declinado.

O procedimento foi recebido em gabinete no dia **14 de abril de 2016**, sendo incontinenti, requisitadas informações ao **Conselho Regional de Contabilidade**, bem como ao seu Presidente, **Sr. Apolo Scherer Albuquerque**.

O CRECI/CE informou que parte da questão, envolvendo as últimas eleições realizadas pela Autarquia Profissional, vem sendo discutida em juízo através da Ação Ordinária nº 0805068-41.2015.4.05.8100

Acrescentou que não há nenhuma ilegalidade na **Portaria - CRECI nº 039/2015** que reduziu o valor da sanção de *uma anuidade* para **R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos)**.

Assevera que o art 11 da Lei nº 6.530/78 (***Dá nova regulamentação à profissão de Corretor de Imóveis, disciplina o funcionamento de seus órgãos de fiscalização e dá outras providências***) prevê apenas o valor máximo da sanção que deverá ser imposta aos filiados que descumprirem as suas obrigações eleitorais, cujo teto será de até uma anuidade.

No entendimento da Autarquia Profissional, existia uma larga margem de discricionariedade para que o Administrador reduzisse ou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

restabelecesse o valor da sanção, sendo-lhe vedado, apenas, ultrapassar, o valor limite da punição, que nos termos da lei era de uma anuidade.

Aduz que as eleições de 2012 foram inovadoras, sendo a primeira experiência via *internet*, circunstância que levou o CRECI/CE, em caráter excepcional, a diminuir o valor da sanção imposta aos que não votaram naquele pleito para **R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos)**.

E, por fim, aduz que vários conselhos profissionais têm adotado posturas semelhantes, chegando até a isentar os filiados da multa arbitrada.

**É o quanto basta ao deslinde da questão.**

A questão controvertida cinge-se a saber se caberia ao órgão local, no Estado do Ceará, do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis, reduzir quase a zero a sanção aplicada em razão do descumprimento de obrigação eleitoral por parte de profissional filiado.

Ademais, se a conduta for ilegítima ou ilegal, a outra questão que se coloca é saber se tal postura constitui ato de improbidade administrativa, tutelável pelo **Ministério Público Federal** através de ação judicial própria.

Em inequívoca interpretação retirada dos dispositivos da **Lei nº 6.530/78**, entendo que o CRECI/CE não estava autorizado a reduzir valor de sanções aplicadas aos seus filiados, fixando arbitrariamente valores simbólicos, previstos na legislação eleitoral, cujos dispositivos tratam de matéria estranha a atividade dos conselhos profissionais.

Ademais, a renúncia de receitas, notadamente se efetivada por autarquia profissional cuja única fonte de aporte de recursos é a anuidade paga por seus filiados, representa delicada decisão que, também nos termos da legislação de regência, refoge a competência dos Conselhos Regionais dos Corretores de Imóveis.

O art. 16, inciso VII, da Lei nº 6.530/78, assim dispõe:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

---

*Art 16. Compete ao Conselho Federal: VII - **fixar as multas**, anuidades e emolumentos devidos aos Conselhos Regionais;*

Diante da clara dicção legal, não vejo outra interpretação possível do que negar aos CRECIs a competência para fixar valores das penalidades devidas por seus filiados.

No caso enfrentado, o **Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI/CE** invadiu competência própria do **Conselho Federal dos Corretores de Imóveis**, ao **FIXAR em R\$ 3,51 (três reais e cinquenta e um centavos)** o valor da penalidade a ser aplicada aos filiados que não votaram nas eleições de 2012.

No mesmo sentido da norma, tem sido a interpretação dos Tribunais, ex vi:

*APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. ANUIDADE. CRITÉRIOS LEGAIS DE FIXAÇÃO. SUBMISSÃO ÀS REGRAS DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL. CRECI. LIMITES DA LEI Nº 10.795/2003. PROVIMENTO PARCIAL. 1 - (...) 2 - **É defeso aos Conselhos profissionais, por meio de atos administrativos, fixar os valores de suas anuidades e de suas multas a serem exigidas dos profissionais neles inscritos.** 3 - (...). AC 200751100061428, Desembargadora Federal CARMEN SILVIA LIMA DE ARRUDA, TRF2 - SEXTA TURMA ESPECIALIZADA, E-DJF2R - Data::10/12/2014.)*

Ademais, ainda que não fosse a clara violação à norma legal, a matéria que o CRECI/CE ousou regular, vem sendo reiterada e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

adequadamente tratada em resoluções do COFECI, reafirmando que descabe aquele órgão regional estabelecer ou reduzir valores de sanções fora das diretrizes fixadas por seu Conselho Federal.

Nesse sentido, sobre as eleições que seriam realizadas no ano de 2012, o **Conselho Federal dos Corretores Imóveis – COFECI** editou a RESOLUÇÃO-COFECI Nº 1.241/2012, cujo art 7º caput e § 3º assim dispõe:

*Art. 7º - O profissional que deixar de votar **estará sujeito a multa em valor equivalente ao de uma anuidade do ano da realização da eleição**, corrigida até o dia do efetivo pagamento, se não for validamente justificada sua ausência em até 60 (sessenta) dias corridos, contados do primeiro dia útil após a realização do pleito. § 3º - **Para cobrança da multa eleitoral, o Regional poderá aplicar o disposto no art. 2º da Resolução COFECI nº 315/91<sup>1</sup> ou, se for o caso, adotar as providências descritas nos itens 5 e 6 da Resolução COFECI nº 176/84<sup>2</sup>.***

Note-se que nem no texto regulamentar disposto acima, nem nas outras resoluções ali referenciadas (**ver nota de rodapé**), há qualquer concessão aos Conselhos Regionais para que estes reduzam o valor de sanção eleitoral aos limites fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Pelo contrário, o COFECI determina que aqueles valores

---

<sup>1</sup> Art. 2º - *Julgada procedente a autuação fiscal pelo caso de condenação a multa, o valor será reduzido em 50% (cinquenta por cento) se o infrator efetuar o pagamento no prazo de 15 (quinze) dias contados da notificação da decisão sem interposição de recurso.*

<sup>2</sup> Art. 5º O Conselho Regional, antes de promover a inscrição da Dívida, notificará o devedor, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para efetuar, amigavelmente, o respectivo pagamento. Art. 6º A inscrição da Dívida referente a anuidades será feita após o encerramento do exercício financeiro correspondente, e a decorrente de multa após o prazo concedido pelo CRECI, depois de encerrado o processo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

sejam inscritos em dívida ativa, abrindo, apenas, a exceção de redução de 50% (cinquenta por cento) do valor ao devedor que pagar o débito nos 15(quinze) dias subsequentes à notificação.

Todavia, em que pese a flagrante ilegalidade perpetrada no âmbito do CRECI/CE, não percebo que tais atos descambaram para a seara da Improbidade Administrativa, notadamente se praticados no âmbito "*interna corporis*" de Conselho Profissional, financiado por contribuições exclusiva de seus filiados, apresentando relativa autonomia em relação ao Poder Público.

Houve claramente uma invasão ao espectro de competência do COFECI, devendo tal órgão central adotar as medidas para a correção dos atos ilegais porventura praticados.

Ainda que não calcada na lei, não vejo má-fé explícita na edição do ato administrativo que culminou com a redução do valor da sanção eleitoral

A edição **Portaria - CRECI nº 039/2015** foi referendada pelo órgão colegiado do CRECI/CE.

Ademais, longe de ter qualquer conteúdo eleitoreiro, a redução do valor da sanção acabou por conferir mais representatividade as eleições do CRECI/CE, realizadas 06 (seis) meses depois da edição do ato, visto que até aquela ocasião **82% (oitenta e dois)** por cento dos filiados estavam inadimplentes, inabilitados, portanto, de exercerem suas prerrogativas eleitorais.

Outrossim, ainda que alguns questionamentos sejam pertinentes, cabe ressaltar que o valor em questão denota-se irrelevante para ensejar propositura de ação de improbidade administrativa em face do presidente do conselho, ora representado.

Ademais, **ao longo da investigação ministerial, não se constatou a ocorrência de efetivo prejuízo aos interessados ou algo que ferisse os princípios que regem a Administração Pública, vez que**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

**possíveis irregularidades não comprometeram o desempenho da atividade fiscalizatória do CRECI/CE**

Para ajuizar referida ação, necessário um mínimo de sustentação jurídica, que não vislumbro no caso sub-examine.

**Nesse sentido, mesmo que tenha havido o descumprimento de norma legal, tal fato deve ser enfrentado no âmbito da própria categoria dos Corretores de Imóveis, e de seus órgãos representativos.**

O festejado Marcelo Figueiredo em artigo intitulado " *Ação de Improbidade Administrativa, suas peculiaridades e Inovações* " contido no livro *Improbidade Administrativa, questões polêmicas e atuais*, Malheiros, 2ª. Ed, pág.339/340, sintetizou um dos mais graves problemas ao analisar-se a propositura ou não de ação de improbidade :

*" É preciso ter bom senso técnico para manejar a ação de improbidade. Nem tudo é ato de improbidade, e também não vamos cair naquele reducionismo de que nossa cultura é permissiva – afinal de contas, o brasileiro tem um "jeitinho" especial de ver as coisas, de ver o Direito. Não é isso. É verdade que o que é corrupção aqui não é corrupção no Canadá, nem na Suécia etc.; a cultura é diferente e a aplicação do Direito é diversa. Entretanto, temos que ter essa sensibilidade especial para verificar quais condutas merecem ajuizamento de ação de improbidade e quais condutas são atos de ilegalidades que podem ser corrigidos por outras ações ou medidas que não a ação de improbidade.*

*O Superior Tribunal de Justiça já decidiu, em acórdão recente – também polêmico -, que o ato involuntário de má-gestão do agente público não é ato de improbidade: o ato*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

*de determinado agente público que age de forma atabalhoada, negligente, não é necessariamente um ato de improbidade, ele não é um corrupto, um desonesto, no sentido técnico do termo. Esse acórdão é interessante: nos casos de uma aplicação, digamos, que deu certo prejuízo, uma má gestão de determinado governante, o Superior Tribunal de Justiça entendeu que, se está comprovando que não houve má-fé ou dolo, intenção de causar dano, e não houve dano do ponto de vista patrimonial, a "simples" má gestão do agente público não configuraria ato de improbidade. Isso é muito polêmico, muito complicado: estabelecer uma marcação extremamente rígida e dizer, a partir desse momento, que se considera existente ou não um ato de improbidade. É claro que, in dúvida, acho que aqui é pro societate mesmo. Não querendo repetir as palavras do julgamento, mas, de fato, na dúvida, deve exatamente o Ministério Público agir, deve promover a ação de improbidade, mas com critério. "*

Pela colocação magnífica do problema, merece ser transcrito o ensinamento de Alexandre de Moraes :

**" A lei de improbidade , portanto, não pune a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo que o auxilie, voltado para a corrupção."**  
( in Constituição Brasileira Interpretada e legislação constitucional, 3<sup>a</sup>. Ed, SP, Atlas, 2003, pág.2647).

Ademais, à mão de reforçar, ganha necessário espaço a fundamentação desenvolvida pelo eminente Mauro Roberto Gomes de





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

Matos :

*“ Ocorre que não podem ser generalizados todos os atos públicos tidos como ilegais, como se eles fosse ímprobos. Nem que todos os agentes públicos são imorais e devassos. A prudência é necessária para conferir uma dose de temperamento no direito de acionar, pois a ninguém é dado o direito de utilizar a via da ação de improbidade administrativa para atingir o homem público, sem que estejam presentes indícios ou justificações concretas e sérias, obtidas por meios lícitos, não decorrendo da criação intelectual de quem quer que seja ” ( in Responsabilidade Civil do Poder Público pelo manejo indevido de ação de improbidade, RDA/FGV nº 238, pág.106 )*

A d. Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera:

*“ Mesmo quando um ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé, que revele realmente a presença de um comportamento desonesto....Por isso mesmo a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar inutilmente o judiciário com questões irrelevantes, que podem ser resolvidas adequadamente na esfera administrativa... A aplicação das medidas previstas na lei exisge observância do princípio da razoabilidade, sob o aspecto da proporcionalidade entre meios e fins.( in Dir. Adm., Atlas,19ª. Ed, pag.785.).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

Nesse mesmo diapasão o ilustre Marino Pazzaglini Filho, in Lei de Improbidade Administrativa Comentada , Atlas, 3ª. Ed. pag.113:

*"Indaga-se, agora, toda a violação de legalidade configura improbidade administrativa ?*

*Illegalidade não é sinônimo de improbidade e a prática de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé, de falta de probidade do agente público... Assim, os atos administrativos ilegais que não se revestem de inequívoca gravidade, que não ostentam indícios de desonestidade ou má-fé, que constituem simples irregulares anuláveis( e não atos nulos de pleno direito ) , que decorrem de inabilitação ou despreparo escusável do agente público, não configuram improbidade administrativa. "*

Bem a propósito as ponderações do articulista PEDRO DA SILVA DINAMARCO ("Requisitos para a procedência das ações de improbidade", - Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais -, Ed. Malheiros, 2001, p.332/333) no sentido de que se todo e qualquer ato reputado ilegal fosse considerado improbidade administrativa, indistintamente:

*"haveria uma enorme insegurança jurídica, que viria a dano do próprio interesse público. Afinal, os administradores limitariam as suas atividades e os particulares, mesmo os mais honestos, evitariam contratar com o Poder Público em*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ

---

*razão do justo temor de serem surpreendidos com uma acusação de improbidade administrativa."*

Outrossim, a **má-fé** do Administrador Público é elemento subjetivo apreciável na subsunção da conduta aos ditames da Lei nº 8429/92, ex vi:

*" AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR PÚBLICO.*

*1. A Lei 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.*

*(...)*

*6. É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito.*

*(...)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO CEARÁ**

---

*Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO Classe: AC - APELAÇÃO  
CIVEL – 199940000018039 Processo: 199940000018039  
UF: PI Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA Data da  
decisão: 19/12/2005 Documento: TRF100222068 Fonte DJ  
DATA: 27/1/2006 PAGINA: 10 Relator(a)  
DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO*

Desta feita, não vislumbro a necessidade de atuação do MPF para este fim, vez que, depois de colhidas e analisadas as provas constantes dos presentes autos, não tenho como atos de improbidade os perpetrados pelo presidente do CRECI/CE, sr. **Apolo Scherer Albuquerque**, ora representado.

**As provas constantes dos autos são, portanto, suficientes para isentar o representado da prática de atos de improbidade administrativa, embora seja recomendável ao COFECI que reveja a atuação dos seus órgãos regionais no exercício do Poder Regulamentar.**

Por tais razões, determino o arquivamento do presente procedimento administrativo. Comunicuem-se aos representados e representantes. Após, encaminhe-se à 5ª. Câmara para os devidos fins.

Fortaleza, 03 de agosto de 2016.

**ALEXANDRE MEIRELES MARQUES**  
Procurador da República