



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Gabriel José Reis Nunes

Admissão e demissão de servidores dos conselhos profissionais

Brasília

2015

Gabriel José Reis Nunes

Admissão e demissão de servidores dos conselhos profissionais

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília — UnB.

Orientador: Tarcísio Vieira de Carvalho Neto.

Brasília

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: NUNES, Gabriel José Reis.

Título: Admissão e demissão de servidores dos conselhos profissionais.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 02.07.2015

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Tarcísio Vieira de Carvalho Neto (orientador)

Professor Othon de Azevedo Lopes

Professor Valcir Gassen

Professora Inês Lopes (suplente)

Dedico este trabalho à
minha mãe, incentivadora,
companheira e amiga
incondicional, por sempre
ter acreditado em mim e ao
meu pai, por sempre
confiar no meu
crescimento profissional.

Agradeço aos professores e amigos que fiz durante a faculdade, especialmente ao amigo e professor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, exemplo para mim de profissionalismo com humildade.

É preciso ter força pra
sonhar e perceber que a
estrada vai além do que se
vê. (Los Hermanos)

Resumo

A presente monografia cuida de apresentar tema relativo aos requisitos para admissão e demissão de membros do quadro de pessoal dos conselhos de fiscalização profissional no Brasil, em decorrência do regime jurídico ao qual estão sujeitos. Para uma melhor compreensão do tema, o primeiro capítulo apresenta pequeno esboço histórico dos conselhos sob o manto das Constituições Brasileiras, bem como suas finalidades institucionais quando analisadas em conjunto com o direito constitucional da liberdade de trabalho, ofício e profissão. Em seguida, aborda-se a construção doutrinária e jurisprudencial que resultou no reconhecimento dessas entidades como autarquias corporativas, ainda que dotadas de características especiais e peculiares, e algumas consequências práticas advindas da aplicação do regime jurídico de direito público. A terceira parte traz a evolução do entendimento hoje reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que os conselhos de fiscalização das profissões estão sujeitos a determinados requisitos para admissão e demissão do seu corpo de pessoal, independente do regime funcional aplicável, em homenagem a determinados postulados constitucionais e, notadamente, em virtude dessas pessoas jurídicas constituírem-se entidades autárquicas.

Palavras-chave: Conselhos de fiscalização profissional; objetivos institucionais; regime jurídico de direito público; Admissão e demissão de servidores.

Abstract

This monograph takes care to present the requirements for admission and dismissal employees of the professional inspection councils in Brazil, due to the legal regime to which they are subject. For a better understanding of the topic, the first chapter presents brief historical of councils under the cover of the Brazilian Constitutions, as well as its institutional purposes when analyzed together with the constitutional right of freedom of work, trade or profession. Then doctrinal and jurisprudential construction that resulted in the recognition of such entities as corporate authorities, with special and peculiar characteristics, and some practical consequences arising from the application of the legal regime of public law. The third part presents the evolution of the understanding now recognized by the Supreme Court in the sense that professional inspection councils are subject to certain requirements for admission and dismissal of their employees, regardless of the applicable functional system, as a tribute to constitutional postulates and, in particular, because these entities constitute autonomous agencies.

Key words: professional inspection councils; institutional purposes; legal regime of public law; admission and dismissal of employees.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL.....	14
2.1 Breve histórico dos conselhos de fiscalização profissional sob o manto das Constituições brasileiras.....	14
2.2 Liberdade profissional, poder de polícia e função dos conselhos.....	18
3 REGIME JURÍDICO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL.....	28
4 ADMISSÃO E DEMISSÃO DE SERVIDORES.....	43
4.1 Admissão.....	44
4.2 Demissão.....	51
5 CONCLUSÃO.....	59
Referências.....	61

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar a admissão e demissão de servidores dos conselhos profissionais, notadamente a recente orientação firmada no Supremo Tribunal Federal, assim como os argumentos jurídicos pertinentes.

Antes disso, é de suma importância realizar pequeno esboço histórico dos conselhos, bem como de seus objetivos institucionais outorgados pelo ordenamento jurídico. É imperioso compreender, portanto, os preceitos e funções que disciplinam sua atuação, vez que tais entidades são responsáveis pela implementação de relevantes atividades que influenciam toda a coletividade.

Seus fundamentos de legitimidade encontram respaldo nas diversas Constituições brasileiras. O direito da liberdade de ofício, trabalho e profissão acompanhou os diferentes textos constitucionais com o objetivo de não apenas resguardar essa esfera de liberdade tipicamente privada, mas também garantir com que os profissionais das mais variadas áreas técnicas possam desenvolver seu labor em consonância com o interesse público.

Posto isso, uma análise acerca das características da liberdade profissional, direito de índole subjetiva, mas com impactos objetivos no mundo social, é necessária para que se possa entender os motivos de eventuais mecanismos jurídicos que promovem sua limitação em situações concretas.

O poder de polícia conferido aos conselhos profissionais é a materialização do que foi dito anteriormente. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou, seja em casos de controle abstrato ou concreto de constitucionalidade, no sentido de que o poder de polícia das referidas entidades não é absoluto, ou seja, as limitações à liberdade profissional também são limitadas.

Por mais que não exista uma legislação específica aos conselhos, a doutrina jurídica nacional também corrobora a fim de reconhecer que os mesmos são pessoas jurídicas dotadas de poder fiscalizatório, ainda que não integrantes formalmente do maquinário formal da Administração Pública, conforme será visto mais adiante no presente trabalho.

Posteriormente à análise acerca das funções e objetivos dos conselhos profissionais, igualmente é relevante verificar o tratamento que lhes é conferido pela ordem jurídica nacional e, especialmente, pelo Supremo Tribunal Federal.

Portanto, a construção doutrinária e jurisprudencial que acarretaram o reconhecimento dessas entidades como autarquias corporativas, com características próprias e especiais, é imprescindível para que a elas seja aplicável certas prerrogativas e sujeições atinentes ao regime jurídico de direito público.

A Suprema Corte Nacional, no julgamento da ADIN 1.717/DF, reconheceu, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*, que os conselhos são autarquias, posto que possuem autonomia administrativa e financeira e exercem atividades tipicamente públicas, especialmente o exercício do poder de fiscalização do exercício profissional. Ademais, prestam, por meio de diploma legal específico, serviço público descentralizado.

Todavia, consoante será visto, os conselhos também são dotados de demais características que podem parecer ambivalentes quando comparadas àquelas que promovem sua denominação como autarquias. Por exemplo, não recebem recursos orçamentários dos cofres públicos, pois são custeados por contribuições de seus filiados e não estão submetidos à supervisão ministerial por parte da Administração Pública formal.

Esta aparente zona de penumbra a qual os conselhos profissionais estão vinculados acarreta inúmeros efeitos no que toca a questões pontuais do seu relacionamento jurídico com os administrados, mormente os seus servidores, isto é, seu quadro interno de pessoal.

Nesse diapasão, cumpre esclarecer previamente que no presente trabalho não iremos adentrar no mérito do regime funcional, seja ele celetista ou estatutário, acerca dos servidores dos conselhos. Ademais, ao nominá-los como “servidores”, estamos nos referindo, conforme doutrina especializada, ao gênero *lato sensu*, cuja espécie pode ser servidores estatutários ou empregados públicos celetistas.

A admissão e demissão de servidores, tema central do presente estudo, obedece a certos requisitos que serão melhor analisados em capítulo específico, como a imprescindibilidade da realização de concurso público e a motivação do ato de despedida. Em virtude das referidas regras a serem observadas, mecanismos de controle podem ser criados

para que a própria existência dessas entidades possa ganhar maior legitimidade, tudo em homenagem aos postulados da impessoalidade e moralidade.

Portanto, o presente trabalho tem como objetivo reunir, tanto em nível doutrinário quanto jurisprudencial, as regras e demais determinações jurídicas relacionadas à admissão e demissão de servidores dos conselhos profissionais. Todavia, para que isso ocorra, é indispensável a compreensão do regime jurídico dessas entidades.

2. OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

2.1. Breve Histórico dos Conselhos de Fiscalização Profissional sob o manto das Constituições Brasileiras

Não obstante os Conselhos de Fiscalização Profissional, em sua atual conformação, tenham um passado relativamente recente, sua difusão no Direito Brasileiro iniciou-se a partir da primeira metade do século XX.

Em decorrência da complexa e constante evolução das relações sociais, notadamente entre indivíduos integrantes de uma mesma comunidade, conflitos são cada vez mais presentes. No campo das atividades laborativas, a contraposição de interesses fundam-se nos mais diversos motivos.

A relação, muitas vezes tormentosa, entre interesses de grupos profissionais de determinada área em face da coletividade, e o interesse da coletividade e do Estado em controlar, quando necessário, as atividades privadas, deu início às primeiras manifestações acerca da necessidade de fiscalização profissional.

A Constituição Brasileira de 1891 estabelecia a plena liberdade do exercício profissional desprovida de interferência estatal regulamentadora¹. Nesse contexto, percebe-se que os reflexos ideológicos do Estado Liberal eram marcantes, tanto que o sobredito texto constitucional os incorporava no dispositivo referente à liberdade de profissão².

Posteriormente, a fixação de limitações ao exercício profissional, a fim de resguardar o interesse público presente no impacto das profissões particulares sobre a coletividade, foi deflagrada na Constituição de 1934³, a qual também assegurava a liberdade

¹Art. 72, § 24. É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial.

²CRETELLA JÚNIOR (2011, p.222) faz comentários sobre o conteúdo ideológico insculpido no comando constitucional: “O livre exercício de qualquer profissão é garantido como manifestação do direito inerente a cada indivíduo de, segundo sua própria determinação, aplicar e desenvolver suas faculdades naturais e adquiridas na prática de algum mister, ofício, trabalho de qualquer gênero, à sua escolha e independente de licença das autoridades, sendo apenas permitida a ação desta quanto ao que acaso prejudique o bem geral e o direito de terceiros. E assim, consagrado o livre acesso e prática das profissões, proibida está a regulamentação delas, bem como matrículas, registros, inspeção por agentes do governo ou corporações prepostas ao exercício e direção das mesmas e em geral quaisquer medidas de caráter preventivo, salvo as limitadas restrições acima indicadas e que se justificam enquanto indispensáveis para garantir a segurança geral e individual; fora daí, o Estado fere a justiça e corta o desenvolvimento social.”

³ Art. 113. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público.

do exercício laboral, todavia pressupostos técnicos exigidos legalmente passaram a ser condições indispensáveis. Outrossim, a Constituição de 1969 manteve referida previsão.⁴

Embora seja um direito fundamental expressamente consagrado no texto constitucional, o exercício das profissões, a depender da formação exigida, poderia ser restringido, de modo que a liberdade passou a se sujeitar a interesses gerais da coletividade, ou melhor, ao poder de polícia do Estado.

Referida mudança ideológica ocorreu em um contexto de transformação paradigmática acerca do papel do Estado na sociedade. Na ocasião, o Brasil passava por transformações econômicas e sócio-políticas profundas que desencadearam numa maior presença do Poder Público na esfera econômica, e demais áreas de atuação tipicamente privadas⁵.

Posto isso, destaca-se que, no século XX, houve no Brasil o incremento do efetivo controle sobre o exercício de atividades profissionais. RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 31) aduz que ao lado dessa tendência plasmou-se outra: “a de, via descentralização administrativa, criar pessoas jurídicas para controlar o exercício de determinadas profissões, o que, como já visto, acabou por dar origem aos inúmeros conselhos de fiscalização profissional que temos atualmente.”

Foram criados organismos, sob o âmbito estatal, dotados de poder disciplinar sobre as respectivas categorias profissionais. Conforme assinala PEDRO PAULO DE CASTRO PINHEIRO (2005, p.55), suas competências outorgavam o poder de julgar profissionais pelos deslizes ético-disciplinares, de impor-lhes uma contribuição compulsória para custeio da organização e de exercer, em alguns casos, uma fiscalização sobre a classe.

Inicialmente, no Estado brasileiro, a fiscalização do exercício profissional era exercida por repartições públicas governamentais. A supervisão ministerial iniciou-se a partir do Decreto-lei nº 968/1969. Senão vejamos, como dispõe seu art. 1º, parágrafo único:

⁴Art. 153, §23º. É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.”

⁵ROBERTO SANTOS PESSOA (2009, p.152) traduz sinteticamente o novo período da história brasileira encabeçado pelo ex-presidente Getúlio Vargas: “A instabilidade da economia capitalista e os imperativos de desenvolvimento econômico, que tinham como motor a industrialização, irão demandar uma intensa atuação do Estado. Surge no Brasil um Estado promotor do desenvolvimento, responsável pela transformação das estruturas sociais e econômicas, incorporando à vida nacional as novas forças sociais. Getúlio Vargas e as forças que o apoiaram desencadeiam um processo de reestruturação e modernização do Estado Brasileiro.”

Art. 1º - As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, **regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.**

Parágrafo único. **As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista no art. 19 e 26 do Dec.-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,** restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público (BRASIL, 1969, p.8890). (*grifos nossos*)

Percebe-se, portanto, que as entidades responsáveis pela fiscalização profissional, embora tivessem seu fundamento jurídico de existência e validade proveniente de lei específica, estavam intimamente ligadas ao Poder Público o qual detinha poderes para supervisionar a correta realização dos seus objetivos institucionais.

Em 1986, mudou-se referido entendimento. O Decreto-lei nº 2.229/1986 revogou expressamente o parágrafo único do art. 1º do Decreto-lei nº 968/1969. Posteriormente, o Decreto nº 93.617/1986 definiu, em seu art.º 1º⁶, o término da sobredita supervisão ministerial.

A partir deste momento, divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da natureza jurídica dessas entidades começaram a ganhar mais força. Tendo em vista a desvinculação da Administração Pública formal, os conselhos de fiscalização profissional começaram a ingressar em uma zona de penumbra.

A Constituição Federal de 1988, muito embora tenha dado ampla ênfase ao Capítulo destinado à Administração Pública, preocupou-se apenas em atestar a personalidade jurídica de direito público às autarquias em geral e não trouxe nenhum tratamento expresso para os entes de fiscalização profissional.

Acerca de sua natureza jurídica, bem como da evolução doutrinária e jurisprudencial a respeito do tema, iremos abordá-los em capítulo específico do presente

⁶Art. 1.º Não será exercida supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, a que se refere o Decreto-Lei n.º 968 , de 13 de outubro de 1969.

trabalho. Nessa ocasião, preocupa-se em apresentar, ainda que brevemente, pequeno esboço histórico dessas entidades, sob a égide das Constituições brasileiras, assim como seus fundamentos de existência e atuação.

2.2. Liberdade Profissional, Poder de Polícia e Função dos Conselhos

A absorção dos conselhos profissionais pelo ordenamento jurídico ocorre por meio da criação de legislação específica que disciplina a atuação de cada entidade e, por conseguinte, regulamenta determinada categoria profissional. Ademais, suas principais atividades institucionais são, além da atuação fiscalizatória, a preservação e compartilhamento de preceitos éticos e disciplinares próprios das categorias fiscalizadas.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seu art. 21⁷, inciso XXIV, cabe à União a fiscalização das profissões, contudo há delegação para os conselhos profissionais por meio de lei federal. Nesse contexto, é de se perceber que o Poder Público descentralizou o exercício do poder de polícia.

Conforme assinala LUCAS ROCHA FURTADO (2012, p. 159), as particularidades dessas entidades consistem no fato de que são criadas por lei, desempenham atividades típicas de Estado, correspondente ao poder de fiscalizar, e, por conseguinte, gozam de prerrogativas típicas das entidades de Direito Público.

A fiscalização profissional encontra amparo no texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XIII, ao afirmar que a liberdade de trabalho, ofício ou profissão é a regra, se preenchidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer⁸.

Posto isso, é inegável que se trata de direito fundamental de relevante destaque e importância. Ademais, a própria Constituição legitima a interferência estatal na esfera laborativa dos particulares, sempre por via de lei específica, para assegurar a obediência de requisitos técnicos para o exercício de profissões que requerem competências específicas.

No presente caso, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO (2011, p. 231) ensina que a intervenção do legislador ordinário insere-se no âmbito de proteção do direito

⁷Art. 21, XXIV. Cabe à União: (...) organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

⁸Art. 5º, XIII. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

fundamental consagrado. É o caso de uma reserva legal simples em que a legislação infraconstitucional completa o conteúdo da regra insculpida na Constituição.

Vale ressaltar que mesmo os direitos fundamentais sendo a base do Estado democrático de Direito, sua relativização é admitida, seja em situações de colisões em casos concretos ou através de restrições admitidas pelo próprio texto constitucional⁹.

O artigo 5º, inciso XIII, traz à baila norma de eficácia contida que possui aplicabilidade direta e imediata, mas passível de restrição. São autoexecutáveis e estão aptas a produzir plenos efeitos, porém podem ser restringidas por deliberação legal.

Invocando tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Injunção nº 6.113¹⁰, de relatoria da Ministra Carmem Lúcia, destacou que: “o art. 5º, XIII, da CR é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional, é livre seu exercício”.

A Suprema Corte entende, afinal, que a regra é a liberdade. Nesse sentido, sua jurisprudência é firme no sentido de que nem todas as profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu desempenho, mas somente casos específicos.

Explicando referido entendimento, transcreve-se trecho do voto do Ministro Celso de Mello proferido no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 635.023/DF¹¹:

⁹PAULO GUSTAVO GONET BRANCO (2011, p. 230) explica que até mesmo o direito à vida tem limitação explícita no artigo 5º, inciso XLVII, alínea “a”, da Constituição em que se contempla a pena de morte em caso de guerra formalmente declarada.

¹⁰AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE INJUNÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DE ATIVIDADE PROFISSIONAL: ART. 5º, INC. XIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Ausência de dispositivo constitucional que imponha aos Agravados o dever de regulamentar a atividade exercida pelos substituídos do Agravante. 2. O art. 5º, inc. XIII, da Constituição da República é norma de aplicação imediata e eficácia contida que pode ser restringida pela legislação infraconstitucional. Inexistindo lei regulamentando o exercício da atividade profissional dos substituídos, é livre o seu exercício. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento (STF, Plenário, Mandado de Injunção nº 6.113/DF, Rel. Min. Carmem Lúcia, Dje 13/06/2014).

¹¹RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO RECURSO DE AGRAVO - CONSELHO PROFISSIONAL - ORDEM DOS MÚSICOS DO BRASIL - EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO PARA EFEITO DE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ARTÍSTICA - INCOMPATIBILIDADE COM O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - LIBERDADES CONSTITUCIONAIS DE EXPRESSÃO ARTÍSTICA (CF, ART. 5º, IX) E DE OFÍCIO OU PROFISSÃO (CF, ART. 5º, XIII) - SIGNIFICADO E ALCANCE DESSAS LIBERDADES FUNDAMENTAIS - ARTE E CULTURA, QUE REPRESENTAM EXPRESSÕES FUNDAMENTAIS DA LIBERDADE HUMANA E QUE CONSTITUEM DOMÍNIOS INTERDITADOS À INTERVENÇÃO, SEMPRE PERIGOSA E NOCIVA, DO ESTADO - A QUESTÃO DA LIBERDADE PROFISSIONAL E A REGULAÇÃO NORMATIVA DE SEU EXERCÍCIO - PARÂMETROS QUE DEVEM CONFORMAR A AÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO NO PLANO DA

A vigente Constituição da República, observando tradição inaugurada com a Carta Política do Império do Brasil (art. 179, n 24), que foi reafirmada pelos sucessivos estatutos constitucionais (CF/1891, art. 72, § 24; CF/1934, art. 113, n. 13; CF/1937, art. 122, n. 8; CF/1946, art. 141, § 14; CF/1967, art. 150, § 23; CF/1969, art. 153, § 23), proclama e assegura a liberdade de profissão, dispondo, em seu art. 5º, inciso XIII, ser ‘livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer’. **Tratando-se de norma revestida de eficácia contida (ou restringível), mostra-se constitucionalmente lícito, ao Estado, impor exigências, que, veiculando requisitos mínimos de capacidade e estabelecendo o atendimento de certas qualificações profissionais, condicionem o regular exercício de determinado trabalho, ofício ou profissão.** Essa competência constitucional, no entanto, não confere ao Estado poder absoluto para legislar sobre o exercício de qualquer atividade profissional, pois essa especial prerrogativa de ordem jurídico-institucional só se legitima quando o **Poder Público, ao regulamentar o desempenho de certa atividade profissional, toma em consideração parâmetros fundados em razões de interesse público, como aquelas que concernem à segurança, à proteção e à saúde das pessoas em geral.** Vê-se, portanto, que apenas razões de interesse público podem legitimar a regulação normativa, por parte do Estado, de qualquer ofício, trabalho ou profissão. Isso significa que, se é certo que o cidadão é livre para escolher qualquer profissão, não é menos exato que essa escolha individual, para concretizar-se, deve observar as condições de capacidade técnica e os requisitos de qualificação profissional ditados por exigências que objetivem atender e proteger o interesse geral da coletividade. (*grifos nossos*)

REGULAMENTAÇÃO PROFISSIONAL: (a) necessidade de grau elevado de conhecimento técnico ou científico para o desempenho da profissão e (b) existência de risco potencial ou de dano efetivo como ocorrências que podem resultar do exercício profissional - precedentes do supremo tribunal federal que se consolidaram desde a constituição de 1891 - limites à ação legislativa do estado, notadamente quando impõe restrições ao exercício de direitos ou liberdades ou, ainda, nos casos em que a legislação se mostra destituída do necessário coeficiente de razoabilidade - magistério da doutrina - inconstitucionalidade da exigência legal de inscrição na ordem dos músicos do Brasil e de pagamento de anuidade, para efeito de atuação profissional do músico - recurso improvido. (STF, Plenário, Recurso Extraordinário nº 635.023/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Dje 13/02/2012).

Confere-se que, somente quando houver potencial lesivo na atividade, podem ser exigidos requisitos objetivos para o exercício de determinadas profissões, sendo necessário, para tanto, pertinência lógica com as funções laborativas.

Portanto, essas limitações não se dão de forma ilimitada. É indispensável a observância de limitar apenas o estritamente necessário, em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, a fim de resguardar o interesse público.

Conferem-se os ensinamentos de KONRAD HESSE (p. 256, 1998) sobre a forma como o princípio da proporcionalidade deve ser encarado no contexto de limitação dos direitos fundamentais:

A limitação de direitos fundamentais deve, por conseguinte, ser adequada para produzir a proteção do bem jurídico, por cujo motivo ela é efetuada. Ela deve ser necessária para isso, o que não é o caso, quando um meio mais ameno bastaria. Ela deve, finalmente, ser proporcional em sentido restrito, isto é, guardar relação adequada com o conteúdo e o significado do direito fundamental.

O constitucionalista PAULO BONAVIDES (2003, p. 425) assevera que uma das aplicações mais proveitosas do princípio da proporcionalidade é não apenas como instrumento de interpretação do ordenamento jurídico vigente, mas também como princípio norteador da edição de novas regras pelo legislador, seja ele ordinário ou constituinte.

Dessa forma, não pode o legislador, sem qualquer parâmetro objetivo razoável, definir quais são as profissões que necessitam de qualificações específicas, pois é certo que há atividades que não oferecem qualquer risco, porém, em sentido oposto, existem aquelas que estão aptas a atingir o interesse coletivo e merecem fiscalização¹².

Nesse sentido, a Ministra Ellen Gracie decidiu, no Recurso Extraordinário nº 414.426/SC¹³, que: “o exercício profissional só está sujeito a limitações estabelecidas por lei e

¹²MIGUEL REALE (1977, p. 503) explica que: “à medida que progredem os processos de formação profissional específica, pressupondo técnicas cada vez mais apuradas de ensino, e quanto mais se impõe a salvaguarda dos interesses coletivos, o desempenho de certas profissões deixa de ser matéria de estrita ação privada para passar à esfera do controle estatal”.

¹³DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO.

Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui,

que tenham por finalidade preservar a sociedade contra danos provocados pelo mau exercício de atividades para as quais sejam indispensáveis conhecimentos técnicos ou científicos avançados”. Na ocasião, lavrou-se o entendimento de que a atividade de músico prescinde de controle e encontra guarida na liberdade de expressão e manifestação artística.

Em outra oportunidade, a Suprema Corte decidiu, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 511.961/SP, pela inconstitucionalidade da exigência de diploma para o exercício da profissão de jornalista. O jornalismo e a liberdade de expressão são atividades que estão interligadas pela sua própria natureza e, assim sendo, não podem ser pensadas de forma separada¹⁴.

Noutro giro, o STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 603.583/RS¹⁵, manifestou-se no sentido de que o Exame da Ordem dos Advogados do Brasil constitui requisito essencial para que o bacharel em direito possa se inscrever nos quadros da instituição e, conseqüentemente, atuar como advogado.

ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão. (STF, Recurso Extraordinário nº 414.426/SC, rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, Dje 10/10/2011).

¹⁴JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII, E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969. (...)

DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. Precedente do STF: ADPF nº 130, Rel. Min. Carlos Britto. A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo – o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação – não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística, expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição.

(...)

(STF, Plenário, Recurso Extraordinário nº 511.961/SP, rel. Min. Gilmar Mendes, Dje 13/11/2009).

¹⁵TRABALHO – OFÍCIO OU PROFISSÃO – EXERCÍCIO. Consoante disposto no inciso XIII do artigo 5º da Constituição Federal, “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

BACHARÉIS EM DIREITO – QUALIFICAÇÃO. Alcança-se a qualificação de bacharel em Direito mediante conclusão do curso respectivo e colação de grau.

ADVOGADO – EXERCÍCIO PROFISSIONAL – EXAME DE ORDEM. O Exame de Ordem, inicialmente previsto no artigo 48, inciso III, da Lei nº 4.215/63 e hoje no artigo 84 da Lei nº 8.906/94, no que a atuação profissional repercute no campo de interesse de terceiros, mostra-se consentâneo com a Constituição Federal, que remete às qualificações previstas em lei. Considerações. (STF, Plenário, Recurso Extraordinário nº 603.583/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Dje 25/05/2012).

As atividades laborativas, ainda que exercidas de modo particular, geram consequências e impactos em toda a coletividade, o que requer uma ação fiscalizatória a fim de preservar a idoneidade não apenas daqueles que exercem o labor, mas também a segurança de terceiros que podem ser atingidos por seus efeitos.

Diante desse cenário em que a regra geral é o livre exercício de ofício, trabalho ou profissão, quando atendidas as qualificações técnicas e demais requisitos exigidos legalmente, o poder de polícia ganha espaço para sua atuação, com legitimidade constitucional para tanto. A concretização do seu exercício ocorre por meio do poder fiscalizatório dos conselhos profissionais.

Oportunamente, acerca da materialização do poder de polícia no tocante à liberdade de trabalho, ofício e profissão, cumpre transcrever lição doutrinária de PINTO FERREIRA (2006, p.49) sobre o tema:

No que tange à escolha de profissões, a liberdade é inviolável, porém é legítimo o poder de polícia para legalizar e permitir *in totum* a admissão e o exercício da profissão. Determinadas profissões exigem habilitações especiais para o seu exercício (advocacia, medicina, engenharia etc.); outras atividades preveem condições materiais adequadas (p. ex., estabelecimentos de ensino) para seu funcionamento. Não somente as atividades liberais estão sujeitas à vigilância do poder de polícia, mas também outras, por razões de segurança pública (hospedagem, hotéis, indústrias pirotécnicas), como por motivo de saúde (produção de produtos farmacêuticos, como afinal por motivos de polícia penal, vedando a prática de crimes e contravenções).

No âmbito dos conselhos profissionais, com base nas suas respectivas leis de criação, o poder de polícia é exercido sobre as profissões regulamentadas. No caso, há uma adequação entre o comando constitucional insculpido no art. 5º, inciso XIII, da Constituição e o sobredito poder imbuído legalmente aos conselhos.

No direito brasileiro, encontra-se o conceito legal de poder de polícia no artigo 78¹⁶ do Código Tributário Nacional. É de se notar que embora o CTN defina o poder de

¹⁶Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício

polícia como a atividade de restrição da liberdade particular, em benefício do interesse público, a ser exercida pela Administração Pública, o parágrafo único do referido artigo considera regular o seu exercício: “quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”

Vale salientar que, embora os conselhos de fiscalização profissional não integrem formalmente a Administração Pública¹⁷, pois são pessoas jurídicas criadas por lei específica e hodiernamente não estão sujeitas à supervisão ministerial, sua atividade institucional, abarcada pelo poder de polícia, encontra respaldo no parágrafo único do artigo 78 do CTN.

A polícia administrativa exercida pelos conselhos profissionais é uma atividade típica de Estado, ou seja, uma função pública em consonância com o interesse coletivo. Desta feita, o exercício dessa prerrogativa institucional inegavelmente promove reflexos na definição da natureza jurídica dessas entidades.

Sobre o conceito e legitimação do exercício do poder de polícia, discorre HELY LOPES MEIRELLES (2002, p. 115):

Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública de condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o poder de polícia é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

Em suma, é importante compreender que a atividade de polícia administrativa figura-se como uma intervenção negativa do Poder Público perante a sociedade, posto que restringe a autonomia dos particulares, seja através da imposição de prestações negativas ou, até mesmo, positivas dependendo do caso concreto.

de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

¹⁷Sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais, o assunto será abordado detalhadamente no capítulo seguinte do presente trabalho. Nesse momento, preocupa-se em abordar a presença do conceito legal de poder de polícia nas atividades outorgadas às referidas entidades.

Em conformidade com os postulados básicos da nossa ordem constitucional, qualquer forma de restrição da liberdade dos cidadãos requer previsão legal para tanto. Posto isso, o exercício do poder de polícia pressupõe, segundo LUCAS ROCHA FURTADO (2012, p. 562), lei específica, entidade ou órgão estatal competente e situações que justifiquem a intervenção, bem como as medidas aplicáveis.

O poder de polícia não se justifica em si mesmo, mas na necessidade de proteção de interesses que transcendem as órbitas individuais. Com suporte na realidade social brasileira, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PETRO (2011, p. 118) explicita situações em que o poder de polícia visa resguardar o interesse público:

Esse interesse público diz respeito aos mais variados setores da sociedade, tais como segurança do trabalho, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade. Daí a divisão da polícia administrativa em vários ramos: polícia das profissões, da segurança, das florestas, das águas, de trânsito, sanitária, etc.

Posto isso, é inegável que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho são comandos constitucionais que justificam as restrições à liberdade profissional, no intuito de preservar a vida, a saúde e a segurança não apenas do trabalhador, mas também de toda a sociedade.

Cumprido destacar, portanto, que os conselhos profissionais exercem o poder de polícia com supedâneo nas suas respectivas leis de criação e buscam preservar o interesse público resultante de uma determinada esfera de liberdade tipicamente privada, qual seja, o exercício das profissões.

Logo, o poder de polícia não pode ser visto como prerrogativa ilimitada de quem o detém. Nesse diapasão, CRETELLA JÚNIOR (2011, p. 601) afirma: “ a faculdade repressiva não é, entretanto, ilimitada, estando sujeita a limites jurídicos: direitos do cidadão, prerrogativas individuais e liberdades públicas asseguradas nas Constituições e nas leis.”

Os conselhos não existem apenas para defender interesses de seus integrantes, o que não corresponde ao seu notório papel institucional. Não podem ser confundidos com

entidades sindicais ou associações, haja vista que possuem o dever de fiscalizar técnica e moralmente aqueles que exercem determinados tipos de labor¹⁸.

Complementando o relevante papel social encabeçado pelos conselhos profissionais, BENJAMIN ZYMLER (2012, p. 146) explica que cabe a eles, notadamente, assegurar à sociedade que os profissionais prestem serviços com qualidade e eficiência.

Para todos os conselhos profissionais, a autorização para o exercício da atividade laborativa ocorre em virtude da inscrição na própria entidade, em procedimento administrativo no qual se comprove a real habilitação técnica e demais condições exigidas pela lei.

LUÍSA HICKEL GAMBA (2013, p. 152) demonstra que o controle de inscrição, bem como o desempenho do poder fiscalizatório posterior ao registro, merece ser feito com suporte em razões técnicas e objetivas, pois é uma forma de garantia da coletividade:

Convém referir que a finalidade de vincular o exercício da profissão à inscrição ou ao registro no conselho profissional correspondente é sempre a proteção da coletividade, porquanto, como dito, é pela inscrição que se aferem as condições e a habilitação para o exercício da profissão e se sujeita o inscrito à fiscalização técnica e ética, dentro dos padrões da regulamentação da profissão firmados para a proteção daqueles valores supremos já referidos, ligados ao seu exercício.

Portanto, ao apreciar o requerimento de inscrição, o conselho estará exercendo um legítimo poder de polícia delegado pela União através de lei em sentido formal. Ressalta-se que o seu exercício, como exposto, deve se balizar dentro daquilo que for razoável, objetivo e pertinente com o bem jurídico ao qual se quer dar proteção.

¹⁸MANOEL ADAM LACAYO VALENTE (2002, p. 153) expõe que: “Os conselhos de fiscalização profissional foram criados como prolongamento do Estado para o atendimento do interesse público, pois o exercício de atividades de polícia, far-se-á sempre em função do interesse da coletividade. Assim, é preciso afastar a compreensão de que os conselhos profissionais existem para defender interesses de seus integrantes, o que não corresponde ao papel institucional que lhes foi atribuído pelo Estado. Os Conselhos profissionais não são entidades sindicais ou associativas, que representam perante a sociedade os interesses de seus filiados ou associados. O dever legal dos conselhos profissionais é zelar pelo interesse público, efetuando, para tanto, nos respectivos campos profissionais, a supervisão qualitativa, técnica e ética do exercício das profissões liberais, na conformidade da lei.

Como bem assinala HELY LOPES MEIRELLES (1988, vol. 10, p. 453), essa inscrição, ao mesmo tempo em que legitima o exercício profissional, submete o inscrito a regras específicas de conduta e o sujeita a uma responsabilidade administrativa.

Compete aos conselhos promover a responsabilização administrativa dos profissionais inscritos que transgredirem as regras de conduta que norteiam a ética profissional. Essa responsabilidade é autônoma e não impede que o Poder Judiciário também aplique sua jurisdição nos casos concretos quando necessário.

No desempenho das atividades de polícia administrativa após o registro profissional, RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 49) nos ensina que os conselhos, assim como o Poder Público, utilizam meios gerais e específicos, para disciplinar situações hipotéticas. Expõe o autor:

No desempenho das atividades de polícia administrativa, como nos ensina a doutrina, o Poder Público normalmente se vale de meios gerais, como os atos normativos, para disciplinar genericamente situações hipotéticas (como resoluções e instruções), ou ainda de meios específicos. Esses meios específicos subdividem-se em medidas preventivas (como licenças, autorizações e fiscalizações) e medidas repressivas (como multas, interdições de atividade, suspensões e cassações). Ora, essas são exatamente as atribuições dos conselhos.

O autor nos expõe que o exercício do poder de polícia se divide entre ações de caráter preventivo e de caráter repressivo. Ambas podem ser vistas como espécies de um mesmo gênero, qual seja, ato de polícia, porém em momentos diversos.

JOSÉ SANTOS CARVALHO FILHO (2011, p. 79) assevera que fiscalização apresenta duplo aspecto: “um preventivo, através do qual os agentes da Administração procuram impedir um dano social, e um repressivo, que, em face da transgressão da norma de polícia, redundará na aplicação de uma sanção.”

Nesse cenário de exposição acerca das funções dos conselhos de fiscalização, percebe-se que o objetivo dessas entidades é defender a sociedade através da valorização do profissional ao impedir que pessoas inabilitadas exercitem atividades sem a qualificação exigida, seja do ponto de vista técnico ou moral.

Os conselhos profissionais, entidades dotadas de personalidade jurídica própria, são criados por iniciativa legal para o desempenho de suas atividades. Nada impede, porém, que uma única lei regulamente a profissão e crie os respectivos conselhos fiscalizadores¹⁹.

Uma vez analisado o relevante papel social dos conselhos, faz-se necessário uma análise acerca do regime jurídico que lhes é aplicável, levando-se em consideração suas atividades institucionais.

Até o presente momento, foi proporcionada uma exposição acerca dos conselhos de fiscalização profissional a partir dos fundamentos fáticos e jurídicos que legitimam sua existência. Embora esteja claro o objetivo pelo qual referidas entidades foram criadas, a evolução doutrinária e jurisprudencial acerca do seu regime jurídico, bem como seus efeitos práticos, passaram por situações controvertidas.

No próximo capítulo, passaremos a analisar o regime jurídico dos conselhos de fiscalização profissional, dando destaque para os apontamentos que, de alguma forma, contribuíram e, para alguns, ainda contribuem para que essas entidades sobrevivam dentro de uma zona de penumbra.

¹⁹Vale mencionar, como exemplo, a lei 12.378/2010 que além de regulamentar o exercício da Arquitetura e Urbanismo, cria o respectivo Conselho Federal de Fiscalização – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal.

3. REGIME JURÍDICO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

A natureza jurídica designa a essência daquilo que é objeto de estudo. Na ciência jurídica, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO (1977, p. 96) preleciona que: “a natureza jurídica busca-se mediante a comparação com institutos conhecidos. Mais do que uma análise conceitual, a determinação da natureza jurídica de um instituto deverá fazer-se mediante a determinação de seus efeitos”.

MARIA HELENA DINIZ (1995, vol. 1, p. 117) explica que os conselhos de fiscalização profissional são unidades de pessoas naturais para a consecução de determinados fins e possuidoras de identidade própria. São, portanto, organizações dotadas de atributos inerentes às pessoas jurídicas em geral.

Tais entidades possuem personalidade e capacidade jurídica, o que lhes confere, conseqüentemente, a natureza de sujeitos de direitos e obrigações. Definir a natureza jurídica dos conselhos significa dar sua conformação, ou seja, explicar que tipo de pessoa jurídica constituem e qual ramo do direito estão atrelados.

A relevância da busca pela definição de sua natureza jurídica é inquestionável. Uma vez conhecida, podemos aferir sua estrutura enquanto entidades dotadas de personalidade própria e se estão sujeitas a regras de direito público ou de direito privado, o que gera conseqüências de suma importância para seus dirigentes, para o seu quadro interno de pessoal e demais pessoas com as quais estabelecem relações jurídicas.

Como enfatizado na abordagem histórica, a partir da década de 1930 do século XX, o Estado brasileiro passou a exercer um controle mais efetivo do exercício profissional por intermédio da descentralização administrativa, o que deu origem aos inúmeros conselhos existentes ainda hoje.

Para tal fim, optou-se por criar pessoas jurídicas com autonomia administrativa e financeira. Começaram a surgir as primeiras autarquias²⁰ para a execução de atividades estatais em diversas áreas, e não apenas na esfera de fiscalização das atividades profissionais.

²⁰O art. 5º do Decreto-lei nº 200/67, Estatuto da Reforma Administrativa, assim estabelece: “Autarquia – o serviço autônomo criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio próprio, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.”

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PETRO (2011, p. 439) conceitua autarquia como “pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei”.

São, portanto, pessoas jurídicas de direito público que desenvolvem atividades administrativas típicas de Estado e desfrutam de competências circunscritas aos ditames das leis criadoras.²¹

Posto isso, as autarquias representam uma forma personificação de um serviço público antes outorgado à Administração centralizada. RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 32) explica que, no Brasil, as autarquias surgiram de forma embrionária ainda no tempo do Império com a criação da Caixa Econômica Federal em 1861, a qual já detinha algumas características dessa espécie de pessoa jurídica pública.

Todavia, foi sobretudo depois de 1930 que o processo de expansão das autarquias acentuou-se. Segundo o referido autor, em 1960, já existiam 64 autarquias federais no Brasil.

No tocante às entidades de fiscalização profissional, apesar de algumas discussões, com o tempo cristalizou-se o entendimento majoritário de que eram realmente autarquias corporativas²².

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (1998, p. 369), ao fazer uma análise das autarquias na década de 1960, compartilha o entendimento exposto alhures:

Se considerarmos as pessoas públicas exclusivamente administrativas – autarquias, verifica-se, pois, que se apresentam, tal como no direito privado, divididas em dois tipos no que tange a seus substratos estruturais: autarquias fundacionais e autarquias corporativas. Estas,

²¹FERNANDA MARINELA (2011, p. 106-107) nos ensina que para definir efetivamente o conceito de autarquia, a doutrina faz várias considerações sobre as raízes terminológicas da palavra, a qual significa autogoverno ou governo próprio, noção semântica que terminou desvirtuada no direito positivo. Isso concorreu para que esse termo fosse considerado ultrapassado, já que não mais reflete a noção exata do instituto. Para a autora, autarquia seria: “a pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”.

²²RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p.33) fazendo referência a COTRIN NETO (1966, p. 239) nos ensina que as entidades de fiscalização profissional: “são efetivamente autarquias, como já o teriam sido as corporações que ajudaram a recompor o Estado, na Idade Média, quando o mesmo buscava encontrar-se, num período difícil de atomização das instituições sociais. E são até autarquias espontâneas, que, além de exercerem uma função pública, correspondem a um agregado social cimentado pela comunhão espiritual dos homens do mesmo ofício”.

diferentemente do que ocorre na esfera privada, caracterizam-se pela compulsória filiação de seus membros, circunstância que, entretanto, não desnatura seu caráter, posto que não interfere com os elementos apontados para delinear-lhes a estrutura.

Muitas leis que criaram os conselhos de fiscalização profissional lhes outorgaram expressamente natureza jurídica autárquica. Nos casos contrários, em virtude das atribuições institucionais legalmente conferidas, notadamente no que diz respeito ao exercício do poder de polícia, entendia-se que essas pessoas jurídicas estavam sendo criadas sob a personalidade de direito público e, conseqüentemente, estariam enquadradas na categoria de autarquias.

Vejamos, por exemplo, o caso da Lei nº 4.324, de 14.04.1964, que criou o Conselho Federal e Conselhos regionais de Odontologia. Seu artigo 2º prevê expressamente: “O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia ora instituídos constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira (...)”.

Em sentido contrário, cumpre explicitar o Decreto-Lei nº 9.295, de 27.05.1946 que criou o Conselho Federal de Contabilidade – CFC, e definiu as atribuições do Contador e do Técnico em Contabilidade, porém não fez qualquer menção a sua personalidade jurídica.

A jurisprudência dominante, no período anterior à Constituição de 1988, também era no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional eram autarquias.

Podemos citar, como precedente do Supremo Tribunal Federal, o Recurso Extraordinário nº 75016/GB²³, da relatoria do Ministro Thompson Flores, cujo acórdão foi publicado em 04.05.1973. Na oportunidade, lavrou-se o entendimento de que a Ordem dos Músicos é considerada uma autarquia corporativa, em virtude de sua atividade fiscalizatória.

De forma mais ampla e na mesma linha exposta, a Suprema Corte, no julgamento da Representação nº 1169/DF²⁴, cuja decisão foi publicada aos dias 06.09.1984,

²³ Ordem dos Músicos. Sendo autarquia corporativa e participando do rateio do Fundo Social Sindical, sujeita-se à fiscalização do Ministério do Trabalho por parte de sua Inspeção Geral de Finanças. Motivação. Recurso Extraordinário limitado à letra a não conhecido, à mingua de seu único pressuposto (STF, 2ª Turma, RE 75016/GB, Rel. Min. Thompson Flores, Dj 04.05.1973, p. 2.910).

²⁴ Conselhos federais de fiscalização de profissionais liberais. Autarquias corporativas mantidas por contribuições instituídas pela União e cobradas dos respectivos profissionais inscritos. Arguição de Inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º da Lei 6.994, de 26 de maio de 1982, e, bem assim, do art.5º e seus parágrafos do Decreto 88.147, de 8 de março de 1983. Representação julgada improcedente, adotando-se os próprios fundamentos do parecer da

asseverou que os conselhos federais de fiscalização profissional são autarquias corporativas mantidas por contribuições instituídas pela União e cobradas dos respectivos profissionais inscritos.

Resumindo o entendimento exposto, SIQUEIRA JUNIOR (1999, p. 448) nos explica:

Os conselhos profissionais, tais como psicologia, farmácia e medicina, são autarquias, pois são pessoas jurídicas de direito público, criados por lei, com autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de exercer a regulamentação das respectivas categorias profissionais. Não só esses conselhos são autarquias: todos os conselhos têm este regime jurídico. Embora não recebam recursos públicos, sempre se questionou a necessidade ou não de subterrem as contas dessas autarquias à apreciação do Tribunal de Contas da União.

Como já abordado, independentemente de alguns conselhos terem sido criados sem uma clara redação legal que esclarecesse sua natureza jurídica, a aplicação do regime de direito público ocorre em virtude de suas características e atividades institucionais na prestação de um serviço público, a autonomia administrativa e o exercício do poder de polícia.

Após várias legislações ratificarem a supervisão ministerial pelos conselhos, entre elas destaca-se o Decreto-lei nº 968/1969, a superveniência do Decreto-lei nº 2.299/1986 determinou de forma explícita o término da referida tutela pelo Poder Público.

Com o fim da supervisão ministerial, novas dúvidas surgiram e, por via de regra, o início de uma insegurança jurídica. Na ocasião, começou a ganhar força o entendimento de que os conselhos seriam entidades privadas, a despeito do exercício de atividades tipicamente públicas.

No meio desse cenário de obscuridade e aparentemente desordem, foi editada a Lei nº 9.649/1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e seus Ministérios. Em seu artigo 58²⁵, passou a definir que os serviços de fiscalização de profissões

Procuradoria-Geral da República (STF, Tribunal Pleno, Representação RP-1169/DF, Rel. Min. Soares Munoz, Dj 06.09.1984, p. 14.330).

²⁵Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

regulamentadas seriam exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, mediante autorização legislativa. Outrossim, estabeleceu que os conselhos profissionais teriam personalidade jurídica de direito privado, sem vínculo funcional com a Administração Pública.

LUISA HICKEL GAMBA (2013, p. 114) leciona acerca dos efeitos jurídicos gerados pelo sobredito diploma legal:

O debate a respeito da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional reacendeu-se após a edição da Lei nº 9649/1998. Antes dela, a natureza jurídica autárquica dessas entidades estava assentada na doutrina e na jurisprudência, em face, sobretudo, da atividade de polícia que executam, por atribuição legal. O entendimento então prevalente foi firmado depois de longo debate judicial, decorrente tanto da falta de referência expressa à espécie autárquica nas leis instituidoras de alguns conselhos como da ostentação de características e regalias próprias, além de ampla autonomia, conferidas por lei a todas as ordens e conselhos de fiscalização profissional.

Quando se pensava que, seja por determinação expressa das normas de criação ou em decorrência da natureza das atividades desempenhadas, a personalidade jurídica de direito público dos conselhos era um consenso, o artigo 58 da Lei nº 9.649/1998 dá margem a uma série de controvérsias. A nova legislação veio em sentido contrário daquilo que era majoritário tanto na doutrina como na jurisprudência nacionais.

§1º A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

§5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§6º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços.

§7º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§8º Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no caput.

O dispositivo foi objeto de controle concentrado de constitucionalidade por via da ADIN 1.717/DF ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil – Pcdob, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT. Em sede cautelar, foi concedida liminar pelo Supremo Tribunal Federal aos dias 22.11.1999 suspendendo a eficácia do caput do artigo 58 e §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 9.649/1998.

Em julgamento realizado em 07.11.2002, foi declarada a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que já haviam sido suspensos. O Ministro Sydney Sanches, relator da ADIN 1.717/DF²⁶, proferiu em seu voto:

(...) não me parece possível, em face do nosso ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais.

Pareceu evidente, portanto, que as atividades desenvolvidas pelos conselhos profissionais são típicas de Estado, como o exercício do poder de polícia, logo não podem ser delegadas a pessoas jurídicas de direito privado²⁷.

A vedação da delegação do poder de polícia a particulares não decorre de qualquer dispositivo legal. Para LUCAS ROCHA FURTADO (2012, p. 556), a impossibilidade fundamenta-se no fato de que: “a outorga desta potestade poderia legitimar o

²⁶DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (STF, Plenário, ADIN nº 1.717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Dje 28/03/2003).

²⁷FERNANDA MARINELA (2011, p. 219) realiza breve consideração acerca da decisão tomada pelo STF no julgamento da ADIN 1.717/DF: “manifestou-se o Supremo Tribunal Federal, quando da análise da constitucionalidade do art. 58 da Lei Federal nº 9.649/98, que estabelecia a personalidade jurídica de direito privado aos órgãos de classe que tratam dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas, oportunidade em que o dispositivo foi declarado inconstitucional por serem indelegáveis a uma entidade privada atividades típicas de Estado, que abrangem até o exercício do poder de polícia, com a cobrança de tributos e a imposição de sanções, no que tange ao exercício das profissões. No referido julgado, firmou o entendimento de que o poder de polícia é indelegável a particulares”.

uso da violência por parte de particular contra particular, o que fere a noção básica do princípio da dignidade humana”.

No tocante à Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, cumpre neste momento realizar uma breve análise específica. Segundo dispõe o artigo 44 do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/1994), a OAB qualifica-se como “serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa...”.

Logo, a lei de criação da OAB não a atribuiu expressamente natureza autárquica e, muito menos, esclareceu se sua personalidade jurídica é de direito público ou direito privado. Limitou-se a dizer, contudo, que a entidade é possuidora de personalidade própria.

Em regra, a prestação de serviços públicos é exercida por órgãos ou entidades de natureza pública, conforme reza o artigo 175, *caput*, da Constituição Federal. Entretanto, é possível que determinadas instituições privadas exerça tal atividade sob o regime de delegação, com respaldo na legislação vigente, sendo que referida exploração ocorre, de forma mais frequente, nas modalidades de concessão ou permissão. A titularidade do serviço público, porém, permanece com o Poder Público.

LUIS CARLOS MADEIRA (2006, p. 7), em entrevista à revista *Voz do advogado* no ano de 2007, expôs que, pelo fato da OAB não estar inserida no âmbito da Administração Pública formal, não poderia ser qualificada como autarquia. Assim disse:

A OAB é uma instituição pública, concorre para a formação de um dos órgãos associados ao Poder Político – O Poder Judiciário, na exata razão de que participa dos concursos para o preenchimento dos cargos da magistratura, por força constitucional. Mas a OAB não é poder; está fora da estrutura do Estado, por isso não pode ser enquadrada uma autarquia, na sua concepção estrita.

É sabido que a Ordem dos Advogados do Brasil realiza um papel de inquestionável importância para a sociedade, sobretudo na defesa da justiça e demais direitos constitucionalmente previstos. Além disso, assim como os demais conselhos de fiscalização profissional, exerce o poder fiscalizatório sobre os que exercem a advocacia.

No final do século passado e em sentido oposto, DALLARI (1992, p. 261) argumentava que o exercício de sua principal atividade institucional, qual seja, a fiscalização da profissão de advogado, permite reconhecê-la como autarquia. Confere-se:

A OAB seria uma autarquia de regime especial, porquanto exerceria função pública de fiscalização da profissão do advogado. Ademais, a OAB atenderia os critérios doutrinários referentes à autarquia, porque exerce atividade tipicamente administrativa, houvera sido criada pela lei e exerceria prerrogativas estatais próprias e exclusivas de que teria personalidade jurídica de direito público.

Aparentemente, as lições doutrinárias trazidas acima colocaram a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB numa situação de ambivalência. Por um lado, exercem o poder de polícia do exercício profissional, típica atividade pública e, por outro, não estão inseridas na esfera da Administração Pública formal.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, em decisão monocrática proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 26.150/2006²⁸, concedeu liminar para suspender os efeitos dos Acórdãos nº 1.212/2004 e nº 845/2006, do Tribunal de Contas da União, os quais haviam determinado que o Conselho Regional de Odontologia do Estado do Mato Grosso do Sul realizasse concurso público para a admissão de pessoal. Segundo o Min. Relator, essas entidades, assim como a OAB, não estariam obrigadas a observar referida regra, vez que não estão sujeitas à tutela da Administração, vejamos:

Os Conselhos de Fiscalização das Profissões regulamentadas, assim como a OAB, não constituem autarquias, eis que diferentemente do que ocorre com elas, não estão sujeitos à tutela da Administração. Os Conselhos sustentam-se por meio de contribuições cobradas de seus filiados, inclusive no que se refere ao pagamento de funcionários, não recebendo quaisquer repasse do Poder Público.

Ainda que de forma isolada, referido posicionamento gerou consequências na seara jurídica, uma vez que estava assente na jurisprudência após o julgamento da ADIN 1.717/DF no ano de 2002, pelo menos no que diz respeito aos conselhos de fiscalização

²⁸Cumprido informar que o novo relator do MS nº 26.150/2006 no Supremo Tribunal Federal, Min. Luiz Fux, denegou a segurança pleiteada monocraticamente. Referida decisão foi publicada no Dje em 24/02/2015 e transitada em julgado aos dias 18/03/2015.

profissional, que os mesmos seriam autarquias e dotados do regime jurídico de direito público.

Em momento oportuno, foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal, aos dias 08.06.2006, a ADIN 3.026/DF, ajuizada pelo Procurador Geral da República, em face do artigo 79²⁹ do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906/94), objetivando dar interpretação conforme a Constituição, com base em seu artigo 37, inciso II.³⁰

Na oportunidade, a Suprema Corte firmou o entendimento no sentido de que o provimento dos empregos da Ordem dos Advogados do Brasil não precisa ocorrer por meio de concurso público. Outrossim, reconheceu-se que não está inserida no âmbito da Administração Pública, não se submete ao controle do Poder Público e possui finalidades corporativas e institucionais próprias³¹.

²⁹ Art. 79. Aos servidores da OAB, aplica-se o regime trabalhista.

§1º Aos servidores da OAB, sujeitos ao regime da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é concedido o direito de opção pelo regime trabalhista, no prazo de noventa dias a partir da vigência desta lei, sendo assegurado aos optantes o pagamento de indenização, quando da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração.

§2º Os servidores que não optarem pelo regime trabalhista serão posicionados no quadro em extinção, assegurado o direito adquirido ao regime legal anterior.

³⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

³¹ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. (...) 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. (...) 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. (...) 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB. (...) 12. Julgo improcedente o pedido (STF, Plenário, ADIN nº 3.026/DF, Rel. Min. Eros Grau, Dje 29/09/2006).

Nesse sentido, OAB figura como um serviço público independente. Como diz FERNANDA MARINELA (2011, p. 124): “uma categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro, não se confundindo com as autarquias especiais e os demais conselhos de classe”.

Voltando aos efeitos jurídicos gerados após o julgamento da ADIN 1.717/DF, alicerçou-se o entendimento de que os conselhos profissionais são entidades criadas por lei, regidas pelo regime jurídico de direito público, executam atividades típicas de Estado e, por fim, receberam do Poder Público a competência para o exercício da fiscalização das profissões regulamentadas.

Portanto, em seus correspondentes campos de atuação, os conselhos profissionais exercem o poder de polícia a fim de zelar pela integridade e disciplina profissional em favor do interesse público.

Diante desse cenário em que os conselhos são entidades autárquicas criadas para a consecução de suas finalidades legais, algumas construções jurisprudenciais práticas, com base na aplicação do regime jurídico de direito público, foram se solidificando. Desta feita, por serem autarquias, estariam abrangidas no conceito de Fazenda Pública³² e, assim sendo, são beneficiadas por certas prerrogativas e determinadas restrições.

Os conselhos de fiscalização profissional, diferentemente do que ocorre com as demais autarquias, não recebem repasses de verbas da União ou demais pessoas políticas. Sobrevivem, precipuamente, das contribuições anuais devidas pelos profissionais registrados.

Os recursos destinam-se ao custeio de suas atividades típicas de Estado e ao gerenciamento e manutenção de sua estrutura interna.

Inicialmente, cumpre destacar que o Supremo Tribunal Federal, ainda no julgamento da ADI 1.717/DF, declarou a inconstitucionalidade do artigo 58, parágrafo 4º, o qual previa a possibilidade de os conselhos profissionais fixarem, por resolução, os valores de suas respectivas anuidades.

³²RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 59) explica que a submissão ao regime jurídico administrativo promovem, para as autarquias corporativas, diversas consequências que impõem a observância de prerrogativas e sujeições em respeito ao interesse público. As autarquias corporativas estão, nesse contexto, inseridas no âmbito da Fazenda Pública por estarem gerindo recursos públicos advindos, notadamente, de contribuições compulsórias dos profissionais registrados.

Com efeito, a jurisprudência do STF³³ caminhou-se no sentido de atribuir natureza tributária às anuidades devidas aos conselhos, em conformidade com o artigo 3º do Código Tributário Nacional,³⁴ vez que a compulsoriedade da inscrição do profissional na entidade fiscalizadora e do pagamento das contribuições são aspectos marcantes do conceito legal de tributo.

Dessa forma, a instituição das contribuições deveria ocorrer através de lei em sentido formal, na forma prevista pela Constituição Federal em seu artigo 150, inciso I³⁵. Ademais, o próprio texto constitucional se encarrega de dispor, no artigo 149³⁶, sobre as contribuições no interesse de categorias profissionais, sendo competência exclusiva da União sua ordenação legal.

Nesse sentido, vale conferir lição de LUCIANO AMARO (2014, p. 78):

O que faz aqui a União é disciplinar por lei a atuação dessas entidades, conferindo-lhes, para que tenham suporte financeiro, a capacidade de arrecadar contribuições que a lei instituiu. O fato gerador dessas contribuições reside no exercício, pelo contribuinte, de determinada atividade profissional ou econômica, a que se atrelam as funções (de interesse público) exercidas pela entidade credora das contribuições (fiscalização, representatividade, defesa de interesses etc.).

Entretanto, foi editada a Lei nº 11.000/2004 determinando que os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar

³³AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. CONTRIBUIÇÕES ANUAIS. NATUREZA TRIBUTÁRIA. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE TRIBUTÁRIA. AGRAVO IMPROVIDO. I – As contribuições anualmente devidas aos conselhos de fiscalização profissional possuem natureza tributária e, desse modo, sujeitam-se ao princípio da legalidade tributária, previsto no art. 150, I, da Lei Maior. II – O Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 1.717/DF, Rel. Min. Sidney Sanches, declarou a inconstitucionalidade de dispositivo legal que autorizava os conselhos de fiscalização profissional a fixar suas contribuições anuais. III – Agravo regimental improvido. (STF, 2ª Turma, AgR no ARE nº 640937, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 06/09/2011).

³⁴Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nessa possa se exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

³⁵Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

³⁶Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

contribuições anuais³⁷. Contra o sobredito diploma legal, foi ajuizada ação direta de inconstitucionalidade (ADIN nº 3408/DF, Rel. Min. Dias Tóffoli) pela Confederação Nacional das profissões liberais – CNPL, ainda pendente de medida liminar e julgamento de mérito.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 12.514/2011, a qual passou a fixar o valor das multas, anuidades e taxa de responsabilidade técnica devidas aos conselhos.³⁸ a qual foi objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADIN nº 4697 e nº 4762, Rel. Min. Ricardo Lewandowski) ajuizadas pela Confederação Nacional das profissões liberais – CNPL e Confederação Nacional dos trabalhadores na saúde - CNTS, ainda sem decisão liminar ou de mérito.

Cabe informar que uma análise valorativa acerca dos diplomas legais acima mencionados não constitui objeto do presente trabalho. No momento, preocupa-se em expor, ainda que de forma breve, o aparato normativo existente ao qual diz respeito às contribuições anuais devidas pelos profissionais aos conselhos de fiscalização, bem como o reconhecimento jurisprudencial no que toca à natureza tributária dos valores cobrados.

Uma vez concebido como tributo as anuidades arrecadadas, a cobrança de sua dívida ativa é regida pela Lei nº 6.830/1980³⁹, conhecida com Lei de Execução Fiscal, sendo que essa orientação atualmente é pacífica na jurisprudência nacional.⁴⁰

³⁷ Art. 2º Os Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais, devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como as multas e os preços de serviços, relacionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

³⁸ Art. 6º As anuidades cobradas pelo conselho serão no valor de:

I - para profissionais de nível superior: até R\$ 500,00 (quinhentos reais);

II - para profissionais de nível técnico: até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais); e

III - para pessoas jurídicas, conforme o capital social, os seguintes valores máximos:

a) até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais): R\$ 500,00 (quinhentos reais);

b) acima de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e até R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais): R\$ 1.000,00 (mil reais);

c) acima de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) e até R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais): R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais);

d) acima de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) e até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais): R\$ 2.000,00 (dois mil reais);

e) acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e até R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais): R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais);

f) acima de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e até R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais): R\$ 3.000,00 (três mil reais);

g) acima de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais): R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

acionados com suas atribuições legais, que constituirão receitas próprias de cada Conselho.

³⁹ Art. 2º. Constitui dívida ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não-tributária na Lei n 4.320/1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Mais uma vez em situação excepcional, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, segundo jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁴¹, seguirá um regime diferenciado o qual não se confunde com as demais entidades de fiscalização. As contribuições pagas pela OAB não tem natureza tributária e o título executivo extrajudicial, disciplinado no artigo 46⁴², parágrafo único, da Lei nº 8.906/1994, deve ser exigido em conformidade com o Código de Processo Civil, não sendo aplicável a Lei de Execução Fiscal.

Relativamente ao dever de prestar contas pelos conselhos profissionais, notadamente ao Tribunal de Contas da União, parece que a natureza pública dos recursos – as contribuições dos profissionais fiscalizados – e o fato de serem autarquias constituem motivos relevantes para se submeterem à fiscalização por controle externo.

Em consonância com o disposto no artigo 70 e 71, inciso II, da Constituição Federal⁴³, as lições de BENJAMIN ZYMLER (2012, p. 150) contribuem nesse aspecto:

Se o texto constitucional sujeitou a gestão de recursos públicos ao poder fiscalizador do Tribunal de Contas da União e se os conselhos gerem recursos públicos, certo é que os conselhos devem sujeitar-se à fiscalização do TCU. Não pode lei ordinária trazer restrição a essa

⁴⁰PROCESSUAL CIVIL – CONFLITO DE COMPETÊNCIA – ATUAÇÃO DO CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL MESMO APÓS A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 45/2004 – APLICAÇÃO DA SÚMULA 66/STJ.

1. O Conselho de Fiscalização Profissional atua no exercício delegado do poder de polícia, concedendo autorização para o exercício de profissão, não se consubstanciando tal ato relação de trabalho, a justificar o envio dos autos à Justiça Obreira, em face da nova redação do art. 114 da Constituição Federal pela EC 45/2004.2. Prevalece o entendimento consubstanciado na Súmula 66 desta Corte, no sentido da competência da Justiça Federal para processar e julgar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de Fiscalização Profissional. 3. Conflito conhecido para se declarar competente o Juízo Federal de Araçatuba – SP, juízo estranho ao conflito. (STJ, 2ª Turma, Conflito de competência nº 59.159, Rel. Min. Eliana Calmon, Dje 19/06/2006).

⁴¹Doutrina e Jurisprudência entendem ter natureza tributária, submetendo-se às limitações das demais exações, as contribuições para os Conselhos Profissionais. Excepciona-se a OAB, por força da sua finalidade constitucional (art. 133). (STJ, 2ª Turma, Recurso Especial nº 273674/RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Dje 27/05/2002).

⁴²Art. 46. Compete à OAB fixar e cobrar, de seus inscritos, contribuições, preços de serviços e multas.

Parágrafo único. Constitui título executivo extrajudicial a certidão passada pela diretoria do Conselho competente, relativa a crédito previsto neste artigo.

⁴³Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

competência. Nessa linha, o §5º do art. 58 da Lei nº 9.649/1998, mesmo antes da mencionada cautelar, deve ser interpretado harmonicamente com a Constituição.

O autor nos explica, portanto, que mesmo antes do julgamento da ADIN 1.717/DF pelo Supremo Tribunal Federal, a natureza pública dos recursos geridos pelos conselhos outorga expressamente ao TCU o poder-dever de realizar o controle externo de sua gestão. Dessa forma, disposição legal em sentido contrário seria inconstitucional ou, pelo menos, deveria estar sujeita a uma linha de interpretação compatível com o comando constitucional.

Assim sendo, a Suprema Corte, nos autos do Mandado de Segurança nº 22.643-9⁴⁴, cujo acórdão foi publicado em 04.12.1998, ou seja, anos antes do julgamento da ADIN 1.717/DF, já havia se manifestado que os conselhos de fiscalização profissional estão sujeitos a prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

Uma vez concebidos como autarquias para a execução de atividades públicas por delegação legal do Estado, outros privilégios e sujeições também são aplicáveis aos conselhos profissionais segundo a jurisprudência nacional. Em lista não exaustiva, podemos exemplificar: a imunidade de impostos sobre patrimônio, renda e serviços; prescrição quinquenal de suas dívidas; impenhorabilidade de seus bens e rendas; prazo em quádruplo para responder e em dobro para recorrer; proteção de seus bens contra usucapião; entre outros.

Diante do que foi exposto até o presente momento, é importante asseverar novamente que a doutrina jurídica, de forma geral, enquadra os conselhos profissionais na espécie de autarquias corporativas, com exceção da OAB que possui natureza própria e peculiar.

Alguns doutrinadores, como ODETE MEDAUAR (2005, p. 108), entendem que os conselhos profissionais não fazem parte da Administração Pública, sendo considerados, por via de regra, entidades paraestatais, na modalidade de autarquias especiais.

⁴⁴Mandado de Segurança. Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição. Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. Mandado de segurança indeferido (STF, Plenário, MS 22.643-9/SC, rel. Min. Moreira Alves, Dj 04.12.1998).

A sua especialidade reside no fato de não haver subordinação ou vinculação a nenhuma outra entidade, conforme preconizado no Decreto nº 93.617/1986⁴⁵ que definiu o término da supervisão ministerial por parte da Administração Pública formal.

Por conseguinte, no desempenho de suas atribuições, os conselhos profissionais dispõem de liberdade administrativa, gerencial, financeira e orçamentária, tendo como limite as correspondentes leis que os criaram.

Ademais, há outros motivos que demonstram a existência dessa plena autonomia e a impossibilidade de os conselhos serem vistos como autarquias típicas integrantes da Administração formal. Por exemplo, o Estado não participa do processo de escolha de seus dirigentes, não há destinação de recursos de origem estatal no que toca às receitas auferidas e, por fim, mas não a última existente, não há exigência de lei em sentido formal para a criação de cargos e/ou empregos⁴⁶.

Percebemos que há uma infinidade de questões intimamente ligadas ao regime jurídico de direito público dos conselhos e o reconhecimento dessas entidades como autarquias corporativas não pertencentes à estrutura burocrática estatal.⁴⁷

No que diz respeito a um tema de grande debate na seara jurídica e visivelmente atrelado ao que foi dito anteriormente, iremos abordar, no próximo capítulo, as formas de admissão e demissão do quadro interno de pessoal dos conselhos profissionais, ou seja, seus servidores.

⁴⁵Art. 1.º Não será exercida supervisão ministerial sobre as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais, a que se refere o Decreto-Lei n.º 968, de 13 de outubro de 1969.

⁴⁶MARÇAL JUSTEN FILHO (2008, p. 121) nos apresenta breve exposição sobre o perfil dos conselhos profissionais: “As autarquias de regulação de categorias profissionais também apresentam perfil muito diferenciado. É o caso da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e dos diversos Conselhos federais e regionais, encarregados de disciplinar o exercício de profissões regulamentadas. Essas entidades são qualificadas como autarquias federais, mas não se sujeitam a qualquer tipo de interferência estatal. Seus administradores são eleitos pelos integrantes da categoria e não podem ser destituídos por ato de vontade dos governantes. Sua competência administrativa se limita ao exercício da profissão. Essas entidades não são propriamente integrantes da estrutura administrativa estatal, mas manifestações da própria sociedade civil..”

⁴⁷CARLOS SUNDFELD e JACINTO CÂMARA (2006) publicaram artigo dispondo sobre a distinta liberdade institucional conferida aos conselhos profissionais: “Acompanhando uma tendência presente no direito comparado, a regulação das atividades profissionais no Brasil foi atribuída a entidades de caráter corporativo, com personalidade de direito público, mas visivelmente destacadas da estrutura burocrática estatal. (...) Todas essas diferenças de regime jurídico retratam uma realidade que o mero senso comum já identifica. Quem se depara com uma entidade de fiscalização profissional (OAB, CRM, CREA, CRF, etc) não reconhece nelas a figura do Estado e sim de uma corporação incumbida da regulação da respectiva categoria profissional. (...) Diante disso, é de se concluir que as entidades de fiscalização das profissões regulamentadas, apesar de apresentarem personalidade de direito público, não se confundem com entes da Administração. Para sintetizar sua natureza jurídica numa única expressão, seria possível classificá-las como entes públicos não estatais (...)”

4. ADMISSÃO E DEMISSÃO DE SERVIDORES

Antes de adentrarmos ao objeto propriamente dito do presente capítulo, é mister apresentar, ainda que de forma breve e sucinta, o conceito de agente público em Direito Administrativo e seu reflexo na órbita dos conselhos profissionais.

Segundo a Lei nº 8.429/1992 (improbidade administrativa), agente público é a pessoa natural que esteja ligada de alguma forma com a Administração Pública, por vínculo direto, podendo este vínculo ser permanente ou transitório.⁴⁸ No campo doutrinário, MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (2011, p. 526) aduz que: “agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da administração indireta”.

Com suporte no interesse público ligado ao papel institucional dos conselhos profissionais, qual seja, o exercício de atividades típicas de Estado, RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 86) nos ensina: “não há dúvida que os profissionais que prestam serviços aos conselhos de fiscalização do exercício profissional sempre integraram o conceito de agentes públicos, já que pertenciam e continuam pertencendo à espécie servidores públicos em sentido lato”.

Ademais, segundo o autor, a espécie servidor público em sentido lato subdivide-se em servidores públicos civis, submetidos ao regime estatutário; empregados públicos, que são os servidores sujeitos ao regime contratual, ou seja, celetista; e os servidores temporários e militares.

Repisa-se que, como foi abordado no capítulo anterior, os conselhos profissionais, apesar de serem autarquias, não estão inseridos no âmbito da Administração Pública formal, logo seus servidores não possuem qualquer vínculo de dependência ou subordinação com o aparato público estatal. Além disso, suas verbas não são suportadas pelos cofres públicos e não recebem qualquer tipo de subvenção por parte do Estado.

Tomando em consideração essa breve exposição, passaremos a nos referir aos membros do corpo de pessoal dos conselhos profissionais como “servidores”, independentemente de qualquer juízo de valor relativo ao regime jurídico que lhes é aplicável, quais sejam, celetista ou estatutário. Acerca do regime de pessoal, essa é uma matéria de

⁴⁸ Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

inúmeras discussões atualmente, mormente no judiciário, e, no presente trabalho, nos limitados a abordar acerca dos temas de admissão e demissão.

4.1. Admissão

Os conselhos profissionais, embora alguns tenham sido criados expressamente com personalidade de direito público ou como autarquias a partir de seus respectivos diplomas legais, jamais foram submetidos ao cumprimento de uma legislação específica que viesse a regular a forma de contratação de seu pessoal.

O Decreto-lei nº 968/1969, em seu artigo 1º, estabeleceu que os conselhos profissionais não estariam sujeitos ao regramento geral sobre pessoal e demais disposições pertinentes à sua estrutura aplicáveis às autarquias federais típicas. Vejamos:

Art. 1º - As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, **regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter-geral, relativas à administração interna das autarquias federais.** (*grifos nossos*)

Depois disso, vieram outras legislações como, por exemplo, o Decreto nº 1.040/1969 o qual, em seu artigo 8º, preconizou que: “aos servidores dos Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade se aplicará o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho.”

Segundo CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (1998, p. 473), os servidores das autarquias corporativas, sob a ordem constitucional vigente à época, estavam submetidos a uma condição peculiar, pois gozavam precipuamente de direitos previstos na legislação trabalhista, com exceção daqueles que se chocassem com o caráter público das funções exercidas.

Nesse contexto, restou consignado que os servidores dos conselhos profissionais eram contratados de forma subjetiva, concentrando-se, especificamente, na relação contratual de trabalho à luz da CLT, vez que o próprio Decreto nº 968/1969 afastou a aplicação das normas gerais de pessoal relativas às autarquias federais.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, o artigo 37, inciso II⁴⁹, dispôs sobre a imprescindibilidade da realização de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Ocorre que os conselhos profissionais, embora sejam autarquias corporativas, jamais tiveram seus postos de trabalho criados por lei e, por conseguinte, não era necessária a realização de concurso público, vez que a própria CLT não impõe tal requisito para admissão em uma relação contratual.

Reconhecendo essa autonomia administrativa, a Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União – TCU, Acórdão nº 1812/2004⁵⁰ da relatoria do Ministro Walton Alencar, asseverou que essas entidades, apesar de não integrarem formalmente a máquina burocrática estatal, estão sujeitas a determinados preceitos constitucionais:

Evidente, todavia, não desconhece o TCU as peculiaridades desses entes de fiscalização, que os diferenciam dos demais órgãos e entidades que integram o complexo administrativo da União federal, uma vez que esses conselhos, de natureza corporativa, embora desempenhem atividades públicas delegadas, dispõem, exclusivamente, de recursos tributários, arrecadados, compulsoriamente, da própria categoria, sem receber subvenções ou transferências oriundas do Orçamento da União. **Conquanto não se vinculem propriamente ao aparelho estatal, a natureza jurídica peculiar dos conselhos e a relevância de suas atribuições sujeitam-nos a determinados preceitos constitucionais integrantes da Administração Pública.** (*grifos nossos*)

⁴⁹Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

⁵⁰Prestação de Contas Simplificada. Conselho Regional de Contabilidade - CRC RR. Exercício de 2000. Recurso de reconsideração contra acórdão que julgou as contas regulares com ressalva, ante a contratação de pessoal sem concurso público, aplicação irregular de recursos no mercado financeiro e ausência de informações no relatório de gestão quanto a transferências de recursos, aquisições e contratações. Alegação de inaplicabilidade das normas e princípios da administração pública à entidade, por ser esta mantida exclusivamente com recursos próprios. Conhecimento. Negado provimento. (TCU, 1ª Câmara, TC 000.467/2002-8, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 27.07.2004).

O Tribunal reconheceu o não pertencimento dos conselhos na órbita da Administração Pública formal, porém tal fato não obsta que, em virtude das atividades públicas desenvolvidas, essas entidades estejam sujeitas a determinadas regras constitucionais, como se integrantes do maquinário público estatal fossem.

Quanto à contratação e concurso público, o TCU já se manifestou especificamente sobre esses temas. Merece destaque o Acórdão nº 1.212/2004⁵¹ – Segunda Câmara, da relatoria do Exmo. Ministro Benjamin Zymler que assim expôs:

(...) comunique aos Conselhos Regionais o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.797-9 e da Adin nº 1.717, cuja eficácia deu-se com a sua publicação no Diário de Justiça em 18/05/2001 e 28/03/2002, respectivamente; nesta assentada o **STF se pronunciou, em definitivo, pela natureza autárquica dos referidos Conselhos** e pela procedência da Ação, declarando a inconstitucionalidade do art. 58, caput e seus parágrafos, da Lei Federal nº 9.649/1998, **ficando assim obrigatória a realização de concurso público para admissão de pessoal, ainda que de modo simplificado.**
(grifos nossos)

Sobre o conceito de concurso público, CARVALHO FILHO (2011, p. 472) nos ensina que é um procedimento administrativo a fim de aferir as aptidões pessoais e selecionar os melhores candidatos ao provimento de cargos e funções públicas. Posto isso, é um meio idôneo de recrutamento de servidores públicos em homenagem aos princípios da impessoalidade e moralidade.⁵²

A partir do entendimento do Tribunal de Contas da União exposto acima, o julgamento da ADIN 1.717/DF pelo Supremo Tribunal Federal tornou patente a natureza

⁵¹Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, em 8/7/2004, com fundamento no inciso I do art. 1º e inciso I do art. 43 da Lei nº 8.443/92, c/c o art.143 do Regimento interno aprovado pela Resolução nº 155/2002, na linha dos pronunciamentos emitidos nos autos, acordaram, por unanimidade, ordenar o arquivamento do processo relacionado, fazendo-se as determinações sugeridas. (Vide Acórdão 1101/2005 Plenário - Ata 30. Não conhecer da presente consulta.) (Vide Acórdão 845/2006 Segunda Câmara - Ata 11. Negado provimento a Pedido de Reexame.). (TCU, 2ª Câmara, Tomada de Contas nº 001.531/2004-1, rel. Min. Benjamin Zymler, 08.07.2004).

⁵²CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (1990, p.45), nesse sentido, também contribui: “(...) o que a Lei Magna visou com os princípios da acessibilidade e do concurso público foi, de um lado, ensejar a todos iguais oportunidades de disputar cargos ou empregos na Administração direta, indireta ou fundacional. De outro lado, propôs a impedir tanto o ingresso sem concurso, ressalvadas as exceções previstas na Constituição, quanto obstar que o servidor habilitado por concurso para cargo ou emprego de determinada natureza viesse depois a ser agraciado com cargo ou emprego permanente de uma outra natureza.”

pública dos conselhos profissionais, posto que são autarquias. Dessa decisão, inúmeros efeitos foram acarretados no mundo jurídico.

Todavia, o julgamento da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade ocorreu quase 5 anos depois da edição da Lei nº 9.649/1998 a qual havia outorgado expressamente natureza privada aos conselhos. Nesse interregno, varias contratações de pessoal se deu nos moldes da iniciativa privada.

A subjetividade presente nesse tipo de admissão não se coaduna, portanto, com os princípios e regras constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente a imprescindibilidade da realização de concurso público⁵³.

Em decorrência da inconstitucionalidade atribuída ao artigo 58 da Lei nº 9648/1998 e, ato contínuo, do reconhecimento dos conselhos profissionais como autarquias, iniciou-se a polêmica no que diz respeito à situação dessas entidades que contrataram, à luz da legislação trabalhista, inúmeros de seus servidores.

Nesse cenário, com base na iniciativa do TCU e do Ministério Público da União, foi realizado, no ano de 2004, o VI encontro da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão – Patrimônio Público e Social do Ministério Público Federal. Na oportunidade, foi extraído o Comunicado nº 01⁵⁴ que dispõe sobre a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta por membro do Ministério Público Federal, em parceria com membro do Ministério Público do Trabalho, como medida apropriada para resolver o problema da exigência de afastamento de servidores admitidos sem concurso público.

⁵³ Para o Tribunal de Contas da União, a realização de concurso público deve preencher certos requisitos no sentido de dar ampla e notória publicidade ao seu conhecimento. Merece destaque a lição do Ministro Walton Alencar, proferido no Acórdão nº 1812/2004, que assim dispôs: “Concurso público é, dentre outras características, aquele amplamente divulgado ao conhecimento público, no qual restem pública e previamente estabelecidos os requisitos para candidatura e a sistemática de avaliação de candidatos, e garantam objetividade na avaliação (...)”

⁵⁴ Comunicado nº 01: “A celebração de Termo de Ajustamento de Conduta por membro do MPF em parceria com membro do MPT é medida apropriada para resolver o impasse da exigência de afastamento de empregados admitidos sem concurso público, a partir de 18.01.2001 e para que seja realizado certame pelas autarquias profissionais.” Ademais, vale consignar que conforme consta do relatório preliminar que originou o referido Comunicado, três foram as propostas que surgiram como base temporal para a regularização da situação dos servidores dos conselhos profissionais contratado sem concurso público. A primeira foi a Constituição de 1988 que representa o marco para que o seu pessoal fosse admitido nos moldes do artigo 37. A segunda proposta foi 18.05.2001, isto é, data do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.797-9 do Conselho Federal de Odontologia que definiu a natureza autárquica dos conselhos. Por fim, a terceira proposta como sendo 23.03.2003, data da publicação da decisão da ADIN 1.717/DF que declarou a inconstitucionalidade do artigo 58 da Lei nº 9.649/1998 e, por conseguinte, reconheceu os conselhos como sendo autarquias.

Das propostas postas em discussão, o Ministério Público decidiu que a partir de 18 de Maio de 2001 a realização de concurso público para admissão de pessoal é imprescindível. Noutra giro, os que foram contratados irregularmente, ou seja, sem concurso e após a referida data, deverão ser demitidos e substituídos pelos aprovados no concurso⁵⁵.

Ressalta-se que a data fixada coincide com a publicação do acórdão proferido no Mandado de Segurança nº 21.797-9⁵⁶ pelo Supremo Tribunal Federal, o qual reconheceu, ainda que em sede de decisão com efeitos apenas *inter partes*, que os conselhos profissionais são entidades autárquicas. É importante consignar que a Suprema Corte referendou novamente tal posicionamento no julgamento da ADIN 1.717/DF, cuja decisão foi publicada em 23.03.2003, todavia, nessa assentada, seus efeitos se irradiaram de forma vinculante e *erga omnes*.

Desta feita, preocupou-se em preservar a razoabilidade e o bom senso, tudo em homenagem ao princípio da segurança jurídica. Segundo GUSTAVO BARCHET (2008, p. 61), a estabilidade de relações jurídicas já consolidadas, frente à constante evolução do Direito, tanto em nível legislativo quanto jurisprudencial, apresenta-se como fundamento para que o próprio ordenamento jurídico crie mecanismos para sua própria segurança.

O Tribunal de Contas da União absorveu a proposta do Ministério Público Federal no sentido de fixar a data de 18.05.2001 como sendo o termo inicial para que os conselhos profissionais começassem a realizar concurso público para admissão de pessoal.

⁵⁵No modelo de termo de ajustamento de conduta que acompanha o Comunicado nº 01 assim dispõe a cláusula 2ª: “Após a realização do concurso público, os empregados irregulares, que foram admitidos sem concurso depois de 18 de maio de 2001, deverão ser demitidos e substituídos pelos aprovados no concurso, dentro ainda do prazo estabelecido no parágrafo segundo da cláusula 1ª, pelos respectivos Conselhos.”

⁵⁶CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. LEI 4.234, de 1964, ART. 2º, FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

I – Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º, CF, art. 70, parágrafo único, art. 71, II.

II – Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

III – Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão submeter ao regime jurídico único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

IV – As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário. CF, art. 149. RE 138.284 – CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313.

V – Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (CF, art. 84, II)

VI – Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida.

(STF, Plenário, Mandado de Segurança nº 21.707-9/RJ, rel. Min. Carlos Velloso, DJe 18.05.2001).

Assim sendo, destaca-se o Acórdão 1.812/2004 – 1ª Câmara, cujo relator, Ministro Walton asseverou:

Quanto ao marco temporal de exigibilidade de prévio concurso público para a admissão de funcionários nas citadas entidades, a jurisprudência desta Corte de Contas já sedimentou entendimento de que 18.05.2001 é a data a partir da qual não mais se tolera a contratação de funcionários pelos Conselhos sem a observância do mandamento insculpido no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, sob pena de anulação dos atos de admissão e responsabilização dos gestores que o autorizaram. (...) Referido termo refere-se à data de publicação no Diário de Justiça da deliberação proferida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS 21.797-9, que ratificou o posicionamento há muito defendido pelo TCU no sentido da exigência de os conselhos proverem seu quadro de pessoal por meio de prévio certame público. (...) **O TCU, ao estabelecer o marco inicial em 18.05.2001 adotou solução mais benéfica, protegendo as relações jurídicas estabelecidas ao abrigo de interpretação de lei dada pelos conselhos, preservando a boa-fé dos administrados.** (*grifos nossos*)

Posto isso, a data estabelecida pelo TCU e Ministério Público parece ser razoável, vez que diversas entidades de fiscalização profissional possuem servidores admitidos fora dos ditames constitucionais. A título de ilustração, caso a data estabelecida fosse a de publicação da decisão proferida na ADIN 1.717/DF, uma extensa insegurança jurídica poderia vir a ser criada, posto que, em regra, as decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato possuem eficácia retroativa, ou seja, impõem a desconstituição dos atos incompatíveis com o texto constitucional.

Considerando a natureza jurídica autárquica dos conselhos profissionais, notadamente depois do julgamento da ADIN 1.717/DF, a Suprema Corte igualmente concluiu, de forma pacífica, pela obrigatoriedade de concurso público, prevista no artigo 37, inciso II, da Constituição, para a admissão de pessoal.⁵⁷

⁵⁷CONCURSO PÚBLICO – CONSELHOS PROFISSIONAIS – NATUREZA JURÍDICA – AUTARQUIA – EXIGÊNCIA. Possuindo os Conselhos Profissionais natureza jurídica de autarquia, obrigatória é a observância, na arrematação de mão de obra, do concurso público (STF, 1ª Turma, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 697.099/PA, rel. Min. Marco Aurélio, Dje 17.12.2014).

Merece destaque trecho do voto do Exmo. Ministro Luiz Fux, relator do Recurso Extraordinário nº 539.224/CE⁵⁸, que expõe brevemente o aludido entendimento:

Considerando o caráter jurídico de autarquia dos conselhos de fiscalização profissional, que são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, exercendo uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, **há de se concluir pela obrigatoriedade da aplicação a eles da regra prevista no artigo 37, II, da CB/88, quando da contratação de servidores.** (*grifos nossos*)

Nesse momento cumpre registrar breve apontamento acerca da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Como já foi dito no capítulo anterior do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 3.026/DF, ressaltou que a entidade não está sujeita à regra constitucional do concurso público, não devendo, portanto, esse entendimento ser estendido aos demais conselhos profissionais. Esse é um caso único e excepcional na ordem jurídica nacional.

Portanto, tendo em vista que o concurso público figura-se como forma de admissão democrática, impessoal e moralizadora e os conselhos profissionais, denominados autarquias corporativas com características especiais, não deixam de prestar serviço público

⁵⁸ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CF. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO.

1. Os conselhos de fiscalização profissional, posto autarquias criadas por lei e ostentando personalidade jurídica de direito público, exercendo atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional, submetem-se às regras encartadas no artigo 37, inciso II, da CB/88, quando da contratação de servidores.

2. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026).

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: **EMENTA: REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO. I – Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aponta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decreto-lei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União. II – Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do estado, únicas qualificáveis como **longa manus** deste. III – Remessa oficial provida. Pedido julgado improcedente.**

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento. (STF, Plenário, Recurso Extraordinário nº 539224/CE, Rel. Min. Luiz Fux, Dje 18.06.2012).

de forma descentralizada, ou seja, vale afirmar novamente, são autarquias, a aplicação de princípios do direito público é uma consequência da própria natureza dessas entidades.

4.2. Demissão

Diante de tudo que foi exposto, notadamente a definição dos conselhos como entidades autárquicas e sua submissão ao comando constitucional do concurso público, independentemente do regime funcional de seus servidores, diversas discussões igualmente ocorreram em torno da forma de demissão a ser seguida.

Nota-se que após o Tribunal de Contas da União solidificar o entendimento no sentido da imprescindibilidade de concurso público para admissão de pessoal dos conselhos profissionais a partir de 18.05.2001, não havia jurisprudência assentada na Corte acerca da forma de demissão. Confere-se trecho do voto do Exmo. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, relator do Acórdão 1.889/2004⁵⁹ – Plenário:

Nesse aspecto, esta Egrégia Corte de Contas já se posicionou pela necessidade de realização de concurso público para admissão de pessoal nos conselhos federais (...), **contudo não há manifestação jurisprudencial específica quanto à necessidade de adoção do procedimento administrativo para demitir funcionários desses conselhos, ou mesmo a utilização de outro critério (calcado em avaliação funcional)**, considerando o fato que tais entidades são autarquias federais, pelo que se entende que esse assunto possa ser proposto para deliberação por esta Corte de Contas (na análise da recomendação à entidade), estabelecendo precedente judicial. (*grifos nossos*).

Muito embora o TCU não tivesse sólidos precedentes acerca da adoção de procedimento administrativo e, por conseguinte, motivação do ato de demissão, iniciava-se, à época, ainda que de forma incipiente, manifestação nesse sentido. Ainda no julgamento que fundamentou o Acórdão nº 1.889/2004 – Plenário, o Exmo. Ministro relator argumentou que, com base no caso concreto em análise, os fiscais-contadores do Conselho Regional de

⁵⁹DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES PRATICADAS NO ÂMBITO DO CONSELHO REGIONAL DE CONTABILIDADE NO RIO GRANDE DO SUL - CRC/RS. DISPENSA IMOTIVADA DE PESSOAL. SUPERFATURAMENTO DE PREÇOS EM OBRAS. PAGAMENTO A MAIOR DE GRATIFICAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. (TCU, Plenário, Tomada de Contas nº 012.701/2003-2, rel. Min. Lincoln Magalhães da Rocha, 24.11.2004).

Contabilidade do Rio Grande do Sul foram contratados por concurso público e gozam de independência funcional, sendo, portanto, inadmissível sua demissão de forma imotivada.

Vejamos:

(...) **fiscais-contadores, na sua atividade fiscalizadora, gozam de independência funcional, razão por que não podem ser demitidos por qualquer motivo, ou que deixem de lhes garantir a ampla defesa e o contraditório para o caso de existência de alguma razão ensejadora de dispensa.** Desse modo, entende-se que cabe a proposição no sentido de que se recomende à entidade, com cópia ao Conselho Federal de Contabilidade - CFC, para que envide esforços com vistas à adoção de um procedimento administrativo para demissão de funcionários (...). Com essa recomendação, entende a equipe de inspeção que trará benefícios, na medida em que, **com a adoção do procedimento administrativo, saber-se-á, de forma objetiva, os motivos ensejadores da despedida de funcionário, mormente de fiscais-contadores, que gozam de independência funcional,** facultando a ampla defesa e o contraditório (...). (*grifos nossos*)

No presente momento, cumpre realizar breve comentário acerca dos efeitos jurídicos gerados pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Com a mudança no texto constitucional, a exclusividade do regime jurídico único foi extinta e, com isso, abriu-se a possibilidade de adoção do regime celetista para servidores da Administração direta, autárquica e fundacional.

A fim de regulamentar a matéria, foi editada a Lei nº 9.962/2000. Em seu artigo 3º⁶⁰, está disposto que os contratos de trabalho por prazo indeterminado somente serão rescindidos unilateralmente pela Administração Pública em hipóteses específicas, ou seja,

⁶⁰Art.3º. O contrato de trabalho por prazo indeterminado somente será rescindido por ato unilateral da Administração pública nas seguintes hipóteses:

I – prática de falta grave, dentre as enumeradas no art. 482 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT;

II – acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas;

III – necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 169 da Constituição Federal;

IV – insuficiência de desempenho, apurada em procedimento no qual se assegurem pelo menos um recurso hierárquico dotado de efeito suspensivo, que será apreciado em trinta dias, e o prévio conhecimento dos padrões mínimos exigidos para continuidade da relação de emprego, obrigatoriamente estabelecidos de acordo com as peculiaridades das atividades exercidas.

Parágrafo único. Excluem-se da obrigatoriedade dos procedimentos previstos no *caput* as contratações de pessoal decorrentes da autonomia de gestão de que trata o § 8º do art. 37 da Constituição Federal.

quando presente os motivos legalmente elencados, como, por exemplo, o cometimento de falta grave, nos termos do artigo 482⁶¹ da CLT.

Assim, segundo RICARDO TEIXEIRA DO VALLE PEREIRA (2013, p. 102) a lei regulamentadora seria, em tese, aplicável aos conselhos profissionais, posto que são autarquias.

O entendimento foi compartilhado pelo Exmo. Ministro Lincoln Magalhães da Rocha para fundamentar, no Acórdão nº 1.889/2004 – Plenário, a imprescindibilidade de procedimento administrativo e motivação do ato de demissão de servidores dos conselhos profissionais. Ao final da decisão, a Corte de Contas determinou que o Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul: “9.2.1. observe o disposto no art. 3º da Lei nº 9.962/2000 nos casos de rescisão, por ato unilateral da entidade, contrato de trabalho por prazo indeterminado.”

Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento realizado aos dias 02.08.2007, apreciou o pedido de cautelar na ADIN 2.135/DF⁶² e reconheceu a

⁶¹ Art. 482. Constituem justa causa para rescisão do contrato de trabalho pelo empregador:

a) ato de improbidade; b) incontinência de conduta ou mau procedimento; c) negociação habitual por conta própria ou alheia sem permissão do empregador, e quando constituir ato de concorrência à empresa para a qual trabalha o empregado, ou for prejudicial ao serviço; d) condenação criminal do empregado, passada em julgado, caso não tenha havido suspensão da execução da pena; e) desídia no desempenho das respectivas funções; f) embriaguez habitual ou em serviço; g) violação de segredo da empresa; h) ato de indisciplina ou de insubordinação; i) abandono de emprego; j) ato lesivo da honra ou da boa fama praticado no serviço contra qualquer pessoa, ou ofensas físicas, nas mesmas condições, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; k) ato lesivo da honra ou da boa fama ou ofensas físicas praticadas contra o empregador e superiores hierárquicos, salvo em caso de legítima defesa, própria ou de outrem; l) prática constante de jogos de azar.

Parágrafo único - Constitui igualmente justa causa para dispensa de empregado a prática, devidamente comprovada em inquérito administrativo, de atos atentatórios à segurança nacional.

⁶² MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIACÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE.

1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente *caput* do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público.

inconstitucionalidade formal, com efeitos *ex nunc*, da modificação no texto constitucional perpetrada pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Com a decisão, o artigo 39 da Carta Magna voltou a ter sua redação original⁶³ determinando a adoção do regime jurídico único exclusivo aos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional.

Cumpramos asseverar novamente que no presente trabalho, preferimos não nos adentrar à matéria relativa ao regime funcional dos servidores dos conselhos profissionais, uma vez que a matéria ainda é controversa tanto no Poder Judiciário, quanto na doutrina nacional.

Em sentido contrário, vários precedentes da Justiça trabalhista afirmaram a desnecessidade de procedimento administrativo e motivação para a rescisão dos contratos de trabalho, sob o argumento de que os servidores dos conselhos não estariam amparados pela estabilidade prevista no artigo 41⁶⁴ da Constituição Federal, pois as autarquias corporativas são entidades atípicas e não integrantes da Administração Pública formal.

Há diversas e recentes decisões do Tribunal Superior do Trabalho nesse sentido. No julgamento do Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 1005-24.2010.5.01.0044⁶⁵, a Exma. Ministra relatora, Jane Granzoto Torres da Silva, expôs:

(...)

3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressalvando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.

(...)

(STF, Plenário, ADIN-MC nº 2.135/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, rel. p/ acórdão Min. Ellen Gracie, Dje 02.08.2007).

⁶³Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

⁶⁴Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.

⁶⁵AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. 1. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Não se vislumbra interesse recursal no tocante à matéria, porquanto a reclamatória tramita nesta Justiça Especializada por iniciativa da própria agravante. Despacho denegatório mantido, embora por distintos fundamentos. 2. EMPREGADO DE CONSELHO PROFISSIONAL. REINTEGRAÇÃO AO TRABALHO. ESTABILIDADE PREVISTA NO ARTIGO 41, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 37 E 39, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 58, §3º, DA LEI Nº 9.649/98. ÓBICE DO ARTIGO 896, §7º, DA CLT E DA SÚMULA 333, DO C. TST. A reiterada jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que, os empregados dos conselhos, federais e regionais, de fiscalização do exercício profissional, não são detentores da estabilidade prevista no artigo 41, da Constituição Federal, em razão dos aludidos órgãos de classe não possuírem natureza de autarquias típicas, mas atípicas ou especiais, porquanto gozam de autonomia administrativa e financeira. Precedentes. Trânsito do recurso de revista que encontra óbice no artigo 896, §7º, da CLT e na Súmula 333, do C. TST. Incólumes os artigos 37 e 39, da Lei Maior e 58, §3º, da Lei nº 9.649/98. (TST, AIRR nº 1005-24.2010.5.01.0044, 8ª Turma, rel. Min. Jane Granzoto Torres da Silva, DEJT 15.05.2015).

Os Conselhos de Fiscalização Profissionais não são autarquias federais em sentido estrito, mas sim autarquias especiais que não prestam serviços públicos típicos da administração pública, na medida em que buscam o atendimento dos interesses da categoria e têm orçamento próprio, desvinculado da administração. **Assim, não se aplicam a esses Conselhos as normas legais sobre pessoal, relativas à administração interna das autarquias federais, pelo que não há que se falar em direito à estabilidade ou necessidade de despedida motivada.** (*grifos nossos*)

Assim sendo, os conselhos estariam autorizados a despedir membros do seu corpo de pessoal com amparo no direito potestativo outorgado ao empregador numa relação de trabalho.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, no recente julgamento do Recurso Extraordinário nº 773.774/DF⁶⁶, decidiu que a despedida sempre deverá ser motivada apenas quando o ingresso do servidor nos conselhos ocorrer por concurso público, pois este constitui ato administrativo vinculado. Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto do Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski:

Ora, a motivação do ato de dispensa, na mesma linha de argumentação, visa a resguardar o empregado de uma possível quebra do postulado da impessoalidade por parte do agente estatal investido do poder de demitir, **razão pela qual se impõe, na espécie, não apenas seja a despedida motivada como precedida de um procedimento formal, em que se garanta ao empregado o direito ao contraditório, quando lhe seja imputada conduta desabonadora,** porquanto, além de conferir-se a necessária publicidade à demissão, ficará o ato devidamente documentado e arquivado na empresa, permitindo seja a sua fundamentação a qualquer momento contrastado às normas legais aplicáveis.

⁶⁶AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMPREGADO DO CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS – CREA/MG. ESTABILIDADE NEGADA. ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO. DESNECESSÁRIA MOTIVAÇÃO PARA DISPENSA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – Impertinência das alegações de ausência de prequestionamento e incidência do óbice da Súmula 279 desta Corte. Recurso extraordinário interposto pelo agravante. II - Os empregados do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais – CREA/MG - não gozam da estabilidade assegurada aos servidores públicos da Administração direta, ainda que tivessem sido contratados por concurso público. Precedentes. III – A despedida deverá ser motivada apenas quando o provimento do cargo ocorrer por concurso público, pois este ato administrativo é vinculado. Com esse entendimento visa-se assegurar que os princípios da impessoalidade e da isonomia, observados no momento da admissão por concurso público, sejam também respeitados por ocasião da dispensa. Precedentes. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, 2ª Turma, Recurso Extraordinário nº 773.774/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje 15.08.2014)

Por fim, o argumento do recorrente de que o recorrido não poderia despedir os seus empregados sem motivação não se sustenta, no caso, **uma vez que a despedida deverá ser motivada apenas quando o provimento do cargo ocorreu por CONCURSO PÚBLICO (o que não é o caso dos autos), pois este constitui ato administrativo vinculado.** (*grifos nossos*)

Outrossim, ficou consignado que a motivação do ato de demissão deve ser precedido por procedimento formal que assegure o direito ao contraditório, requisitos intrínsecos ao princípio da impessoalidade. Posto isso, a Suprema Corte reconheceu que os servidores dos conselhos profissionais, independentemente do regime funcional ao qual estão submetidos, gozam de estabilidade⁶⁷.

Diante de tudo que foi exposto, se os conselhos profissionais são autarquias, ainda que especiais, e, mais especificamente, submetem-se ao regramento constitucional do concurso público para contratação de pessoal em respeito aos postulados da impessoalidade e moralidade, a observância de motivação do ato de demissão também obedece, por via lógica, aos já citados princípios para admissão.

Uma vez concebido o concurso público como procedimento administrativo objetivo e vinculado, a demissão motivada apresenta-se, em virtude da coerência jurídica, como consequência desse ato.

O princípio da motivação não se encontra expresso na Constituição Federal. Porém, especificamente para a atuação administrativa do Poder Judiciário, a motivação está prevista no artigo 93, inciso X.⁶⁸

A lei nº 9.784/1999⁶⁹, que regula o processo administrativo federal e demais providências no âmbito da Administração Pública, estabelece a motivação como verdadeiro postulado administrativo. Desse modo, como argumenta HELY LOPES MEIRELLES (2002,

⁶⁷AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA DE AUTARQUIA. SERVIDOR. ESTABILIDADE. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta Corte de que os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquia e aos seus servidores se aplicam os artigos 41 da Constituição Federal e 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, motivo pelo qual não podem ser demitidos sem a prévia instauração de processo administrativo. 2. Agravo regimental não provido. (STF, 2ª Turma, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 838.648/DF, rel. Min. Dias Toffoli, Dje 26.05.2015)

⁶⁸Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: (...) X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;

⁶⁹Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

p.180), a motivação dos atos administrativos vem se impondo dia a dia como uma exigência do Direito Público e da legalidade governamental.

As autarquias corporativas, entidades dotadas de personalidade de direito público que exercem atividades típicas de Estado, não poderiam deixar de motivar seus atos de demissão de pessoal, pois estão sujeitas a preceitos do regime jurídico-administrativo. Desta feita, confere-se lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (2002, p. 28):

A Administração Pública e autarquias não podem romper vínculos de trabalho ao bel-prazer dos administradores, isto é, sem motivos prestantes ou por motivos falsos ou juridicamente incoerentes com a decisão tomada, nem podem fazê-lo imotivadamente, isto é, sem expor as razões que validamente supeditaram o ato de despedida.

Ademais, a fundamentação do rompimento do vínculo de trabalho, assegurada a observância do direito ao contraditório, corrobora para uma maior legitimidade do ato, tendo em vista que as formas de controle podem ser asseguradas quando necessário, evitando-se, portanto, eventuais abusos de poder.

Mediante o amplo controle das pessoas jurídicas de direito público, está garantida não apenas a legitimidade de seus atos, mas igualmente a defesa de direitos dos administrados. MARYA SILVIA ZANELLA DI PIETRO (2011, p. 735) nos ensina que os mecanismos de controle, portanto, não possuem finalidade em si mesmos, pois visam: “assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade.”

Posto isso, a existência de mecanismos jurídicos e administrativos para o exercício do poder de fiscalização da atividade administrativa é uma garantia contra qualquer forma de vulnerabilidade dos administrados.

Sobre os objetivos concretos do controle, independente de qualquer modalidade ou instrumento a ser utilizado, JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO (2011, p. 864) leciona:

(...) os mecanismos de controle vão assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não

serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos nem as diretrizes administrativas. (...) É exatamente através do controle que os administrados e a Administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas.

Considerando que os conselhos constituem autarquias e, portanto, estão sujeitos às regras de direito público, como a realização de concurso público e a necessidade de adoção de procedimento administrativo para demissão motivada de membro do seu quadro de pessoal, percebe-se que essas entidades estão submetidas a situações distintas de controle no tocante ao seu relacionamento com servidores.

Como visto, o controle é uma garantia jurídica. Na situação dos servidores dos conselhos profissionais, a impessoalidade, moralidade, isonomia, dentre outros postulados da atividade administrativa, estão presentes nos requisitos indispensáveis para sua admissão e demissão. Assim sendo, embora as autarquias corporativas sejam dotadas de uma autonomia administrativa diferenciada, segundo vários doutrinadores que sustentam a ideia de que as mesmas não pertencem formalmente à Administração Pública, não se pode olvidar que a elas se aplicam certos regramentos de direito público para que sua atuação e existência sejam legítimas.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo trouxe panorama de aspecto polêmico envolvendo os conselhos de fiscalização profissional. Os requisitos de admissão e demissão do corpo de pessoal dessas entidades é uma matéria que o Supremo Tribunal Federal decidiu recentemente em sede de controle concreto de constitucionalidade.

Desde os primórdios da existência dos conselhos profissionais na sociedade brasileira, buscou-se resguardar o interesse público resultante do exercício de determinadas profissões capazes de gerar impactos em toda coletiva, ou seja, cujos efeitos transcendem as órbitas individuais de quem as exerce. Nesse contexto, é papel do Poder público promover esse tipo de fiscalização.

Posto isso, foram criados os conselhos com o propósito de exercerem o poder de polícia legalmente conferido pelo Estado. Essas pessoas jurídicas passaram a ser responsáveis pela correção, lisura e idoneidade dos seus filiados, os quais estariam sujeitos a determinadas regras de conduta que se revestem como requisitos para que estejam autorizados a laborarem nas suas respectivas áreas de atuação.

As funções institucionais dos conselhos de fiscalização das profissões inegavelmente são fatores determinadas para a descoberta do regime jurídico ao qual estão submetidos. Muitas de suas leis criadoras outorgaram expressaram a denominação de autarquias ao conceituá-los, todavia, coube, notadamente, à doutrina essa profícua missão.

Uma vez reconhecido os conselhos profissionais como autarquias corporativas, pois exercem atividades tipicamente públicas e descentralizadas por meio de lei específica, foi a partir do julgamento da ADIN 1.717/DF que a natureza autárquica tornou-se patente. Como é sabido, não é possível a delegação a uma entidade privada de atividades típicas de Estado como, por exemplo, o poder de polícia, de tributar e punir no que toca ao exercício de atividades profissionais.

Presente tais características, cumpre repisar, consoante foi visto na presente obra, que, embora nenhum dos conselhos faça parte da Administração Pública formal, são autarquias especiais ou corporativas.

Tal o quadro, foram criados como prolongamento do Estado para o atendimento do interesse público, o que afasta a limitada compreensão de que existem apenas

para defender interesses de seus integrantes, o que não corresponde ao seu notório papel institucional.

Restando claro que os conselhos de fiscalização profissional são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público, com suporte nas legislações que regulam suas competências, certas regras e princípios desse ramo do direito lhe são aplicáveis, sem, contudo, deixar de considerar suas características especiais.

Portanto, a submissão aos preceitos do direito público, especialmente ao dever de realizar concurso público para admissão do seu corpo de pessoal nos moldes insculpidos no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, é consequência do que foi dito anteriormente. Nesse ponto, preocupa-se em homenagear, dentre outros, os postulados da impessoalidade e moralidade.

No tocante à extinção dos vínculos de trabalho, independente do regime funcional aplicável aos seus servidores, a imprescindibilidade da adoção de procedimento objetivo, assegurado o direito ao contraditório, e a motivação do ato de demissão também são consequências da sujeição dos conselhos ao regime jurídico de direito público e aos postulados citados anteriormente.

As determinações para admissão e demissão, outrossim, figuram-se como elementos capazes de facilitar o controle exercido sobre os atos dos conselhos profissionais, evitando-se, por conseguinte, eventuais abusos de poder de seus dirigentes. Promove-se uma maior garantia jurídica aos administrados, especialmente aos membros do seu corpo de pessoal.

Portanto, se no intuito de proteger a sociedade foram criados os conselhos de fiscalização profissional, com legitimidade constitucional para tanto, o legislador igualmente não poderia deixar vulneráveis os indivíduos que trabalham no interior dessas entidades. Ambos estão na condição de administrados em situações distintas, porém sujeitos a mecanismos de garantia jurídica que são ferramentas as quais, embora possam apresentar-se sob as mais variadas formas, visam resguardar a dignidade da toda e qualquer pessoa humana.

REFERÊNCIAS

DOCTRINA:

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 20ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

ASCENSÃO, José de Oliveira. **Teoria Geral do Direito Civil**. Lisboa: Livraria Almedina, 1977.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. **Regime Constitucional dos servidores da administração direta e indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24ª edição. Rio de Janeiro, 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 23ª edição. Rio de Janeiro, 2011.

DALLARI, Adílson de Abreu. **Ordem dos Advogados do Brasil: natureza jurídica: regime de seu pessoal**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, vol.29, nº 116, 1992.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, vol. 1. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª edição. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FURTADO, Lucas Rocha Furtado. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Antonio Fabris, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

MADEIRA, Luis Carlos. Entrevista. **Revista Voz do Advogado**, Brasília, ano 1, nº 5, agosto. 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

MAURIQUE, Jorge Antônio; GAMBA, Luísa Hickel; PAMPLONA, Otávio Roberto; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. **Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência**. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Estudos e pareceres de direito público**. vol.10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

PESSOA, Roberto Santos. **Constitucionalismo, Estado e direito administrativo no Brasil**. Interesse Público: revista bimestral de direito público. Belo Horizonte: Fórum, ano 11, nº 53, jan-fev, 2009.

PINHEIRO, Pedro Paulo de Castro. **Autarquias corporativas conselhos de fiscalização do exercício profissional**. Rio de Janeiro: Mondrian, 2005.

REALE, Miguel. **Enciclopédia Saraiva de Direito**. vol. 22. Saraiva: São Paulo, 1977.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. **A Nova Arquitetura Jurídica das Entidades de Fiscalização do Exercício Profissional (Conselhos)**. Boletim de Direito Administrativo. São Paulo, vol. 07, nº 99, p.448-455, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. **Conselhos de Fiscalização Profissional: entidades públicas não-estatais**. Revista de Direito do Estado, nº 4, 2006.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Sobre a natureza jurídica dos Conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas**. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 39, nº 153, jan-mar, 2002.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e controle**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JURISPRUDÊNCIA:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Mandado de Segurança nº 15166/BA. Impetrante: Sindicato dos Empregadores e Profissionais Liberais em estética e cosmetologia do Estado do Rio de Janeiro. Impetrado: Presidente da República. Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 13/06/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 635.023/DF. Recorrente: Eduardo Henrique da Silva de Souza. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Músicos do Brasil. Ministro Celso de Mello. Plenário, 13/02/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 414.426/SC. Recorrente: Ordem dos Músicos do Brasil - Conselho Regional de Santa Catarina. Recorrido: Marco Aurélio de Oliveira Santos e outro. Ministra Ellen Gracie. Plenário, 10/10/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 511.961/SP. Recorrente: Sindicato das empresas de rádio e televisão no Estado de São Paulo - SERTESP. Recorrido: União. Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 13/11/2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 603.583/RS. Recorrente: João Antônio Volante. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil. Ministro Marco Aurélio. Plenário, 25/05/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717/DF. Requerentes: Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Democrático Trabalhista – PDT. Ministro Sydney Sanches. Plenário, 28/03/2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Mandado de Segurança nº 26.150/DF. Impetrante: Conselho Regional de Odontologia do Mato Grosso do Sul. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Ministro Luiz Fux. Plenário, 24/02/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026/DF. Requerente: Procurador Geral da República. Ministro Eros Grau. Plenário, 29/09/2006.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Agravo em Recurso Extraordinário nº 640.937 Recorrente: Conselho Regional de Odontologia do Paraná. Recorrido: Michelle de Lima Vieira. Ministro Ricardo Lewandowski. 2ª Turma, 06/09/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Mandado de Segurança nº 22.643/SC. Impetrante: Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina – CREMES. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Ministro Moreira Alves. Plenário, 04/12/1998.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Mandado de Segurança nº 21.707/RJ. Impetrante: Laura Maria Mota de Almeida. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Ministro Carlos Velloso. Plenário, 13/10/1995.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 697.099/PA. Recorrente: Ministério Público do Trabalho. Recorrido: Conselho Regional de Odontologia do Estado do Pará - CRO/PA. Ministro Marco Aurélio. 1ª Turma, 05/05/2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 539.224/CE. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Conselho Regional de Biblioteconomia 3ª Região - CRB 3. Ministro Luiz Fux. 1ª Turma, 18/06/2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Democrático Trabalhista – PDT; Partido Socialista do Brasil – PSB. Ministro Néri da Silveira. Plenário, 14/08/2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 773.774/DF Recorrente: Aloísio Fábio Amorim da Silva. Recorrido: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais - CREA/MG. Ministro Ricardo Lewandowski. 2ª Turma, 15/08/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ementa em Recurso Extraordinário nº 838.648/DF Recorrente: Milton Ferreira Albernaz. Recorrido: Conselho Regional De Contabilidade do Distrito Federal - CRC/DF. Ministro Dias Toffoli. 2ª Turma, 26/05/2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ementa em Conflito de competência nº 59.159/SP Autor: Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo. Réu: Amb Med Do Sind Trabs Rur de Andradina. Ministra Eliana Calmon. 1ª Seção, 19/06/2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ementa em Recurso Especial nº 273.674/RS. Recorrente: Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio Grande do Sul - CRC/RS. Recorrido: Carlos Adão Rodrigues e outros . Ministra Eliana Calmon. 2ª Turma, 27/05/2002.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Ementa em Agravo de Instrumento em Recurso de Revista. Agravante: Simone Tosta Faillace Mendonça Lima. Agravado: Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio De Janeiro. Ministra Jane Granzoto Torres da Silva. 8ª Turma, 15/05/2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Ementa em Tomada de Contas nº 000.467/2002. Unidade Jurisdicionada: CRCRR - Conselho Regional de Contabilidade do Estado de Roraima. Ministro Walton Alencar. Plenário, 27/07/2004.

_____. Tribunal de Contas da União. Ementa em Tomada de Contas nº 001.531/2004. Unidade Jurisdicionada: CRCRJ - Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Rio de Janeiro. Ministro Benjamin Zymler. Plenário, 08/07/2004.

_____. Tribunal de Contas da União. Ementa em Tomada de Contas nº 012.701/2003. Unidade Jurisdicionada: FNS - Fundo Nacional De Saúde. Ministro Lincoln Magalhães, 27/07/2004. Plenário, 24/11/2004.

LEGISLAÇÃO:

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1969.**

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. **Decreto-lei nº 968**, de 13 de outubro de 1969. Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais.

_____. **Decreto nº 1.040**, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade, regula a eleição de seus membros, e dá outras providências.

_____. **Decreto nº 93.617**, de 21 de novembro de 1986. Exime de supervisão ministerial as entidades incumbidas da fiscalização do exercício de profissões liberais.

_____. **Código Tributário Nacional.** Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.

_____. **Consolidação das Leis do Trabalho.** Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

_____. **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.

_____. **Decreto-lei nº 9.295**, de 27 de maio de 1946. Cria o Conselho Federal de Contabilidade, define as atribuições do Contador e do Guarda-livros, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.324**, de 14 de abril de 1964. Institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.784**, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

_____. **Lei nº 9.962**, de 22 de fevereiro de 2000. Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.378**, de 31 de dezembro de 2010. Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências.

_____. **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.

_____. **Lei nº 8.906**, de 4 de julho de 1994. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

_____. **Lei nº 11.000**, de 15 de dezembro de 2004. Altera dispositivos da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.514**, de 28 de outubro de 2011. Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente; e trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral.