



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS

ALYSSON RODRIGUES DE QUEIROZ

**A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO
EXERCÍCIO PROFISSIONAL E SEU REFLEXO NO REGIME JURÍDICO DOS
RESPECTIVOS EMPREGADOS**

Brasília

2016

ALYSSON RODRIGUES DE QUEIROZ

**A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO
EXERCÍCIO PROFISSIONAL E SEU REFLEXO NO REGIME JURÍDICO DOS
RESPECTIVOS EMPREGADOS**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa.

Brasília

2016

ALYSSON RODRIGUES DE QUEIROZ

**A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DO
EXERCÍCIO PROFISSIONAL E SEU REFLEXO NO REGIME JURÍDICO DOS
RESPECTIVOS EMPREGADOS**

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito
do Centro Universitário de Brasília –
UniCEUB.

Orientador: Prof. MSc. Salomão Almeida
Barbosa.

Brasília, 5 de dezembro de 2016

Banca Examinadora

Prof. Salomão Almeida Barbosa, MSc.
Orientador

Prof. Carlos Orlando Pinto
Examinador

Prof. João Ferreira Braga
Examinador

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, e, dadas as conclusões da referida análise, observar o reflexo no regime jurídico dos respectivos empregados. Para tanto, será ressaltada a previsão constitucional de realização da regulação profissional pelo Estado, a qual ocorre na forma de autorregulação, por intermédio dos conselhos de fiscalização profissional. Será tecido breve histórico do surgimento das referidas entidades, que, em determinados momentos da história, sofreram grande influência estatal, passando, aos poucos, a obter maior autonomia no exercício de suas funções. Nesse relato histórico também haverá levantamento da evolução legislativa e jurisprudencial envolvendo os conselhos de fiscalização profissional, os quais, em dado momento, buscou-se caracterizar, sem sucesso, como entidades de direito privado. A fim de analisar a natureza jurídica de tais entidades, serão estudadas as principais atividades por elas exercidas no desenvolvimento de suas funções institucionais, tais como a prestação de serviço público, o poder de polícia e a prerrogativa da capacidade tributária ativa. Em seguida, será ressaltado o fato de que a maioria das leis de criação das entidades de fiscalização profissional as caracterizam como autarquias e como entidades de direito público, bem como estabelecem que o regime jurídico aplicável aos respectivos empregados é o da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943). Ademais, buscar-se-á analisar as peculiaridades que fazem com que tais entidades destoem das características usualmente vistas nas demais autarquias (ou autarquias típicas, como alguns doutrinadores e parte da jurisprudência preferem). Por fim, será observado o reflexo de tais características peculiares no regime jurídico dos empregados dos conselhos de fiscalização profissional. Será destacada a existência de diversas ações judiciais buscando a transposição de empregados das mencionadas entidades para o Regime Jurídico Único consubstanciado na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, de ações de controle concentrado de constitucionalidade de dispositivo da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, bem como de dispositivos das leis de criação das entidades de fiscalização profissional, que preveem a aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho, e, ainda, de Recurso Especial dirigido ao Superior Tribunal de Justiça no qual se discute a aplicação do Regime Jurídico Único a todos os conselhos, à exceção da Ordem dos Advogados do Brasil.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Conselhos de fiscalização profissional. Natureza jurídica. Empregados. Regime jurídico.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 REGULAÇÃO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL.....	9
2.1 Conceito de entidade de fiscalização profissional.....	9
2.2 Regulação profissional e previsão constitucional de sua realização pelo Estado.....	9
2.3 Histórico das entidades de fiscalização profissional.....	12
2.4 Conselhos de fiscalização profissional na legislação.....	15
2.5 Atividades exercidas pelos conselhos de fiscalização profissional.....	22
3 ATIVIDADES ESTATAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
3.1 Serviço público.....	26
3.2 Poder de polícia.....	27
3.3 Capacidade tributária ativa.....	31
3.4 Administração pública direta e indireta.....	34
3.5 Relações de trabalho e emprego entre particular e o Estado.....	42
4 PECULIARIDADES DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL.....	48
4.1 Incoerências na caracterização dos conselhos de fiscalização do exercício profissional como autarquias.....	48
4.2 Natureza jurídica atípica dos conselhos de fiscalização profissional.....	53
4.3 Regime jurídico dos empregados dos conselhos de fiscalização profissional.....	63
5 CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS.....	85

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscará definir a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional, levando-se em conta a legislação pertinente, as opiniões doutrinárias e a jurisprudência. Ainda, dadas as conclusões da referida análise, será examinado o reflexo da definição da natureza jurídica no regime jurídico dos respectivos empregados.

A maioria das leis de criação dos conselhos e ordens de fiscalização profissional, muitas delas editadas anteriormente à atual Constituição Federal de 1988 (CRFB),¹ caracterizam tais entidades como autarquias e como pessoas jurídicas de direito público. Tendo em vista a abrangência do conceito de autarquia constante do art. 5º, I, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967,² os conselhos obtiveram sua inclusão na administração pública indireta. Ademais, há diversos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, nos quais tais entidades são tidas como autarquias federais.

Grande parte das leis de criação de tais entidades preveem a Consolidação das Leis do Trabalho³ como regime jurídico aplicável aos seus empregados. Mesmo aquelas entidades cuja norma de criação não prevê expressamente a aplicação da CLT, o enquadramento dos empregados, quando de sua contratação, ocorre em tal regime, conforme editais de concursos realizados pelas referidas entidades.

Com base no fato de serem caracterizadas, nas leis de criação, como autarquias, e tendo em vista a disposição do *caput* do art. 39 da Constituição Federal de 1988,⁴ que dispõe que o regime jurídico único dos servidores da administração pública deve abranger as entidades autárquicas, houve o surgimento de diversos pleitos judiciais objetivando a transposição de empregados das entidades de fiscalização profissional para o Regime Jurídico Único estabelecido na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.⁵

Em audiência pública realizada em 3/9/2014 na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, um procurador regional da

¹ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

² BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁴ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁵ BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

República, participante de grupo especial do Ministério Público Federal destinado a analisar a questão, informou que existiam, à época, “mais de 20 ações civis públicas” pleiteando a transposição de empregados dos conselhos para o regime da Lei 8.112/1990.⁶

De acordo com um representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que também participou da audiência, “cerca de 23 mil funcionários devem passar pela troca de regime, ao custo de R\$ 65 milhões por ano”.⁷

Note-se que eventuais sentenças favoráveis nas diversas ações civis públicas em questão possuem efeito *inter partes*. Havendo sucesso em alguma das ações, isso poderá servir de estímulo para que outros empregados ingressem com ação judicial para também pleitear a transposição.

Há que se mencionar, ainda, que o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 507.536/DF,⁸ considerou aplicável a Lei 8.112/1990 a todos os conselhos de fiscalização profissional, com exceção da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ressalte-se, no entanto, que o referido acórdão do STJ foi anulado, ante a falta de intimação de vários Sindicatos de Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional, estando, portanto, ainda pendente de julgamento de mérito.⁹

Por fim, deve-se destacar, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, a existência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 36/DF,¹⁰

⁶ EMPREGADOS de conselhos de fiscalização profissional cobram mudança para regime estatutário. Data: 3 de set. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/03/empregados-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-cobram-mudanca-para-regime-estatutario>>. Acesso em: 4 set. 2015.

⁷ EMPREGADOS de conselhos de fiscalização profissional cobram mudança para regime estatutário. Data: 3 de set. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/03/empregados-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-cobram-mudanca-para-regime-estatutario>>. Acesso em: 4 set. 2015.

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Questão de Ordem em Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 5 fev. 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=12/02/2015>. Acesso em: 31 ago. 2016.

versando sobre a constitucionalidade do § 3º do art. 58 da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998,¹¹ que dispõe que se aplica a CLT aos conselhos de fiscalização do exercício profissional. Contra o referido dispositivo, e, ainda, contra os dispositivos das leis de criação que previram a aplicação do regime celetista, também foram apresentadas a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.367/DF¹² e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 367/DF.¹³ A decisão que vier a ser proferida em tais ações, consoante art. 102, § 2º, da Constituição Federal, terá efeito *erga omnes* e vinculante, porém, eventuais efeitos retroativos podem ser objeto modulação pelo STF, conforme art. 27 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.¹⁴

Como visto, verifica-se uma situação de insegurança jurídica, que atinge o Estado, a sociedade, e, em particular, os empregados dos conselhos em questão, ante a indefinição acerca da natureza jurídica das entidades, bem como do regime jurídico de seus empregados.

Trata-se de tema de grande relevância, tanto política quanto social e acadêmica, em que se evidencia um fato que não se adequa às normas existentes, e se reputou que, para a presente análise, haveria necessidade de se procurar subsídios para resposta com base em um roteiro de pesquisa dogmático-instrumental, com fundamento na pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial.

Este trabalho buscará, portanto, analisar qual é o regime jurídico aplicável aos empregados dos conselhos de fiscalização profissional. Contudo, entende-se que, para tal definição, é fundamental definir a natureza jurídica das referidas entidades.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹¹ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5.367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *ADPF 367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁴ BRASIL. *Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 28 nov. 2016.

Desse modo, inicialmente, faz-se necessário verificar quais atividades tipicamente estatais são exercidas por tais entidades, que exercem poder de polícia, possuem a prerrogativa de arrecadar contribuições dos profissionais e são incumbidas de serviços públicos ou atividades de interesse público.

Em seguida, a pesquisa buscará analisar se os conselhos de fiscalização profissional apresentam, de fato, características de entidades de direito público, e se se tratam de entidades atípicas ou *sui generis*, que não se adequam perfeitamente ao conceito de autarquia.

Será analisada, então, a questão do regime de emprego dos empregados dos conselhos de fiscalização profissional, considerando a existência das já mencionadas ações judiciais buscando a transposição para o Regime Jurídico Único,¹⁵ das ações de controle concentrado de constitucionalidade do dispositivo da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998,¹⁶ da previsão, em dispositivos das leis de criação das entidades de fiscalização profissional, da aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho,¹⁷ e, por fim, do Recurso Especial¹⁸ dirigido ao Superior Tribunal de Justiça, no qual se discute a aplicação do Regime Jurídico Único a todos os conselhos de fiscalização profissional.

¹⁵ BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁶ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁷ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 31 ago. 2016.

2 REGULAÇÃO DA ATIVIDADE PROFISSIONAL

2.1 Conceito de entidade de fiscalização profissional

A dificuldade na conceituação dos conselhos profissionais no sistema positivista ocorre desde o momento da criação de tais entidades, no Brasil e no mundo, e é a mesma enfrentada por outras entidades, tais como as agências reguladoras, as fundações privadas instituídas pelo Estado, os cartórios e as universidades públicas.

A propósito, há quem diga que, no Brasil, não há traço distintivo entre as denominações conselhos e ordens, sendo que alguns consideram que, na verdade, são termos equivalentes, ou sinônimos.¹⁹

Limongi França,²⁰ em obra editada em 1977, conceituou os conselhos de fiscalização do exercício profissional como pessoas jurídicas criadas para a consecução de determinados fins, às quais a ordem jurídica confere identidade própria, personalidade e capacidade jurídica, reconhecendo-as como sujeitos de direitos e obrigações.

Um conceito mais recente é o de Odete Medauar,²¹ para quem os conselhos de fiscalização do exercício profissional são organismos destinados a administrar o exercício de profissões regulamentadas por lei federal, geridos por profissionais da área, eleitos por seus pares. Para a referida autora, “a chamada polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é, assim, delegada às ordens profissionais”.

Conforme Luísa Hickel,²² “os conselhos e ordens de fiscalização profissional apuram exclusivamente a responsabilidade administrativa, verificando a falta de ética ou de técnica do profissional e aplicando as penalidades estabelecidas em lei”.

2.2 Regulação profissional e previsão constitucional de sua realização pelo Estado

No presente capítulo, inicialmente, será abordado o conceito amplo do termo regulação, contemplando a definição, a aplicação e a fiscalização do cumprimento das

¹⁹ QUINTINO, Elísio A.; LIMA, Marconde Alencar de; QUINTINO, Rosana Fernandes A. *A verdadeira natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional e seus aspectos polêmicos: aprofundamento e reflexões*. Rio de Janeiro: Fernão Juris, 2008. p. 154.

²⁰ FRANÇA, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. p. 96.

²¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2014. p. 112.

²² GAMBA, Luísa Hickel. Aspectos materiais da inscrição nos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 168.

normas, conforme premissa utilizada pelo autor português Vital Moreira em sua obra “Auto-regulação Profissional e Administração Pública”.²³

De acordo com o referido autor, há, em linhas gerais, os seguintes tipos ideais: regulação estatal direta ou por comissão independente (heterorregulação); autorregulação pública; autorregulação privada reconhecida; e autorregulação privada independente.²⁴

Especificamente quanto à autorregulação profissional, observa-se que se trata de sistema de regulação elaborado pelos próprios profissionais, organizados na forma de corporação.

Aduz o autor lusitano que todas as figuras típicas da autoadministração profissional, entre elas, as ordens profissionais, “começaram na França, tendo daí irradiado para outros países”, criadas que foram pelo consulado napoleônico.²⁵

No Brasil, a Constituição Federal,²⁶ em seu art. 5º, inciso XIII, assegurou que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Em alguns casos, portanto, a lei poderá limitar o exercício de determinados trabalhos, ofícios ou profissões à obtenção de qualificação profissional.

Além disso, a Carta Magna também estabeleceu, em seu art. 170, parágrafo único, que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”. Assim, a lei, em alguns casos, poderá exigir autorização de órgãos públicos para o exercício de determinadas atividades econômicas.

A Constituição Federal também dispõe, em seu art. 21, inciso XXIV, que compete à União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”, e, em seu art. 22, inciso XVI, que compete privativamente à União legislar sobre as condições para o exercício de profissões. A fiscalização da atividade econômica é típica de Estado, como agente normativo e regulador, conforme art. 174 da CRFB.

²³ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 56.

²⁴ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 117-118.

²⁵ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 204-205.

²⁶ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Observa-se, portanto, que a regra é a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício, função ou atividade econômica. Contudo, em alguns casos, é necessária a qualificação técnica, nos termos da lei, conforme o mandamento constitucional. Assim, cabe à União a fiscalização das profissões. Entretanto, esta exerce tal função por intermédio das entidades de fiscalização criadas por meio de lei federal.

Destaca Jorge Maurique²⁷ que a sociedade necessita ser protegida em relação a determinadas atividades, tais como “as profissões ligadas à vida, à saúde, ao bem-estar, à segurança e à liberdade”, e não é o mero fato de se exigir formação acadêmica que justifica a restrição ao livre exercício de determinada profissão.

Com efeito, ressalta Maurique²⁸ que há outras atividades que não oferecem risco à sociedade, havendo, inclusive, a possibilidade de que os próprios usuários selecionem aqueles profissionais mais qualificados, sem necessidade de intervenção do Estado. Desse modo, o referido autor critica a criação de entidades de fiscalização que funcionem como nichos de mercado.

Como exemplo de atividade que não necessita regulação profissional, pode-se mencionar a atividade de músico, acerca da qual o Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida no RE 795.467/SP,²⁹ considerou que é manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão, sendo, portanto, incompatível com a Constituição Federal a exigência de inscrição na Ordem dos Músicos do Brasil (OMB), criada pela Lei 3.857, de 22 de dezembro de 1960,³⁰ bem como de pagamento de anuidade, para o exercício da referida profissão. Ressalte-se que as recorrentes alegaram que não cabia tal cobrança em relação a músicos populares, atividade que não necessitava de diplomação em curso superior, tais como professores, instrutores, regentes ou componentes de orquestras.

²⁷ MAURIQUE, Jorge Antônio. Conselhos: Controle Profissional, Processo Administrativo e Judicial. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 252.

²⁸ MAURIQUE, Jorge Antônio. Conselhos: Controle Profissional, Processo Administrativo e Judicial. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 252.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 795.467/SP. Tribunal Pleno. Recorrente: Iara Espíndola Rennó, Andreia Maria Dias da Silva. Recorrido: Ordem dos Músicos do Brasil - Conselho Regional do Estado de São Paulo. Relator: Min Teori Zavascki. Brasília, 5 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+795467%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+795467%2EPRCR%2E%29&base=baseReperCussao&url=http://tinyurl.com/oqua9vx>>. Acesso em: 12 set. 2016.

³⁰ BRASIL. Lei 3.857, de 22 de dezembro de 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3857.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Ademais, Maurique³¹ defende que nem todo profissional que exercer uma determinada profissão deve estar inscrito no conselho respectivo, pois, salvo lei em contrário, a inscrição é obrigatória apenas para aqueles que a exercem de forma liberal, como empregado privado ou, se no serviço público, a atividade exija sua vinculação a um conselho.

Por fim, vale mencionar o que deixou assentado a Ministra do STF Ellen Grace, Relatora do RE 414.426/SC,³² no sentido de que apenas razões de interesse público deveriam legitimar a regulação normativa de qualquer ofício, trabalho ou profissão por parte do Estado. Entendeu que a regulação normativa depende do atendimento de determinados parâmetros, que são “a necessidade de grau elevado de conhecimento técnico ou científico para o desempenho da profissão” e a “existência de risco potencial ou de dano efetivo como ocorrências que podem resultar do exercício profissional”.

2.3 Histórico das entidades de fiscalização profissional

Para análise da natureza jurídica de tais entidades, entende-se importante tecer breve resumo acerca do histórico do seu surgimento.

Segundo Ricardo Teixeira do Valle Pereira,³³ surgiu em Roma um dos modelos mais antigos de fiscalização profissional, na figura dos Colégios Romanos (*collegia*), que eram:

criados e impostos pelo Estado a fim de, pela força, dirimir conflitos que se estabeleciam na sociedade acerca do exercício de alguma atividade. Ademais, ao lado dos trabalhadores organizados pelo poder estatal, havia a coexistência do trabalho escravo e também do trabalho absolutamente livre, sem ligação aos *collegia*.

Por volta do século XI, Idade Média, devido ao surgimento das comunas, os vassallos, até então submetidos aos suseranos, passaram a se organizar de acordo com as profissões que eram exercidas.

³¹ MAURIQUE, Jorge Antônio. Conselhos: Controle Profissional, Processo Administrativo e Judicial. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 261.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 414.426/SC*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ordem dos Músicos do Brasil - Conselho Regional do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Marco Aurélio de Oliveira Santos e outros. Relator: Min Ellen Gracie. Brasília, 1º ago. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+414426%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+414426%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daos&url=http://tinyurl.com/ay5v89b>>. Acesso em: 12 set. 2016.

³³ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 21.

Desse modo, surgiram as corporações de ofício, que, por um lado, assemelhavam-se às entidades de regulação do exercício profissional conhecidas hoje, mas que, também, constituíam forma de opressão aos trabalhadores menos privilegiados, que somente podiam exercer trabalhos se fossem filiados a tais entes.³⁴

Em contraponto às corporações, houve o surgimento das companhias, também com funções de regulação profissional, mas com características que remetem às modernas entidades sindicais, uma vez que nasceram na luta contra a opressão dos mestres.³⁵

Porém,³⁶ no final do século XVIII, as revoluções liberais “romperam com o modelo das corporações de ofício que proliferavam desde a Idade Média, inaugurando um novo momento de plena liberdade no exercício das profissões”.

No Brasil, no século XIX, ainda antes da proclamação da independência, já havia garantia da plena liberdade de exercício de trabalhos, ofícios e profissões. A Constituição de 1824 proibiu a criação de corporações de ofício, linha que foi seguida pela Carta de 1891.³⁷

Conforme Miguel Reale,³⁸ com a vedação à instituição de corporações, prevaleceu, em um primeiro momento, grande liberdade de ação, “chegando-se a conhecidos exageros, como, por exemplo, o de não subordinar a prática da Medicina à prévia obtenção de diploma universitário, por entender-se tal exigência contrária à liberdade individual”. Para o referido autor, não teriam faltado, para tais entendimentos, razões ideológicas, como as que, por equívoco, teriam se fundado na filosofia positiva de Augusto Comte.

Com a perda de espaço do liberalismo clássico, por volta do final do século XIX, devido à necessidade de prover maior proteção ao trabalhador e ao cidadão, foram,

³⁴ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 21-22.

³⁵ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos Conselhos de Fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 22.

³⁶ CARNEIRO NETO, Durval. *Os conselhos de fiscalização profissional: uma trajetória em busca de sua Identidade Jurídica*. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-25-MAIO-2011-DURVAL-CARNEIRO-NETO.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

³⁷ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos Conselhos de Fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 24.

³⁸ REALE, Miguel. O Código de Ética Médica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 66, n 503, p. 47, set. 1977.

então, retomadas as ideias em favor da volta do intervencionismo estatal e necessidade de regulação jurídica das profissões.³⁹

No Brasil, tais mudanças ocorreram apenas no século XX, conforme a Constituição de 1967, que, em seu art. 153, § 23, com a redação da Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969,⁴⁰ dispunha que era “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições que a lei estabelecer”.

Conforme Miguel Reale,⁴¹ em alguns países a influência do Estado sobre as entidades profissionais cresceu tanto, que se poderia mesmo “dizer ter se tratado de uma falsa auto-regulamentação ou pseudo-regulamentação, como ocorreu, por exemplo, no modelo fascista do corporativismo italiano”. Tal corporativismo de Estado vigorou, também, na Espanha, em Portugal e na Alemanha.

Para o autor lusitano Vital Moreira,⁴² em tais países “o corporativismo não foi uma forma de administração autônoma, mas sim de perversão da administração autônoma em administração indireta do Estado”.

Conforme o referido autor, a cooptação do corporativismo pelo Estado se revelou em vários aspectos, desde a criação de organismos corporativos pelo Estado à sua submissão ao mesmo Estado. Na Itália, as corporações foram tidas como órgãos estatais. Em Portugal, os organismos corporativos eram, sobretudo, “estruturas de enquadramento”, e não “estruturas de participação”, e, menos ainda, estruturas de verdadeira autoadministração.⁴³ Por isso, Vital Moreira⁴⁴ entende que a regulação corporativa foi uma falsa autorregulação.

Acerca da ligação da autorregulação profissional e o corporativismo, Vital Moreira⁴⁵ observa que, no geral, as estruturas criadas eram desprovidas de autogoverno, ou seja, de autonomia real. Assim, típico do corporativismo teria sido a publicização da representação de todos os interesses profissionais, incluídos os sindicais e patronais.

³⁹ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 27.

⁴⁰ BRASIL. *Constituição (1967)*. Emenda constitucional 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁴¹ REALE, Miguel. O Código de Ética Médica. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, v. 66, n 503, p. 47, set. 1977.

⁴² MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 188.

⁴³ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 138.

⁴⁴ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 138.

⁴⁵ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 187.

Observa que, na Itália, “mais do que um sistema corporativo”, o que se realizou no fascismo foi a incorporação da sociedade pelo Estado.⁴⁶

O autor português entende que as corporações profissionais, nos nossos dias, sobreviveram ao desaparecimento do corporativismo pelos seguintes motivos:⁴⁷ as corporações profissionais não tinham surgido exclusivamente com a doutrina corporativista; o fim do corporativismo não extinguiu todas as formas de autorregulação profissional criadas por ele; independentemente do corporativismo, “a auto-organização profissional corresponde a um movimento endógeno à própria economia privada”, que busca a autorregulação, tanto como forma de afastar a regulação estatal direta, bem como para aplacar a hostilidade das “associações de interesse público”, tais como as de defesa do consumidor e as ambientalistas.

Após a Segunda Guerra Mundial, o modelo de sistemas autoritários de corporativismo de Estado abriu espaço a um novo modelo, mais democrático.

No Brasil, a partir da década de 1930, foram criados, na maioria das vezes sob a denominação legal de autarquias, os conselhos e ordens de fiscalização do exercício profissional, que, consoante Ricardo Teixeira do Valle Pereira,⁴⁸ surgiram em meio a movimentos de maior controle estatal e de descentralização administrativa do Estado.

2.4 Conselhos de fiscalização profissional na legislação

Entende-se importante tecer relato acerca da evolução legislativa envolvendo os conselhos, a partir da edição do Decreto 60.900, de 26 de junho de 1967,⁴⁹ que vinculou as entidades de fiscalização profissional então existentes ao Ministério do Trabalho, inclusive a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A supervisão foi mantida em decretos posteriores, mesmo que de maneira mitigada, conforme Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969.⁵⁰

Contudo, a realidade começou a ser modificada quando o Decreto-lei 2.299, editado em 25 de fevereiro de 1986,⁵¹ revogou expressamente a supervisão disposta no

⁴⁶ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 188.

⁴⁷ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 188-189.

⁴⁸ PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 31.

⁴⁹ BRASIL. *Decreto 60.900, de 26 de junho de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1950-1969/D60900.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

⁵⁰ BRASIL. *Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0968.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969. E em 21 de novembro de 1986, foi assinado o Decreto 93.617,⁵² que estabeleceu que não seria exercida supervisão ministerial sobre as entidades de fiscalização do exercício de profissões liberais. O referido diploma normativo foi expressamente revogado pelo Decreto sem número de 10 de maio de 1991.⁵³ Contudo, nem o referido decreto, nem qualquer norma posterior, restabeleceu expressamente a supervisão ministerial dos conselhos.

Com a edição da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil),⁵⁴ ao definir as atribuições da OAB como sendo o “único serviço de fiscalização profissional expressamente previsto na Constituição”, foi explicitado que a Ordem não mantém, com órgãos da administração pública, qualquer vínculo funcional ou hierárquico, seria dotada de personalidade jurídica própria, além de, por constituir serviço público, gozar de imunidade tributária total em relação a seus bens, rendas e serviços, sendo ainda “competente para fixar e cobrar contribuições, serviços e multas dos inscritos”.

No que se refere aos demais conselhos, na 36ª edição da Medida Provisória (MP) 1.549, receberam tratamento específico, quando, então, definiu-se, no art. 58 e seus parágrafos, que os serviços de fiscalização por eles desempenhados seriam regidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa. Portanto, sem qualquer vínculo funcional ou hierárquico, fixando, no § 3º do referido artigo 58, o regime celetista como o regente das relações mantidas com seus empregados.

A referida MP 1.549 foi convertida na Lei 9.649/1998⁵⁵.

A Lei 8.906/1994 (OAB), bem como o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649/1998 (demais conselhos), foram objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 3.026/DF⁵⁶ e 1.717/DF,⁵⁷ respectivamente.

⁵¹ BRASIL. *Decreto-lei 2.299, de 25 de fevereiro de 1986*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2299.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

⁵² BRASIL. *Decreto 93.617, de 24 de novembro de 1986*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93617.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁵³ BRASIL. *Decreto sem número, de 10 de maio de 1991*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn0004-91.htm#art4>. Acesso em: 12 set. 2016.

⁵⁴ BRASIL. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁵⁵ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

No julgamento do mérito da ADI 3.026/DF,⁵⁸ o STF decidiu que a OAB não pertence à administração indireta do Estado, não sendo congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional, bem como que não é exigido concurso público para admissão dos contratados pela entidade, que ocorre sob regime celetista. Reproduz-se, a seguir, a ementa do referido julgado:

EMENTA: 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 CELETISTA. 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. 1. A Lei n 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos ‘servidores’ da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha: indenização a ser paga à época da aposentadoria. 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. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 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. 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.026/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.026/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente. 9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao *caput* do artigo 79 da Lei n 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB. 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB. 11. Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade. 12. Julgo improcedente o pedido. (ADI 3026, Relator(a): Min EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2006, DJ 29-09-2006 PP-00031 EMENT VOL-02249-03 PP-00478 RTJ VOL-00201-01 PP-00093)

A ADI 1.717/DF⁵⁹ foi impetrada pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), argumentando que o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649/1998⁶⁰ violariam a Constituição Federal de 1988.⁶¹

Acatando o Voto do Ministro Relator Sydney Sanches, o Supremo Tribunal Federal, em Sessão realizada em 22/09/1999,⁶² deferiu o pedido cautelar para suspender, até decisão final da Suprema Corte, a cabeça do artigo 58 e de seus parágrafos 1º, 2º, 4º a 8º da Lei 9.649/1998.

No julgamento de mérito,⁶³ o Supremo Tribunal Federal decidiu ter restado prejudicada a Ação quanto ao § 3º, art. 58, da Lei 9.649/1998, tendo em vista a edição da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998,⁶⁴ que extinguiu o regime jurídico único, de modo que, naquele momento, não haveria a vedação ao estabelecimento do regime celetista aos empregados dos conselhos.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

⁶⁰ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶¹ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 22 set. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶⁴ BRASIL. *Constituição* (1988). *Emenda constitucional 19, de 4 de junho de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Decidiu, ainda, que a Ação era julgada procedente quanto aos demais itens questionados, declarando-se a inconstitucionalidade do *caput* e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. Tal decisão foi fundamentada no fato de que a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal,⁶⁵ leva à conclusão no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica do Estado, como poder de polícia, de tributar e de punir.

Nesse ínterim, foi proposta contra a mencionada Emenda Constitucional 19/1998,⁶⁶ na qual se pretendeu extinguir o regime jurídico único, a Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 2.135/DF,⁶⁷ com pedido de Medida Cautelar, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu, em 2 de outubro de 2007,⁶⁸ a medida cautelar requerida, suspendendo a eficácia do *caput* do art. 39 da CRFB, com a redação dada pela EC 19/1998, com efeitos *ex nunc*, conforme ementa abaixo reproduzida:

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 APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) 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

⁶⁵ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶⁶ BRASIL. *Constituição* (1988). *Emenda constitucional 19, de 4 de junho de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

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 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. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-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. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo esgotamento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. (ADI 2135 MC, Relator(a): Min NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJE-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029)

Desse modo, houve a repristinação da redação originária do art. 39, *caput*, da Constituição Federal, restabelecendo a obrigatoriedade da contratação dos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios pelo RJU. Até o presente momento não houve o julgamento do mérito da ADI 2.135/DF.

A constitucionalidade do § 3º do art. 58 da Lei 9.649/1998⁶⁹ voltou a ser objeto de questionamento perante STF apenas em 2014, no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 36/DF,⁷⁰ impetrada pelo Partido da República (PR), na qual pede a declaração de sua constitucionalidade.

⁶⁹ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

A propósito, esclareça-se que a Procuradoria-Geral da República propôs a ADI 5.367/DF⁷¹ contra o referido §3º do art. 58 da Lei 9.649/1998,⁷² bem como contra o art. 31 da Lei 8.042, de 13 de junho de 1990,⁷³ que cria os Conselhos Federal e Regionais de Economistas Domésticos, e o art. 41 da Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010,⁷⁴ que regulamenta o exercício da Arquitetura e do Urbanismo, cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, que estabelecem o regime celetista para os seus empregados. A PGR argumenta que tais dispositivos contrariam o art. 39, *caput*, da Constituição da República.

A Procuradoria-Geral da República propôs, ainda, a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 367/DF,⁷⁵ contra o art. 35 da Lei 5.766, de 20 de dezembro de 1971,⁷⁶ que criou os Conselhos Federal e Regionais de Psicologia; o art. 19 da Lei 5.905, de 12 de julho de 1973,⁷⁷ que criou os Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem; da Lei 6.316, de 17 de dezembro de 1975,⁷⁸ que criou os Conselhos Federal e Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional; o art. 22 da Lei 6.530, de 12 de maio de 1978,⁷⁹ que regulamenta a profissão de corretor de imóveis; o art. 22 da Lei 6.583, de 20 de outubro de 1978,⁸⁰ que criou os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas; e o art. 28 da Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979,⁸¹ que criou os Conselhos Federal e Regionais de Biologia. Os referidos dispositivos, anteriores ao advento da Constituição Federal de 1988,

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5.367/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

⁷² BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷³ BRASIL. Lei 8.042, de 13 de junho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8042.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁴ BRASIL. Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12378.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF 367/DF. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁶ BRASIL. Lei 5.766, de 20 de dezembro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5766.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁷ BRASIL. Lei 5.905, de 12 de julho de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5905.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁸ BRASIL. Lei 6.316, de 17 de dezembro de 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6316.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁷⁹ BRASIL. Lei 6.530, de 12 de maio de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6530.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸⁰ BRASIL. Lei 6.583, de 20 de outubro de 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6583.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸¹ BRASIL. Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6684.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

também estabeleceram o regime celetista para os empregados dos referidos conselhos. A PRG alega que tais dispositivos não foram recepcionados pela Constituição da República, pois são incompatíveis com o art. 39, *caput*.

A ADI 5.367/DF e a ADPF 367/DF foram apensadas à ADC 36/DF.⁸² As referidas ações ainda se encontram pendentes de julgamento.

Portanto, observa-se que a legislação atinente aos conselhos apresenta, por diversas vezes, conflito, lacunas e contradições, em prejuízo à segurança jurídica.

2.5 Atividades exercidas pelos conselhos de fiscalização profissional

A regulação das profissões exercida pelos conselhos de fiscalização profissional vincula os profissionais independentemente de sua vontade, com poderes equivalentes aos do Estado, visto que a filiação é condição para o exercício da profissão, e cada entidade cria normas e fiscaliza o seu cumprimento.

Há, inclusive, previsão legal de registro obrigatório de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, “nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros”, consoante art. 1º da Lei 6.839, de 30 de outubro de 1980.⁸³

O poder de polícia, como se observa nas leis de criação de tais entidades, está presente em diversos dispositivos envolvendo a fiscalização profissional e a possibilidade de aplicação de punições. Abrange a verificação das condições necessárias para o exercício da profissão, a elaboração de normas, a punição. A autorregulação se dirige à conduta dos inscritos, de acordo com códigos de ética criados pelas próprias entidades.

A Lei 2.800, de 11 de junho de 1956,⁸⁴ norma de criação do Conselho Federal e Regionais de Química, por exemplo, dispõe, em seu art. 13, alínea “c” que, entre as atribuições de tais entidades, cabe a fiscalização do exercício profissional “impedindo e

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸³ BRASIL. *Lei 6.839, de 30 de outubro de 1980*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6839.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸⁴ BRASIL. *Lei 2.800, de 11 de junho de 1956*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2800.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

punindo as infrações à lei, bem como enviando às autoridades competentes relatórios documentados sobre fatos que apuraram e cuja solução não seja de sua alçada”.

Vide, ainda, a norma de criação dos Conselhos de Medicina,⁸⁵ a qual dispõe que cabe aos conselhos “fiscalizar o exercício da profissão de médico” e “conhecer, apreciar e decidir os assuntos atinentes à ética profissional, impondo as penalidades que couberem”, conforme art. 15, alíneas “c” e “d”.

Os conselhos e ordens também prestam serviços públicos. Observa-se, nesse sentido, que tais entidades possibilitam que o cidadão se certifique da habilitação do profissional que está prestando o serviço. Por exemplo, verifica-se, na lei de criação dos Conselhos de Medicina,⁸⁶ a atribuição de “manter um registro dos médicos, legalmente habilitados, com exercício na respectiva Região”, expedindo a carteira profissional, conforme art. 15, alíneas “b” e “f”, o que possibilita ao cidadão se certificar de que os profissionais possuem a devida qualificação.

O sistema Conselho Federal e Regionais de Engenharia e Agronomia (Confea), por sua vez, elabora a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), instituída pela Lei 6.496, de 7 de dezembro de 1977,⁸⁷ documento que traz informações para o profissional, a sociedade, o contratante e, ainda, possibilita a verificação do efetivo exercício profissional e das atividades técnicas. Para registro de ART, os profissionais devem proceder ao pagamento de taxas.

Acerca da atribuição de expedir carteiras profissionais, verifica-se que se trata de documentos válidos como prova de identidade, para qualquer efeito, consoante Lei 6.206, de 7 de maio de 1975,⁸⁸ significando mais um importante serviço público prestado pelas entidades de fiscalização profissional.

Outro serviço público, que traz embutida também a prerrogativa de polícia das profissões, é o previsto no art. 6º, alínea “f”, da norma de criação do Conselho Federal de

⁸⁵ BRASIL. *Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3268.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

⁸⁶ BRASIL. *Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1957. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3268.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

⁸⁷ BRASIL. *Lei 6.496, de 7 de dezembro de 1977*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6496.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁸⁸ BRASIL. *Lei 6.206, de 7 de maio de 1975*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6206.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Contabilidade,⁸⁹ que dispõe que cabe à entidade regular acerca dos princípios contábeis e editar Normas Brasileiras de Contabilidade de natureza técnica e profissional.

Ademais, mencione-se o art. 44 da Lei 8.906, de 4 de julho de 1994,⁹⁰ que dispõe que a Ordem dos Advogados do Brasil é serviço público.

Os conselhos profissionais regulam o exercício das profissões, mas também exercem algumas funções de representação dos interesses da categoria profissional, que não se confundem com as atividades exercidas pelos sindicatos. Tal representação pode se dar, inclusive, contra o próprio Estado, com a possibilidade de impetrar ações judiciais em caso de violação das prerrogativas dos profissionais por entes estatais. Além disso, os conselhos profissionais são, frequentemente, convidados a se manifestar em deliberações de órgãos da estrutura estatal, bem como acerca de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, de interesse das respectivas categorias.

A representação dos interesses da categoria profissional está, inclusive, prevista em algumas leis de criação dos conselhos profissionais. O art. 7º da Lei 6.530, de 12 de maio de 1978,⁹¹ que criou o Conselho dos Corretores de Imóveis, estabelece que a entidade “representa os legítimos interesses da categoria profissional”.

Por sua vez, o art. 2º da Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957,⁹² que criou os Conselhos Federal e Regionais de Medicina, atribui competência para zelar e trabalhar, por todos os meios ao seu alcance, “pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exerçam legalmente”.

Por vezes, inclusive, tais entidades se colocam em posição antagônica à do Estado, de quem as autarquias típicas são consideradas *longa manus*. Pode ser mencionada, como exemplo ilustrativo de tal situação, a recente manifestação do Conselho Federal de Medicina contra a abertura de novas escolas médicas sem avaliação prudente, por parte do Estado, da qualidade do ensino; o exercício da medicina, no âmbito do Programa Federal “Mais Médicos”, por pessoas sem diploma válido no país, não aprovadas na Revalidação de Diplomas Médicos expedidos por Instituição de Educação Superior Estrangeira (Revalida); e

⁸⁹ BRASIL. *Decreto-Lei 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. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De19295.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

⁹⁰ BRASIL. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁹¹ BRASIL. *Lei 6.530, de 12 de maio de 1978*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6530.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁹² BRASIL. *Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3268.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

a abertura de planos de saúde populares, com coberturas limitadas, excluindo doentes crônicos e idosos.⁹³

Portanto, verifica-se que os conselhos e ordens exercem poder de polícia e serviço público. Contudo, também exercem atividades não necessariamente estatais, dirigidas à representação dos interesses da categoria profissional e da sociedade em geral, que também possuem grande preponderância entre as exercidas por tais entidades, demonstrando a dualidade a que estão submetidas.

⁹³ MANIFESTAÇÃO À SOCIEDADE: Conselho Federal cobra do governo medidas pró-SUS. Data: 28 set. 2016. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26437:2016-09-28-16-33-17&catid=3>. Acesso em: 7 out. 2016.

3 ATIVIDADES ESTATAIS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Serviço público

A administração pública realiza atividades estatais primárias, as quais, essencialmente, envolvem o atendimento a necessidades públicas básicas, quais sejam, a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.

A CRFB, em seu art. 175,⁹⁴ estabelece que, na forma da lei, é incumbência do Poder Público, diretamente ou indiretamente, a prestação de serviços públicos. Quando indiretamente, deve se dar sob regime de concessão ou permissão, sempre precedido de licitação.

Os serviços públicos poderão ser prestados diretamente, pelo Estado, ou indiretamente, por intermédio das entidades da administração pública indireta ou por empresas privadas, mediante delegação.

Hely Lopes Meirelles⁹⁵ define serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado”.

Já Bandeira de Mello⁹⁶ observa que algumas atividades destinadas a satisfazer a coletividade são qualificadas como serviço público “quando, em dado tempo e lugar, o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à livre iniciativa”. Assim, no caso de serviços prestados por particulares, são sujeitos ao poder de polícia exercido sobre as atividades privadas.

Contudo, há quem questione a atualidade de tais conceitos, considerados de orientação formalista, como, por exemplo, Moreira Neto,⁹⁷ que observa que não é mais necessário, tanto em sede de direito positivo quanto na doutrina, que a Administração, ou quem por ela delegado, exerça a prestação de serviço à coletividade, nem que tal atividade

⁹⁴ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

⁹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 387.

⁹⁶ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 599.

⁹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 125-126.

seja submetida ao estrito regime de direito administrativo, “para que o serviço possa ser considerado público”.

Defende Moreira Neto⁹⁸ que basta que o Estado preste ou assegure sua prestação. Assim, defende o referido autor que serviço público seria a atividade pela qual o Estado, “direta ou indiretamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim por lei considerados, sob regime jurídico próprio a elas aplicável, ainda que não necessariamente de direito público”.

Moreira Neto⁹⁹ observa que “a diversificação dos interesses protegidos pela ordem jurídica já não mais se enquadra na clássica *summa divisio* entre privados e públicos”, sendo que o interesse público não pertence exclusivamente à Administração, mas ao corpo social. Assim, defende o mencionado autor que nem todo público é estatal.

Acerca das tentativas de se superar o critério meramente formal na definição da diferenciação entre o público e o privado, Moreira Neto¹⁰⁰ lembra que tal esforço é bastante evidente na Comunidade Europeia, ante a necessidade de se homogeneizar entendimentos de sistemas administrativos distintos.

Desse modo, Moreira Neto¹⁰¹ prefere chamar de transferência “o cometimento do exercício de certas atividades estatais de administração de interesses públicos a entes da sociedade”. As transferências abrangeriam apenas o exercício, pois, uma vez confiada ao Estado a titularidade, torna-se indisponível.

De todo modo, observa-se que o fato de prestar serviço público não é essencial na definição da natureza jurídica de uma entidade, já que, conforme a moderna doutrina, podem ser prestados por particulares, com ou sem delegação estatal.

3.2 Poder de polícia

Visando ao atendimento às necessidades da coletividade, a administração pública, em seu sentido objetivo, entre outras atividades, exerce o poder de polícia.

⁹⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 125-126.

⁹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 127.

¹⁰⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 128.

¹⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 129.

Segundo Caio Tácito,¹⁰² poder de polícia é “conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”. Refere-se, portanto, à limitação aos direitos dos cidadãos, a fim de satisfazer os interesses da coletividade.

No Código Tributário Nacional, art. 78, consta a seguinte definição de poder de polícia:

Art. 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 de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar 31, de 1966).

O referido conceito consta do CTN em virtude da previsão da cobrança de taxas pelo exercício do poder de polícia. Os conselhos, entretanto, possuem como maior fonte de renda as anuidades pagas pelos inscritos.

Para Bandeira de Mello,¹⁰³ o poder de polícia se expressa em atos normativos ou concretos, restringindo a liberdade e a propriedade dos indivíduos, a fim de conformar os comportamentos aos interesses sociais. Depreende-se, desse modo, que o poder de polícia abrange tanto a edição de normas quanto os atos concretos decorrentes, realizados na verificação do cumprimento das normas.

O poder de polícia possui como atributos, ou prerrogativas, a autoexecutoriedade (independem de ordem judicial para ser exercido), a discricionariedade (liberdade de escolha dentro dos limites legais) e a coercibilidade (pode ser imposto coativamente ao administrado).

Contudo, nos casos em que a lei não deixa espaço para a discricionariedade, pode-se dizer que há vinculação.¹⁰⁴

A importância de se trazer a análise do poder de polícia para o tema em questão se deve ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 1.717/DF,¹⁰⁵

¹⁰² TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 144, n 49, p. 27, nov./dez. 1952.

¹⁰³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 712.

¹⁰⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 87-91.

envolvendo o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998,¹⁰⁶ que tratavam da caracterização das entidades de fiscalização profissional como entidades privadas.

Seguindo o voto do Relator, Ministro Sydney Sanches, decidiu o Pleno do STF que, mediante a interpretação conjugada do art. 5º, inciso XIII, art. 22, inciso XVI, art. 21, inciso XXIV, art. 70, parágrafo único, art. 149 e art. 175 da Constituição Federal,¹⁰⁷ não seria possível “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”.

Bandeira de Mello¹⁰⁸ entende que, salvo em hipóteses excepcionalíssimas (cita, por exemplo, o caso dos poderes outorgados aos capitães de navios), não há possibilidade de sua delegação a particulares. Moreira Neto¹⁰⁹ destaca outra situação em que ocorre a delegação de exercício de poder de polícia a particular, que ocorre no âmbito do arrendamento de áreas e instalações portuárias, assunto atualmente disciplinado na Lei 12.815, de 5 de junho de 2013.¹¹⁰

Diógenes Gasparini¹¹¹ também vai no mesmo sentido, afirmando que a regra é a indelegabilidade do poder de polícia administrativa, podendo haver a outorga a outra pessoa pública administrativa, como as autarquias, por exemplo.

Carvalho Filho¹¹² opina pela possibilidade de delegação do poder de polícia, ponderando, contudo, que deve ser feita por lei, e que o delegatário seja integrante da administração pública indireta, “porque sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço público”. Para ele, não há possibilidade de delegação a particulares, desprovidos de

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 22 set. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

¹⁰⁶ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁰⁷ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁰⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 716.

¹⁰⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 137.

¹¹⁰ BRASIL. *Lei 12.815, de 5 de junho de 2013*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹¹¹ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187.

¹¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 80-81.

vinculação com os entes públicos, pois, por maior que seja a parceria entre eles, os entes privados jamais serão dotados da postestade ou *ius imperii* necessário.

Assim, observa-se, tanto Diógenes Gasparini quanto Carvalho Filho concordam com a possibilidade de se transferir a outra pessoa pública o poder de polícia. A diferença é que o primeiro denomina tal transferência como outorga, e o segundo, como delegação.

Odete Medauar¹¹³ considera que a polícia das profissões, que originariamente caberia ao poder público, é executada pelas ordens profissionais mediante delegação. Porém, para a referida autora, as ordens e conselhos profissionais são autarquias peculiares, diferenciadas, que não integram a Administração indireta, nem se enquadram nos preceitos do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967.¹¹⁴

Moreira Neto¹¹⁵ considera que o conceito de poder de polícia se encontra defasado, pois não pode ser considerado um poder administrativo, confinado a um ramo orgânico do Estado. Quem institui o poder de polícia é o legislador. Para o referido autor, o poder de polícia, na visão mais moderna, deve ser visto como “um tipo de função estatal a ser exercida por quem receba a necessária competência da Constituição e das leis”.

O referido autor vai além, e defende que “o poder de restringir e condicionar o uso e gozo das liberdades e direitos fundamentais” só pode ser exercido pelo Legislativo, cabendo ao Executivo, ao Judiciário e aos entes a quem foi legalmente cometido o poder de polícia, apenas desenvolver atividades executoras da vontade da lei.¹¹⁶

Porém, mais à frente, refere-se ao desdobramento do poder de polícia em quatro fases: ordem pública (que é reservada à lei); o consentimento de polícia; a fiscalização de polícia; e a sanção de polícia. Entende que a segunda e a terceira são atividades administrativas delegáveis, e a quarta “se constitui numa atividade administrativa indelegável, reserva coercitiva do Estado que é”.¹¹⁷

¹¹³ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 112.

¹¹⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 112-113.

¹¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 131.

¹¹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 132.

¹¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 133.

O Superior Tribunal de Justiça¹¹⁸ também estabeleceu classificação das atividades que envolvem o poder de polícia em quatro grupos, que seriam legislação, consentimento, fiscalização e sanção. Pontuou que somente os atos relativos ao consentimento e à fiscalização são delegáveis. Aqueles referentes à legislação e à sanção derivam do poder de coerção do Poder Público. Observou o STJ, ainda, que, quanto aos atos de sanção, o bom desenvolvimento por particulares estaria comprometido pela busca do lucro.

3.3 Capacidade tributária ativa

Como já dito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717/DF,¹¹⁹ entendeu incabível a caracterização das entidades de fiscalização profissional como entidades privadas, visto que não lhe parecia possível a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até o poder de tributar.

Assim, entende-se importante trazer a análise do poder de tributar para o tema em questão.

Os tributos possibilitam ao Estado recursos para viabilizar a prestação de serviços, o exercício do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico.

No Brasil, foram estabelecidos, como espécies tributárias, os impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e contribuições de que tratam os arts. 149 e 195 da CRFB.¹²⁰

Conforme Sabbag,¹²¹ as contribuições previstas na Carta Magna incluem as de interesse das categorias profissionais (dos trabalhadores), que correspondem à contribuição-anuidade (arrecadada pelos conselhos de fiscalização do exercício profissional).

¹¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 817.534/MG*. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS). Relator: Min Mauro Campbell Marques, Brasília, em 10 nov. 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200600252881&dt_publicacao=10/12/2009>. Acesso em: 11 ago. 2016.

¹¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 28 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 9.

¹²⁰ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹²¹ SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008. p. 115-139.

Nesse sentido, por exemplo, a norma de criação do Conselho Federal de Contabilidade, em seu art. 21, estabelece que “os profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Contabilidade são obrigados ao pagamento da anuidade”, sendo que as multas não pagas serão cobradas em execução fiscal, conforme art. 32, § 1º.¹²² O art. 63 da Lei 5.194, de 24 de dezembro 1966,¹²³ que regula o exercício das profissões de engenheiro e agrônomo, dispõe que “os profissionais e pessoas jurídicas registrados de conformidade com o que preceitua a presente lei são obrigados ao pagamento de uma anuidade ao Conselho Regional, a cuja jurisdição pertencerem”.

Polêmica é a questão acerca do poder de fixação dos valores das anuidades pelas referidas entidades, que somente podem ser majorados por lei, conforme disposição do art. 150, inciso I, da CRFB. O STF, em julgamento da Repercussão Geral tema 540,¹²⁴ que tem como *Leading Case* o Recurso Extraordinário 704.292/PR,¹²⁵ fixou tese acerca inconstitucionalidade de lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, por ofensa ao princípio da legalidade tributária.

Para os conselhos de fiscalização do exercício profissional que não possuem normas específicas acerca do pagamento de anuidades, a questão é regulada pela Lei 12.514, de 28 de outubro de 2011¹²⁶. Em seu art. 6º, a referida norma contém os valores máximos das anuidades para profissionais de nível superior, técnico e pessoas jurídicas.

¹²² BRASIL. *Decreto-Lei 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. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9295.htm>. Acesso em: 9 set. 2015.

¹²³ BRASIL. *Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral. Fixação de anuidade por conselhos de fiscalização profissional. *Tema 540. Leading Case: RE 704.292/PR*. Relator: Min Dias Toffoli. Brasília, 19 out. 2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4282374&numeroProcesso=704292&classeProcesso=RE&numeroTema=540>>. 21 out. 2016.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 704.292/PR*. Relator: Min Dias Toffoli. Brasília, 19 out. 2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4282374>>. 21 out. 2016.

¹²⁶ BRASIL. *Lei 12.514, de 28 de outubro de 2011*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112514.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

A propósito, a constitucionalidade da Lei 12.514/2011 foi questionada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.697/DF¹²⁷ e 4.762/DF¹²⁸. Em julgamento ocorrido em 6/10/2016, o STF julgou improcedentes as referidas ações, considerando, portanto, constitucional o estabelecimento de limites para as anuidades cobradas por conselhos profissionais.

Luísa Hickel Gamba¹²⁹ assinala que o Código Tributário Nacional não permite delegação da competência tributária, conforme arts. 6º e 7º, “nem admite delegação para pessoa jurídica de direito privado das funções de fiscalização e cobrança de tributos”. Permite, apenas, que entidade privada proceda à arrecadação, tal como acontece com a rede bancária.

De fato, a competência tributária é indelegável, a teor do art. 7º do Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25 de outubro 1966).¹³⁰

Nesse sentido, Sabbag¹³¹ esclarece que não se confunde com a imprópria “delegação de competência tributária” a transferência das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos a outra pessoa jurídica de Direito Público, como acontece com os conselhos de fiscalização do exercício profissional, a qual a doutrina identifica como sendo atribuição de capacidade tributária ativa.

Com efeito, a teor do referido art. 7º do CTN, a capacidade tributária ativa (cobrar, arrecadar e fiscalizar tributos), pode ser delegada, contudo, apenas a pessoa jurídica de direito público.

Desse modo, os conselhos de fiscalização, por possuírem capacidade tributária ativa, delegada pelo ente competente para criar a contribuição em questão, que é a União, não podem ser criados como pessoas jurídicas de direito privado.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4.697/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). Interessados: Congresso Nacional, Presidente da República. Relator: Min Edson Fachin Brasília, 6 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4697&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 7 out. 2016.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4.762/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). Interessados: Congresso Nacional, Presidente da República. Relator: Min Edson Fachin Brasília, 6 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4762&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 7 out. 2016.

¹²⁹ GAMBA, Luísa Hickel. Natureza jurídica das receitas dos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 122.

¹³⁰ BRASIL. *Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Código Tributário Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹³¹ SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008. p. 77.

3.4 Administração pública direta e indireta

A CRFB, em seu art. 175,¹³² dispõe que incumbe à administração pública prestar os serviços públicos, o que pode se dar diretamente ou de forma indireta.

Conforme art. 10º, § 7º, do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, a prestação de forma descentralizada visa a possibilitar à Administração se concentrar nas tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, além de impedir o crescimento exagerado da máquina administrativa.

O Decreto-lei 200/1967,¹³³ em seu art. 4º, apresenta um rol de entes que compõem a administração pública federal:

Art. 4º - A administração federal compreende:

I - a administração direta,

II - a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

b) Empresas Públicas;

c) Sociedades de Economia Mista.

d) Fundações públicas. (Incluído pela Lei nº 7.596. de 1987)

Lembra Carvalho Filho¹³⁴ que a CRFB, em diversos pontos, refere-se às autarquias ou às entidades autárquicas (por exemplo, nos arts. 37, inciso XIX, 109, inciso I e 144, § 1º, inciso I),¹³⁵ mas, em nenhum momento afirma que elas integram a administração pública indireta. De fato, a norma que define as autarquias como integrantes da administração pública indireta é o Decreto-lei 200/1967.

A fim de se obter subsídios para a análise da natureza jurídica dos conselhos, entende-se importante analisar a evolução da caracterização das autarquias no direito positivo brasileiro, bem como na doutrina.

Como já dito, a maioria das leis de criação das entidades de fiscalização profissional as identifica como autarquias. Além disso, a jurisprudência do STF e do STJ as identifica como autarquias federais.

¹³² BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹³³ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 474.

¹³⁵ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

De acordo com Carvalho Filho,¹³⁶ “o termo autarquia significa autogoverno ou governo próprio”.

Conforme Di Pietro,¹³⁷ antes da elaboração do conceito de autarquia pela doutrina ou pela legislação, já existiam entes com tal denominação. Em 1861, no Império, foi criada a primeira entidade denominada autarquia, que foi a Caixa Econômica.

Entre as pessoas jurídicas de direito público elencadas no Código Civil de 1916¹³⁸ não foram contempladas as autarquias. O primeiro conceito legal de autarquia foi dado no Decreto-lei 6.016, de 22 de novembro de 1943,¹³⁹ que a definiu como “serviço estatal descentralizado, com personalidade de direito público, explícita ou implicitamente reconhecida em lei”.

O conceito atualmente vigente de autarquia consta do art. 5º, inciso I, do mencionado Decreto-lei 200/1967,¹⁴⁰ conforme a seguir:

I - Autarquia - o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As autarquias que exerciam atividade econômica, que não se encaixavam no conceito do Decreto-lei 200/1967, foram aos poucos transformadas em pessoas jurídicas de direito privado (por exemplo, a já mencionada Caixa Econômica Federal e a Rede Ferroviária Federal).

Carvalho Filho¹⁴¹ aponta que a referida norma não aplica a noção de autogoverno, antes estabelecendo uma relativa capacidade de gestão dos interesses a seu cargo. Além disso, aduz o autor¹⁴² que, no referido conceito não se definiu a personalidade

¹³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 940-941.

¹³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 499.

¹³⁸ BRASIL. *Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil de 1916. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹³⁹ BRASIL. *Decreto-lei 6.016, de 22 de novembro de 1943*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6016-22-novembro-1943-416115-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁴⁰ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 940-941.

¹⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 940-941.

jurídica das autarquias, sendo de se concluir que é de direito público, conforme art. 41, inciso IV, do atual Código Civil.¹⁴³

Celso Antônio¹⁴⁴ afirma que as autarquias “gozam de liberdade administrativa nos limites da lei que as criou; não são subordinadas a órgão algum do Estado, mas apenas controladas”. São “centros subjetivados de direitos e obrigações distintos do estado”. Hely Lopes Meirelles¹⁴⁵ conceitua as autarquias como “entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”.

Acrescenta Hely Lopes Meirelles que, “sendo um prolongamento do Poder Público, uma *longa manus* do Estado, deve executar serviços próprios do Estado, em condições idênticas às do Estado”, ou seja, com os mesmos privilégios e controles dos atos administrativos.¹⁴⁶ Ou seja, para ele, a autarquia é, simplesmente, um desmembramento administrativo do Poder Público.¹⁴⁷

Hely Lopes Meirelles destaca, ainda, que a instituição das autarquias se faz por lei, mas “a organização se opera por decreto, que aprova o regulamento ou estatuto da entidade”.¹⁴⁸

Contudo, conforme ressalta Carvalho Filho,¹⁴⁹ o termo autarquia está ultrapassado, não mais refletindo a noção exata do instituto. Aponta que, atualmente, há outras pessoas administrativas que também procedem à gestão de seus interesses, e esse fato também poderia fazer com que se colocassem como autarquias.

Além disso, pode-se mencionar a existência, atualmente, de entidades caracterizadas como autarquias que não se adequam aos conceitos de Celso Antônio¹⁵⁰ e Hely Lopes Meirelles,¹⁵¹ como, por exemplo, as agências reguladoras, que não são controladas pelo Estado, nem se organizam por decreto.

¹⁴³ BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁴⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 140.

¹⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 406.

¹⁴⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 408.

¹⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 409.

¹⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 409.

¹⁴⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 472.

¹⁵⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 140.

¹⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 301.

Carvalho Filho¹⁵² diferencia autarquia de autonomia. Para ele, autonomia tem conotação mais política, sendo as pessoas autônomas uma parcela do próprio Estado. Como exemplo, cita as pessoas integrantes da federação, no caso do Brasil (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Diferencia, ainda, as autarquias institucionais das territoriais. As territoriais são desmembramentos geográficos, não chegando a ser autonomias, nem a integrar a administração pública indireta. Destaca que esse, inclusive, foi o sentido inicial do termo autarquia. Já as institucionais nascem como pessoas jurídicas criadas pelo Estado, a fim de perseguir objetivos propostos nas normas de criação.¹⁵³

As autarquias, segundo Carvalho Filho,¹⁵⁴ podem ser classificadas, dependendo dos objetivos que perseguem, em: autarquias assistenciais (que dispensam auxílio a regiões menos desenvolvidas ou categorias sociais específicas, como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra); autarquias previdenciárias (exemplo, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS); autarquias culturais (universidades públicas); autarquias profissionais ou corporativas; autarquias administrativas (exemplo, Banco Central e Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial); autarquias de controle (agências reguladoras); e autarquias associativas (denominadas “associações públicas”, que resultam da associação com fins de mútua cooperação entre entidades públicas, formalizada pela instituição de consórcios públicos, regulados pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2005).¹⁵⁵

Di Pietro¹⁵⁶ pondera, por sua vez, que o critério de classificação das autarquias que considera o tipo de atividade é antigo, e não encontra respaldo no direito positivo atual.

Pelo critério que considera a estrutura, observa Di Pietro¹⁵⁷ que as autarquias se subdividem em fundacionais e corporativas ou associativas. A autarquia fundacional corresponderia à figura da fundação de direito público, enquanto que as

¹⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 472.

¹⁵³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 473.

¹⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 478.

¹⁵⁵ BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁵⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 502.

¹⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 502.

autarquias corporativas são destinadas a atingir a certos fins que beneficiam seus próprios associados, como ocorre com os conselhos de fiscalização do exercício profissional.

Odete Medauar¹⁵⁸ observa que as ordens e conselhos profissionais são denominados, na doutrina, “autarquias para-administrativas, corporações autárquicas, corporações profissionais, instituições corporativas, autarquias corporativas”. Trata-se, em sua opinião, no entanto, de autarquias peculiares, diferenciadas, que não integram a Administração indireta, nem se enquadram nos preceitos do Decreto-lei 200/1967.

Hely Lopes Meirelles¹⁵⁹ destaca que algumas leis se referem a autarquias de regime especial, sem, contudo, definir seu conteúdo. Para o referido autor, diante da imprecisão conceitual, autarquias em regime especial seriam todas aquelas para as quais “a lei instituidora conferir privilégios especiais e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns”.

Celso de Mello,¹⁶⁰ por sua vez, entende que autarquias em regime especial são aquelas que devem desfrutar de maior liberdade do que as demais autarquias.

Carvalho Filho¹⁶¹ aponta que a Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968¹⁶² foi que primeiro estabeleceu que as universidades e estabelecimentos de ensino oficiais seriam criadas como autarquias de regime especial ou fundações de direito público, sem, contudo, definir o que seria esse regime especial. Porém, destaca o referido autor, a qualificação como autarquias de regime especial voltou a ser utilizada nas leis de criação das Agências Reguladoras.

Há, ainda, as Agências Executivas, que são autarquias ou fundações públicas, que se distinguem por serem dotadas de privilégios, também possuindo natureza de autarquia em regime especial, ainda que constituída como fundação.

Acerca das autarquias em geral, conforme Carvalho Filho,¹⁶³ nascem com privilégios administrativos, como: imunidade de impostos sobre seu patrimônio, renda e

¹⁵⁸ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 112-113.

¹⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 414.

¹⁶⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 148.

¹⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 482.

¹⁶² BRASIL. *Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁶³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 491-493.

serviços vinculados a suas finalidades essenciais; impenhorabilidade de seus bens e rendas; imprescritibilidade de seus bens, que não podem ser adquiridos por usucapião; prescrição quinquenal de suas dívidas passivas; execução fiscal de seus créditos inscritos; prazos especiais contestar e para recorrer; sujeição ao duplo grau de jurisdição, entre outros.

Di Pietro¹⁶⁴ observa que há consenso entre os autores acerca das seguintes características das autarquias: criação por lei; personalidade jurídica pública; capacidade de autoadministração; especialização dos fins ou atividades; sujeição a controle ou tutela.

Após discorrer sobre as autarquias, passasse a tratar de outras entidades, surgidas com a evolução do direito administrativo brasileiro, a respeito das quais há discussão sobre se são abrangidas no rol das entidades da administração pública indireta estabelecido no Decreto-lei 200/1967.¹⁶⁵

Por exemplo, pode-se citar as fundações criadas pelo Estado com personalidade jurídica de direito privado (por exemplo, a Fundação CPqD). Para Di Pietro,¹⁶⁶ tais entidades nunca se sujeitam inteiramente ao ramo do direito privado, ocupando, perante o Poder Público, a mesma posição das sociedades de economia mista e das empresas públicas.

Além disso, mediante a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005,¹⁶⁷ foram criados os Consórcios Públicos. Antes da edição da referida lei, conforme Di Pietro,¹⁶⁸ havia certo consenso de que convênios e consórcios eram acordos de vontade entre os entes consorciados, que podem ser a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Com a Lei 11.107/2005, foi atribuída natureza jurídica, que pode ser de direito público (associações públicas) ou privado.

As associações públicas, conforme § 1º do art. 6º da mencionada lei, integram a administração pública indireta dos entes consorciados. Porém, Di Pietro¹⁶⁹ entende ser evidente que os consórcios com personalidade jurídica de direito privado também compõem a administração pública indireta, ao lado das fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e as empresas públicas, visto que o direito privado é

¹⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 501.

¹⁶⁵ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 507.

¹⁶⁷ BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 549.

¹⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 549.

derrogado por diversos dispositivos legais, tais como, por exemplo, o art. 6º, § 2º, da Lei 11.107/2005,¹⁷⁰ que determina a realização de licitações por tais entidades.

Há, ainda, entidades a respeito das quais os doutrinadores brasileiros adotaram a denominação entidade paraestatal. No direito positivo, há menções às entidades paraestatais no art. 327, § 1º, do Código Penal¹⁷¹ e no art. 84 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993,¹⁷² que dizem ser equiparados a servidores públicos aqueles que trabalham em paraestatais.

Di Pietro¹⁷³ menciona que parte da doutrina considera tais entidades paraestatais como sendo autarquias (José Cretella Júnior, Miguel Reale e Themístocles Brandão Cavalcanti), apoiando-se na doutrina italiana, que, inicialmente, adotou tal entendimento.

Outra parte da doutrina exclui as autarquias do conceito de paraestatais, como, por exemplo, Hely Lopes Meirelles,¹⁷⁴ que define estas como “pessoas jurídicas de Direito Privado dispostas paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, para executar cometimentos de interesse do Estado, mas não privativos do Estado”. Moreira Neto,¹⁷⁵ por sua vez, considera que os entes paraestatais são pessoas jurídicas de direito privado que recebem delegação para desempenhar funções administrativas, fazendo parte da Administração indireta.

Porém, tais posições são criticadas por Di Pietro,¹⁷⁶ que entende que as entidades paraestatais são “pessoas jurídicas de direito privado, instituídas por particulares, com ou sem autorização legislativa, para o desempenho de atividades privadas de interesse público, mediante fomento e controle pelo Estado”.

Di Pietro¹⁷⁷ ressalta que as entidades paraestatais são formadas pelos seguintes grupos de entidades: serviços sociais autônomos (Serviço Nacional de

¹⁷⁰ BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁷¹ BRASIL. *Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁷² BRASIL. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 562-564.

¹⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 446.

¹⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 191.

¹⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 562-564.

¹⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 573-588.

Aprendizagem Industrial, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial, Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio, etc.); entidades de apoio (criadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e as Instituições Científicas e Tecnológicas – ICT, e cujos serviços são prestados por servidores públicos destas, na sede da própria entidade criadora, com equipamentos do seu patrimônio); organizações sociais (com conceito e definição legal na Lei 9.637, de 15 de maio de 1998,¹⁷⁸ criadas por particulares, para gestão de serviço público, devendo se habilitar perante o Poder Público para obter tal qualificação, podendo atuar nas áreas do ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde); e as organizações da sociedade civil de interesse público (também conhecidas como Oscips, disciplinadas na Lei 9.790, de 23 de março 1999,¹⁷⁹ criadas por particulares para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado – de natureza privada, portanto, com incentivo e fiscalização do Poder Público, após firmarem termos de parceria).

Diógenes Gasparini,¹⁸⁰ por sua vez, refere-se a Entidades de Cooperação, que são entidades privadas, criadas por particulares com ou sem a autorização da administração pública, sem fins lucrativos, que ministram ensino a certas categorias profissionais.

Odete Medauar,¹⁸¹ apenas com o objetivo de apontar a sua existência, sem pretender discutir com profundidade sua natureza jurídica, sugere que as entidades paraestatais podem ser classificadas em Ordens e Conselhos Profissionais, Fundações de apoio, Empresas controladas pelo Poder Público, Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Acrescenta que tais entidades não se enquadram nos moldes constantes das normas que definem a administração pública indireta, de modo que não a integram, e que tais normas também não permitem sua identificação como órgãos da Administração direta.

Enfim, nota-se a existência, atualmente, de uma grande variedade de entidades acerca das quais há discussão sobre se integram ou não a administração pública

¹⁷⁸ BRASIL. *Lei 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁷⁹ BRASIL. *Lei 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁸⁰ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 520.

¹⁸¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 112.

indireta, enquadrando-se ou não sob as categorias pré-concebidas no Decreto-lei 200/1967¹⁸² e demais normas, de onde se depreende que parte da doutrina entende que o rol de entidades da administração indireta estabelecido na referida norma não seria exaustivo.

3.5 Relações de trabalho e emprego entre particular e o Estado

A atuação do Estado se manifesta por intermédio de pessoas físicas, que constituem os denominados agentes públicos. A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992,¹⁸³ que dispõe acerca das sanções por enriquecimento ilícito na administração pública, em seu art. 2º, firmou o conceito de agente público como “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” na Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nota-se, portanto, que se trata de um conceito amplo de agente público. Conforme Carvalho Filho,¹⁸⁴ tal conceito inclui os agentes políticos, os agentes particulares colaboradores e os servidores públicos. Os servidores públicos se vinculam ao Estado mediante relação de trabalho, recebendo remuneração.

Di Pietro¹⁸⁵ observa que servidor público é expressão que, em sentido amplo, identifica todas as pessoas que prestam serviços ao Estado, seja para a Administração direta, seja para a indireta. Em sentido mais restrito, exclui os que prestam serviços às entidades da Administração indireta com personalidade jurídica de direito privado.

Carvalho Filho,¹⁸⁶ no entanto, entende que os empregados das entidades privadas da Administração constituem empregados normais, não se tratando de servidores públicos. O referido autor esclarece a existência de diversas classificações dos servidores públicos, de acordo com determinados critérios. Uma das classificações os divide em

¹⁸² BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁸³ BRASIL. *Lei 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁸⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 594-597.

¹⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 595.

¹⁸⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 598.

servidores públicos estatutários, trabalhistas e temporários (classificados conforme a natureza do vínculo com o Estado e a natureza das funções).¹⁸⁷

Os servidores trabalhistas seguem as regras constantes da Consolidação das Leis do Trabalho.¹⁸⁸ Os servidores temporários são contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.¹⁸⁹

Os servidores estatutários, por sua vez, têm sua relação jurídica de trabalho regida por estatutos, que são diplomas legais específicos.¹⁹⁰ O regime estatutário tem como características a pluralidade normativa (cada pessoa da federação deve ter sua própria lei estatutária) e a relação jurídica estatutária, de natureza não contratual.

A redação original do *caput* do art. 39 da CRFB de 1988, previa o seguinte texto:

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.

Conforme Carvalho Filho,¹⁹¹ tal mandamento gerou polêmica, já que alguns entenderam que o regime jurídico único deveria ser o estatutário, e outros, que a exigência era apenas de que a pessoa federativa adotasse regime único.

O regime jurídico único dos servidores públicos estatutários civis da União, suas autarquias e fundações públicas foi regulamentado na Lei 8.112/1990.¹⁹²

A propósito, com a edição da Emenda Constitucional 19, de 4 de junho de 1998,¹⁹³ o *caput* do art. 39 passou a vigorar com a seguinte redação:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

¹⁸⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 601.

¹⁸⁸ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁸⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 602.

¹⁹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 601.

¹⁹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 612.

¹⁹² BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁹³ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 19, de 4 de junho de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Pretendeu-se com tal redação extinguir o regime jurídico único, possibilitando, portanto, a partir daí, à administração direta, autárquica e fundacional, a adoção de mais de um regime jurídico para os seus servidores contratados, podendo ser adotado, por exemplo, o celetista para uma parte dos servidores, e estatutário para a outra.

Conforme exposição de motivos da referida emenda,¹⁹⁴ entre outros objetivos, pretendeu-se tornar flexível a estabilidade do servidor público. Apontou-se que, originalmente, a estabilidade tinha o propósito de “combater a administração patrimonialista e o uso da demissão como instrumento político”. Aponta, porém, que o que se viu foi a generalizada e indiscriminada atribuição da estabilidade a todos os servidores. A proposta visava a estabelecer a estabilidade apenas às categorias exclusivas de Estado.

No entanto, mediante a ADI 2.135/DF,¹⁹⁵ impetrada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB), o Plenário do Supremo Tribunal Federal deferiu, em 2/8/2007, medida cautelar suspendendo a eficácia do *caput* do art. 39 da CRFB, com a redação dada pela EC 19/1998, com efeitos *ex nunc*.

A concessão da cautelar se deu nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, que apontou que a proposta de alteração do *caput* do artigo 39 da CRFB não foi aprovada pela maioria de 3/5 dos parlamentares da Câmara dos Deputados, em primeiro turno, conforme previsto no art. 60, 2º, da própria Constituição.

Desse modo, voltou a vigor a redação antiga, restaurando o regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autarquias e fundações públicas. Até o presente momento não houve o julgamento do mérito da referida ação.

Aponta Carvalho Filho¹⁹⁶ que a unicidade de regime jurídico abrange tão somente os servidores permanentes (excluindo, pois, os temporários).

¹⁹⁴ BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial 49, de 18 de agosto de 1995*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_23081995_ini.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 614.

A criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica da União, ou o aumento de sua remuneração, exigem lei de iniciativa privativa do Presidente da República, conforme art. 61, § 1º, inciso II, “a”, da CRFB.¹⁹⁷

Além disso, o § 1º, incisos I e II, do art. 169 da CRFB dispõe acerca da necessidade de prévia dotação orçamentária e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, como condição para concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos e funções na administração direta e indireta, inclusive fundações públicas.

O art. 37, inciso II, da CRFB, estabelece sobre a obrigatoriedade de concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.

O art. 41, *caput*, da Carta Magna, prevê a estabilidade dos servidores públicos, dispondo que “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público”. Estabelece, também, no § 1º do referido artigo, que o servidor público estável só perderá o cargo:

- I – em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
- II – mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
- III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa;

A CRFB¹⁹⁸ prevê o regime de previdência disciplinado nos art. 201 e 202, aplicável aos trabalhadores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho,¹⁹⁹ e, também, outro regime, constante do art. 40, destinado aos servidores públicos efetivos, regidos pelos respectivos estatutos.

Os servidores públicos efetivos se aposentam pelo Regime Próprio de Previdência Social, que possui muitas diferenças em relação ao Regime Geral de Previdência Social, que é o dos trabalhadores celetistas da iniciativa privada, bem como dos servidores temporários e os trabalhistas da administração indireta pública, bem como os ocupantes exclusivamente de cargos de comissão. No passado, uma das principais diferenças era que a aposentadoria dos servidores públicos ocorria de forma integral, tendo como referência o

¹⁹⁷ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁹⁸ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

¹⁹⁹ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

último vencimento da ativa, enquanto que a aposentaria do celetista é limitada pelo teto contributivo do INSS.

Contudo, sucessivas alterações legislativas vêm modificando a aposentadoria do servidor público. Por exemplo, a Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003²⁰⁰ alterou o cálculo da aposentadoria, sendo que a aposentadoria integral deixou de ser garantida aos servidores que não atendam determinados requisitos.

Além disso, a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro 1998,²⁰¹ incluiu o § 14º no art. 40 da CRFB,²⁰² dispondo acerca da possibilidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, fixem, para o valor das aposentadorias e pensões, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Nesse sentido, mediante a Lei 12.618, de 30 de abril 2012,²⁰³ foi instituído o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo. Por intermédio do Decreto 7.808, de 20 de setembro de 2012,²⁰⁴ foi criada, no âmbito do Executivo Federal, a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe).

Quanto aos meios de apuração de ilícitos administrativos praticados pelos servidores públicos, Di Pietro²⁰⁵ ressalta que, no direito brasileiro, são “o processo administrativo disciplinar e os meios sumários, que compreendem a sindicância e a verdade sabida”.

Conforme o art. 41 da CRFB,²⁰⁶ o processo disciplinar é requisito para a aplicação das penas que impliquem perda de cargo para o funcionário estável, sendo que a

²⁰⁰ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰¹ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰² BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰³ BRASIL. *Lei 12.618, de 30 de abril de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰⁴ BRASIL. *Decreto 7.808, de 20 de setembro de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7808.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 711.

²⁰⁶ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Lei 8.112/1990,²⁰⁷ em seu art. 146, exige tal processo para penas de suspensão por mais de 30 dias, demissão, cassação de aposentadoria e disponibilidade, e destituição de cargo em comissão.

O Decreto-lei 200/1967,²⁰⁸ em seu art. 100, exige tal processo “para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres”.

Quanto aos empregados públicos, observa Di Pietro²⁰⁹ que, embora sujeitos à legislação trabalhista, consoante impõe o art. 173, § 1º, inciso II, da CRFB,²¹⁰ “submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para a investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição”.

Ressalta Di Pietro,²¹¹ que “a própria Constituição, no capítulo concernente à Administração Pública (art. 37), derroga parcialmente a legislação trabalhista, ao dispor normas que se aplicam a todos os servidores da Administração Pública Direta ou Indireta”, destacando a exigência de concurso público e a proibição de acumulação de cargos, empregos e funções. Observa Maurício Godinho Delgado, ainda, que a dispensa do empregado público possui necessidade de motivação.²¹²

Em suma, os regramentos dos servidores públicos, abrangidos no RJU, são bastante diversos dos empregados públicos submetidos à CLT. Além disso, a lei condiciona a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica da União, ou o aumento de sua remuneração, à existência de lei de iniciativa privativa do Presidente da República, ao contrário dos empregados públicos submetidos à CLT.

²⁰⁷ BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰⁸ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 711-712.

²¹⁰ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 711-712.

²¹² DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014. p. 1305.

4 PECULIARIDADES DAS ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

4.1 Incoerências na caracterização dos conselhos de fiscalização do exercício profissional como autarquias

Como já dito, as autarquias, em geral, nascem com privilégios administrativos. Também é de se observar que estão submetidas a algumas sujeições próprias de entidades estatais.

As autarquias necessitam de lei específica para sua criação, a teor do art. 37, inciso XIX, da CRFB,²¹³ cuja iniciativa é privativa do Presidente da República, conforme art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “e”, da Carta Magna.

Também possuem personalidade jurídica própria, respondendo por suas obrigações.

As autarquias são responsáveis pelos seus próprios atos, e respondem objetivamente pelos danos produzidos, consoante o art. 37, §6º da CRFB, ou seja, independentemente de culpa ou dolo do agente, assegurado o direito de regresso contra o responsável se esse agiu com dolo ou culpa.

As autarquias têm patrimônio constituído de bens públicos, que têm como características inalienabilidade, da qual decorrem a impenhorabilidade, a imprescritibilidade, e a impossibilidade de oneração. Carvalho Filho²¹⁴ destaca, contudo, a existência de doutrina minoritária que defende a penhorabilidade de bens públicos dominicais (por exemplo, terras devolutas, prédios públicos desativados, bens móveis inservíveis, entre outros), quando utilizados em caráter privado.

Possuem regime diferenciado de execução de dívidas passivas, com o pagamento de débitos via precatórios ou Requisição de Pequeno Valor.²¹⁵

Também se submetem a regime diferenciado para cobrança de dívida ativa, com execução fiscal regida pela Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980,²¹⁶ conforme art. 1º da

²¹³ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1169-1173.

²¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1141-1148.

²¹⁶ BRASIL. *Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

referida lei. Possuem o privilégio da prescrição quinquenal de suas dívidas passivas, de acordo com o art. 1º do Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932.²¹⁷

Também são beneficiadas com a imunidade tributária recíproca de que trata o art. 150, inciso VI, alínea “a”, da CRFB,²¹⁸ em relação aos impostos que incidam sobre o patrimônio, a renda e os serviços.

Os dirigentes das autarquias são considerados autoridades para os fins da Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009²¹⁹ e da Lei 4.717, de 29 de junho de 1965,²²⁰ sendo sujeitos à impetração de mandado de segurança e ajuizamento de ação popular contra seus atos.

Consoante art. 5º, inciso IV, da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985,²²¹ as autarquias têm legitimidade para propor ação civil pública, em benefício do interesse público.

Gozam as autarquias, por força do art. 183 da Lei 13.105, de 10 de julho de 1997,²²² da prerrogativa de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais. Por serem consideradas autarquias, os conselhos de fiscalização do exercício profissional também gozam de tal prerrogativa.²²³

As autarquias se sujeitam ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, de acordo com os art. 70 e 71 da CRFB.²²⁴

Nas causas cíveis em que as autarquias federais forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, é competência da Justiça Federal processar e julgar, conforme art. 109, inciso I, da CRFB, exceto quando a comarca não seja sede de vara

²¹⁷ BRASIL. *Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²¹⁸ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²¹⁹ BRASIL. *Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²⁰ BRASIL. *Lei 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²¹ BRASIL. *Lei 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²² BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. *AgRg no Ag 1.388.776/RJ*. Segunda Turma. Agravante: Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro. Agravado: Marisa Dezidério Bandeira. Relator: Min Herman Benjamin Brasília, 7 jun. 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201002213910&dt_publicacao=15/06/2011>. Acesso em: 2 set. 2016.

²²⁴ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

de Juízo Federal, quando poderão, na forma da lei, ser processadas e julgadas nas Justiças Estaduais, casos em que o recurso cabível será para o Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau, com fulcro nos §§ 3º e 4º do referido art. 109 da CRFB.

As autarquias são obrigadas à realização de concurso público, conforme art. 37, inciso II, da CRFB.

Observa-se que os conselhos de fiscalização do exercício profissional também gozam das diversas prerrogativas e sujeições típicas de autarquias acima elencadas.

Dito isso, há que se ressaltar que os conselhos apresentam diversas outras características que os diferenciam das demais autarquias.

Os recursos que financiam a atividade de fiscalização são provenientes de contribuições da própria categoria, não havendo qualquer recurso destinado pelo orçamento da União. Assim, as despesas dos conselhos não estão contempladas no orçamento anual da União.

Os dirigentes dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, diferentemente das demais autarquias, não são remunerados.

Mediante Instrução Normativa/TCU 57, de 27 de agosto de 2008,²²⁵ o TCU dispensou os responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional de lhe apresentar prestação de contas anuais ordinárias, sem prejuízo da realização de fiscalizações, bem como análise de denúncias e representações envolvendo possíveis irregularidades ocorridas em tais entidades.

Contudo, a Instrução Normativa/TCU 57/2008 foi revogada pela Instrução Normativa/TCU 63, de 1º de setembro de 2010,²²⁶ a qual, após alteração introduzida pela Instrução Normativa/TCU 72, de 15 de maio de 2013,²²⁷ voltou a prever a sujeição das entidades de fiscalização do exercício profissional à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processos contas anuais ordinárias.

²²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 57, de 27 de agosto de 2008*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20100903%5CINT2008-057.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 63, de 1º de setembro de 2010*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130614%5CINT2010-063.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 72, de 15 de maio de 2013*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130612%5CINT2013-072.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

A concessão de diárias no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional é regulamentada pelo Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006,²²⁸ que fixa, inclusive, tabela de valores de indenização de diárias. Entretanto, tal norma não incide sobre os conselhos de fiscalização do exercício profissional, que podem fazer a sua própria normatização da concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, na forma prevista na Lei 11.000, de 15 de dezembro de 2004.²²⁹ A propósito, a ocorrência de irregularidades e inconsistências associadas à concessão de tais valores é tema recorrente no âmbito das entidades de fiscalização profissional, como se pode observar em deliberações exaradas pelo Tribunal de Contas da União, como, por exemplo, o Acórdão 570/2007-TCU/Plenário²³⁰ e o Acórdão 1.535/2008-TCU/2ª Câmara.²³¹

A criação dos empregos de seu quadro e a fixação de sua remuneração dos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional não são objeto de lei.

Não há submissão dos conselhos aos estritos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000),²³² embora tal normativo disponha expressamente, em seu art. 1º, §§ 2º e 3º, que é aplicável às autarquias. Conforme decidido pelo Tribunal de Contas da União, os conselhos de fiscalização do exercício profissional devem observar apenas as normas gerais e princípios da LRF, com destaque para a ação planejada e transparente, não estando submetidos aos limites de gastos com pessoal, pois não participam do Orçamento Geral da União, e suas despesas e receitas não geram impacto na gestão fiscal.²³³

²²⁸ BRASIL. *Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²²⁹ BRASIL. *Lei 11.000, de 15 de dezembro de 2004*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11000.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 016.955/2004-1, Acórdão 570/2007*. Tribunal Pleno. Denunciante: identidade preservada. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 11 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20070703%5CTC-016-955-2004-1.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 010.111/2006-2, Acórdão 1.535/2008*. Tribunal Pleno. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 8 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20070808%5CTC-010-111-2006-2.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³² BRASIL. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal aos conselhos de fiscalização profissional. Sujeição dos funcionários ao regime jurídico da Lei 8.112/1990. *TC 016.756/2003-0, Acórdão 341/2004*. Tribunal Pleno. Consultante: Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados. Relator: Min Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040413/TC%20016.756.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

Assim como as demais autarquias, os conselhos devem realizar concursos para a contratação de pessoal. Contudo, às entidades de fiscalização profissional é admitida a realização de concurso na “forma simplificada, com critérios objetivos de seleção, de modo a assegurar a isonomia entre os interessados, a impessoalidade, transparência e a publicidade dos procedimentos”, conforme entendimento do TCU.²³⁴ Tal deliberação decorre do fato de que a realização de concursos públicos é, por vezes, onerosa em demasia, notadamente quando destinada ao preenchimento de poucas, com salários pouco atrativos, realizados por entidades de fiscalização profissional de orçamentos modestos, como ocorre com grande parte dos conselhos.

Possuem procuradoria própria, sendo que, para as demais autarquias, a representação judicial e extrajudicial, atualmente, é feita exclusivamente pela Procuradoria-Geral Federal, órgão vinculado à Advocacia-Geral da União, consoante art. 9º e 10 da Lei 10.480, de 2 de julho de 2002.²³⁵

Ainda, de acordo parágrafo único do art. 4º do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, as autarquias se vinculam “ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade”. Porém, como visto, inexistente norma tratando da supervisão ministerial sobre os conselhos.

É de se observar que as entidades de fiscalização profissional não sofrem qualquer ingerência administrativa por parte do Estado, visto que seus dirigentes são eleitos pelos profissionais inscritos nos seus quadros, possuindo maior autonomia administrativa do que, por exemplo, as empresas estatais e as sociedades de economia mista. Os dirigentes de tais entidades, ao contrário das demais autarquias, não são remunerados, sujeitando-se, porém, à mesma responsabilização administrativa, civil e criminal por seus atos.

Além disso, apresentam maior autonomia com relação às Agências Reguladoras, já que as entidades de fiscalização profissional não estão incluídas no orçamento público, mantendo-se com recursos próprios, não recebendo qualquer auxílio do Tesouro Nacional.

²³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação acerca de possíveis irregularidades no Conselho Federal de Farmácia. Inspeção. Contratações sem concurso público. *TC 014.784/2002-7, Acórdão 910/2004*. Tribunal Pleno. Relator: Min Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 7 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20040715%5CTC%20014.784.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

²³⁵ BRASIL. *Lei 10.480, de 2 de julho de 2002*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Conforme art. 4º, inciso I, da Lei 9.289, de 4 de julho de 1996,²³⁶ que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus, são isentos de pagamento de custas “a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações”. Porém, o parágrafo único do referido art. 4º dispõe expressamente que “a isenção prevista neste artigo não alcança as entidades fiscalizadoras do exercício profissional”.

A Consolidação das Leis do Trabalho,²³⁷ em seu art. 790-A, que isenta do pagamento de custas a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias e fundações públicas federais, estaduais ou municipais que não explorem atividade econômica, bem como o Ministério Público do Trabalho, em seu parágrafo único (incluído pela Lei 10.537, de 27 de agosto de 2002), dispõe que tal isenção do pagamento de custas também “não alcança as entidades fiscalizadoras do exercício profissional”.

Por fim, cabe mencionar o art. 45 do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março 2015),²³⁸ que trata da necessidade de remessa ao juízo federal competente quanto ao processo que tramitar perante outro juízo, “se nele intervier a União, suas empresas públicas, entidades autárquicas e fundações, ou conselho de fiscalização de atividade profissional, na qualidade de parte ou de terceiro interveniente”.

Chama a atenção a menção expressa aos conselhos, ao lado das entidades autárquicas, o que permite supor que o legislador pretendeu evitar dúvidas quanto à aplicação de tal dispositivo às entidades de fiscalização profissional, o que possivelmente ocorreria se fossem citadas, apenas, as autarquias.

Assim, verifica-se que os conselhos de fiscalização do exercício profissional possuem peculiaridades, que fazem com que se apresentem como entidades atípicas ou *sui generis*, que não se adequam perfeitamente ao conceito de autarquia.

4.2 Natureza jurídica atípica dos conselhos de fiscalização profissional

Algumas leis de criação dos conselhos e ordens de fiscalização não especificaram se sua natureza é pública ou privada (OAB – Lei 8.906, de 4 de julho de 1994,

²³⁶ BRASIL. *Lei 9.289, de 4 de julho de 1996*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9289.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³⁷ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²³⁸ BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

art. 44),²³⁹ outras conferiram personalidade jurídica de direito público (Ordens dos Músicos – Lei 3.857, de 22 de dezembro de 1960; Conselho de Farmácia – Lei 3.820, de 11 de novembro de 1960;²⁴⁰ Conselho de Biblioteconomia – Lei 4.084, de 30 de junho de 1962),²⁴¹ e outras previram personalidade jurídica de direito público e natureza de autarquia (Conselho de Medicina – Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957; Conselho de Engenharia e Agronomia – Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966; Conselho de Psicologia – Lei 5.766, de 20 de dezembro de 1971; Conselho de Arquitetura e Urbanismo – Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010).²⁴²

Assim, poder-se-ia alegar a impossibilidade de se analisar tais entidades em conjunto, por possuírem características tão diversas. Porém, cabe observar o que consignou Maria Helena Diniz,²⁴³ para quem, na linguagem jurídica, natureza indica essência ou substância. Natureza jurídica, por sua vez, é o significado último dos institutos jurídicos, ou, ainda, a “afinidade que um instituto jurídico tem, em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído a título de classificação”.

Assim, possuir a mesma natureza jurídica significa possibilidade de se incluir duas coisas sob a mesma classificação, como por exemplo, a categoria das pessoas jurídicas, que pode ser subdividida em outros grupos, como pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

Em que pese o fato de as normas de criação das referidas entidades não serem uniformes na caracterização como autarquias e pessoas jurídicas de direito público, observa-se que, na maior parte da doutrina, bem como na jurisprudência do STF e do STJ, os conselhos de fiscalização profissional brasileiros são tidos, em seu conjunto, como possuidores da mesma natureza jurídica.

Destaca Vital Moreira²⁴⁴ a existência, basicamente, de dois modelos de autorregulação profissional na Europa, que seriam o sistema europeu continental e o sistema

²³⁹ BRASIL. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁴⁰ BRASIL. *Lei 3.820, de 11 de novembro de 1960*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3820.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁴¹ BRASIL. *Lei 4.084, de 30 de junho de 1962*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4084.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁴² BRASIL. *Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12378.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁴³ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo, Saraiva, 2008.

²⁴⁴ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 259.

anglo-saxônico. No sistema europeu continental, as entidades são dotadas de poderes públicos, e, em princípio, de natureza obrigatória e “unicitária”. No sistema anglo-saxônico, a regulação profissional ora é delegada a organizações profissionais privadas, ora é cometida a organismos reguladores públicos.

Contudo, no caso específico da França, Vital Moreira²⁴⁵ esclarece que a qualificação jurídica das ordens profissionais “é altamente discutida, salvo no caso das ordens dos advogados e demais ‘companhias judiciárias’, que são consideradas estabelecimentos públicos”, sendo que, para as demais, a doutrina dominante tende a classificar como “entidades privadas com missão de serviço público”.

O autor português tece críticas à tese da natureza privada das corporações profissionais, devido à dificuldade em se compatibilizar a natureza privada e a liberdade de associação com a criação pública, a unicidade, a inscrição obrigatória, as funções administrativas e a falta de liberdade de extinção. Assevera que tal tese se tornou ainda mais difícil de sustentar diante da “recente jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, afirmando como princípio a liberdade negativa de associação, salvo no caso de associações de direito público”.²⁴⁶

No Brasil, a questão que surge, preliminarmente, é se, ao exercerem poder de polícia, serviços públicos, e arrecadarem e fiscalizarem tributos, isso necessariamente faria com que os conselhos e ordens devessem pertencer à estrutura da administração pública.

Como visto, o Ministro Sydney Sanches, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717/DF,²⁴⁷ envolvendo o art. 58 e seus parágrafos da Lei 9.649/1998,²⁴⁸ que tratavam da caracterização das entidades de fiscalização profissional como entidades privadas, entendeu, no mérito, que, mediante a interpretação conjugada do art. 5º, inciso XIII, art. 22, inciso XVI, art. 21, inciso XXIV, art. 70, parágrafo único, art. 149 e art. 175 da Constituição Federal, não lhe parecia possível “a delegação, a uma entidade privada,

²⁴⁵ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 276.

²⁴⁶ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 276.

²⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 28 de março de 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 9.

²⁴⁸ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e punir no que concerne ao exercício de atividades profissionais”.

Observa-se que o argumento mais forte para ter sido considerada inconstitucional a caracterização dos conselhos como entidades de direito privado é o fato de exercerem poder de polícia e possuírem capacidade tributária ativa (cobrar, arrecadar e fiscalizar tributos), que só pode ser delegada a pessoa jurídica de direito público, consoante art. 7º do Código Tributário Nacional. Poder-se-ia destacar, ainda, a obrigatoriedade de inscrição dos profissionais e a falta de liberdade para extinção, conforme Vital Moreira.²⁴⁹

Para Bandeira de Mello,²⁵⁰ o só fato de ser criada entidade autárquica implica que a atividade que exercerá é típica da administração pública.

Bandeira de Melo²⁵¹ resume as características das pessoas de direito público, que seriam: finalidade pública; ausência de fim lucrativo; obrigação de prosseguir o próprio escopo; impossibilidade de se dissolver por vontade própria; constituição coativa ou filiação compulsória; criação pelo Estado ou intervenção do Estado em sua criação; privilégios conferidos pelo Estado e restrições por ele impostas; submissão à tutela do Estado.

De outra parte, o referido autor caracteriza as pessoas privadas, que possuem origem na vontade particular, finalidade de interesse particular, fim geralmente lucrativo, liberdade para delimitar seu escopo, liberdade para se dissolver, sujeição a controle negativo pelo Estado, ou simples fiscalização.

Observa-se, portanto, que os conselhos, de forma geral, apresentam as características das pessoas de direito público, acima elencadas.

Defendem alguns doutrinadores espanhóis mencionados por Vital Moreira²⁵², no caso específico da Espanha, tais como G. Ariño Ortiz²⁵³ e J. Souvirón

²⁴⁹ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 276.

²⁵⁰ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 140.

²⁵¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968. p. 266-277.

²⁵² MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 220.

²⁵³ ORTIZ, Gaspar Ariño. *Corporaciones profesionales y administración pública*. 1973. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2112634>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

Morenilla²⁵⁴, que as entidades de fiscalização profissional seriam públicas, mas não pertencentes à estrutura da administração pública.

Também no Brasil há doutrinadores que defendem que entidades de fiscalização profissional seriam públicas não estatais, como, por exemplo, Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara.²⁵⁵

Nesse ponto, cabe mencionar a existência de controvérsia quanto à submissão dos conselhos de fiscalização profissional à jurisdição do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (MTFC), no que tange à realização de auditoria de gestão, cujo relatório é uma das peças que compõem as contas anuais ordinárias das referidas entidades, apreciadas pelo Tribunal de Contas da União.

Mediante o Acórdão 161/2015-TCU/Plenário,²⁵⁶ a Corte de Contas fixou o entendimento de que a elaboração de tal peça cabe à Secretaria Federal de Controle Interno, órgão da estrutura do MTFC. Todavia, a pedido do MTFC, a Advocacia-Geral da União produziu o Parecer 204/2016/ASJUR-MTFC/CGU/AGU, de 22/8/2016, no qual defende que tais entidades não integram a Administração Pública, não se sujeitando à supervisão ministerial, e, por essa razão, o referido órgão de controle interno não possuiria competência para atuar junto aos conselhos.

A fim de justificar o tratamento diferenciado quanto aos conselhos em relação às entidades do Sistema “S”, que não são integrantes da Administração Pública, mas que se submetem à auditoria de gestão por parte do MTFC, a AGU, no referido parecer, alega que as entidades do Sistema “S” recebem recursos governamentais e prestam serviços de natureza pública, e que os conselhos arrecadam recursos de particulares, para a execução de suas funções que, apesar de essenciais à sociedade, não constituiriam prestação de serviços públicos.

²⁵⁴ MORENILLA, José María Souvirón *Naturaleza y caracteres de los colegios profesionales*. Madrid: Instituto Nacional de Prospectiva, 1980.

²⁵⁵ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Conselhos de fiscalização profissional: entidades públicas não estatais. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, ano 1, n 4, out./dez. 2006, p. 329-330.

²⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Projeto de decisão normativa que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2014, a serem apresentadas em 2015, julgadas pelo tribunal. *TC 015.494/2014-4, Acórdão 161/2015*. Tribunal Pleno. Relator: Min Benjamin Zymler. Brasília, 4 fev. 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=516494>>. Acesso em: 21 out. 2016.

O referido parecer se encontra juntado ao processo administrativo TC 027.232/2016-6, em tramitação no Tribunal de Contas da União. Ainda não havia, até a conclusão do presente trabalho, posicionamento da Corte de Contas quanto ao assunto.

Contudo, não se verifica, no direito positivo brasileiro, fundamentação para a caracterização dos conselhos como entes públicos não estatais, pois, nesse caso, poder-se-ia alegar que tais entidades não se submeteriam às prerrogativas e sujeições aplicáveis aos entes estatais, tais como, por exemplo, a observância ao teto constitucional no que se refere à remuneração de seus empregados, a submissão aos princípios que regem a administração pública, consubstanciados no art. 37 da Constituição Federal, a imunidade tributária recíproca, a competência da Justiça Federal para processar e julgar as causas cíveis em que forem parte, a prerrogativa de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, entre outros.

Tal questão já foi enfrentada, inclusive, pelo STF, ao julgar o RE 539.224/CE,²⁵⁷ ocasião em que, seguindo jurisprudência mansa e pacífica, reformou Acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, entendendo que os conselhos se submetem ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal, por serem autarquias. No referido julgado, não foi acatada a tese defendida pelo TRF 5ª Região, no sentido de que os conselhos são autarquias não pertencentes à Administração Pública.

Além da decisão acima referida, bem como a proferida na ADI 1.717/DF,²⁵⁸ já mencionada no presente trabalho, há outras decisões do Supremo Tribunal Federal definindo os conselhos de fiscalização profissional como autarquias. Um dos primeiros julgados acerca do assunto ocorreu no âmbito do Recurso Extraordinário 29.233/SP,²⁵⁹ de 1956, no qual a Corte Suprema firmou o entendimento de que o Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura de São Paulo (CREA-SP) exercia serviço público federal, bem

²⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário. RE 539.224/CE. Primeira Turma. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Conselho Regional de Biblioteconomia 3ª Região – CRB 3. Relator: Min Luiz Fux. Brasília, 22 mai. 2012 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+539224%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+539224%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a4jv9nb>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

²⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 1.717/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

²⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Recurso Extraordinário. RE 29.233/SP. Primeira Turma. Recorrente: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da 6ª Região. Recorrido: Companhia Geral de Engenharia S/A e outra. Relator: Min Candido Motta Filho. Rio de Janeiro, 27 set. 1956. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=130047>>. Acesso em: 5 set. 2016.

como que possuía natureza autárquica e integrava o sistema administrativo do Estado. Pode-se citar outras decisões ratificaram tal posicionamento, tais como as proferidas nos Mandados de Segurança 10.272/DF²⁶⁰ e 22.643/SC.²⁶¹

Ressalte-se que o surgimento dos primeiros conselhos data do período do regime ditatorial do Estado Novo, iniciado em 1937 e que perdurou até 1945. Nessa época, principalmente, na Itália e na Alemanha, ocorria o que o autor Vital Moreira²⁶² denominou como “falsa” ou “pseudo” autorregulação pelas corporações, devido “à cooptação estatizante do corporativismo”.

No Brasil, resultando em uma maior proximidade com o poder central, os conselhos obtiveram sua inclusão na administração pública indireta com fundamento no art. 4º, II, “a”, do mencionado Decreto-lei 200/1967,²⁶³ tendo em vista a abrangência do conceito de autarquia constante do art. 5º, I, da referida norma.

Conforme assinalou Bandeira de Mello, a sabedoria popular cunhou a frase *barba non facit monachum*, significando que “não é através da designação dada à pessoa jurídica que se conhece sua estrutura. O nome que lhe é dado é insuficiente para dar a conhecer sua intimidade estrutural”.²⁶⁴

Em que pese a necessidade de tutela estatal, deve-se considerar as características que afastam os conselhos das demais autarquias.

É de se destacar que as entidades de fiscalização profissional não sofrem qualquer ingerência por parte do Estado, visto que seus dirigentes são eleitos pelos profissionais inscritos nos seus quadros, possuindo maior autonomia administrativa do que,

²⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança. *MS 10.272/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Iseu de Almeida e Silva. Relator: Min Victor Nunes. Brasília, 8 mai. 1963. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+10272%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+10272%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daos&url=http://tinyurl.com/bo94chq>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança. *MS 22.643/SC*. Tribunal Pleno. Impetrante: Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina – Cremesc e outro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min Moreira Alves. Brasília, 6 ago. 1998. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22643%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22643%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daos&url=http://tinyurl.com/aoz8maf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁶² MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 138.

²⁶³ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁶⁴ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968. p. 369.

por exemplo, as empresas estatais e as sociedades de economia mista, visto que seus membros não podem ser indicados pelo Estado.

É de se questionar, portanto, se a identificação total das entidades de fiscalização profissional com as autarquias típicas não traria aumento na rigidez dos procedimentos e na quantidade de normas e regulamentos, bem como possibilitaria o surgimento de argumentos favoráveis à sujeição integral à lei de responsabilidade fiscal e a integração ao orçamento público. Também poderia proporcionar maior rigidez na contratação de pessoal, ante a necessidade de lei de iniciativa do Poder Executivo para a criação de cargos públicos e aumento de remuneração.

Assim, não se pode conceber os conselhos de fiscalização profissional como simples agentes do Governo, ou seja, uma *longa manus* do Estado. É necessário reconhecer que tais entidades possuem peculiaridades, que fazem com que não se identifiquem como autarquias típicas.

Cabe trazer à colação a lição de Moreira Neto,²⁶⁵ no sentido de que deve haver atualização da hermenêutica jurídica, que se impõe devido à persistência da interpretação caracteristicamente positivista, exageradamente formalista e atrelada apenas ao conceito de legalidade por subsunção. Conforme Luís Roberto Barroso,²⁶⁶ trata-se da interpretação retrospectiva, em que “se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove em nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo”.

Além disso, cabe mencionar que a Constituição Federal,²⁶⁷ ao tratar sobre a administração pública indireta, menciona as formas autarquia, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, apenas reproduzindo o que já havia sido elencado no Decreto-lei 200/1967,²⁶⁸ o que poderia levar a crer que se trata de rol exaustivo. Pode-se defender, entretanto, que não se trata de rol exaustivo.

²⁶⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 143-144.

²⁶⁶ *apud* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 144.

²⁶⁷ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁶⁸ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Vários doutrinadores, como, por exemplo, Di Pietro²⁶⁹ e Moreira Neto,²⁷⁰ defendem que outras entidades integrariam a administração pública indireta, as quais não se enquadram nos tipos pré-concebidos no Decreto-lei 200/1967, tais como os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e os entes paraestatais.

Desse modo, ao tempo em que é de se concluir que, de fato, são entidades de direito público, integrantes da administração pública estatal, há que se contemplar, nos normativos, a verdadeira natureza jurídica das entidades de fiscalização profissional, definindo de maneira suficiente sua tipificação legal.

Em suma, a identificação integral dos conselhos como autarquias, sem o reconhecimento da sua atipicidade, e da necessidade de ajustes na legislação a fim de melhor definir sua verdadeira natureza jurídica, de modo que se mostre mais condizente com suas características, com a aplicação de todas as sujeições e prerrogativas a que estas estão submetidas, poderá representar a descaracterização de tais entidades como autorregulação profissional.

Não se entende, de outra parte, o tratamento diferenciado dado à OAB, que foi a primeira entidade de fiscalização profissional criada no Brasil, por força do art. 17 do Decreto 19.408, de 18 de novembro de 1930, e que serviu de paradigma às demais.²⁷¹

Vale observar, por exemplo, que a OAB exerce poder de polícia e serviço público, e por disposição legal expressa e também conforme interpretação jurisprudencial, trata-se de entidade não considerada como pertencente à estrutura estatal. Contudo, trata-se de disposição legal polêmica, pois todas essas peculiaridades estão presentes nos demais conselhos.

Conforme Carvalho Filho,²⁷² ao afirmar que a OAB não é comparável às demais entidades de fiscalização profissional, o STF constituiu discriminação em relação a estas, “já que o objetivo nuclear de todas é o mesmo – a regulamentação e a fiscalização do exercício das profissões”. Além disso, ao se dizer que não integram a administração pública

²⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 549.

²⁷⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 191.

²⁷¹ BRASIL. *Decreto 19.408, de 18 de novembro de 1930*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19408.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

²⁷² CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 480.

indireta, não se compreende qual a sua verdadeira posição no sistema de governo. Também não se compreende o motivo de não se submeter à jurisdição do Tribunal de Contas da União.

Cabe, a propósito, trazer à colação frase proferida pelo ministro Joaquim Barbosa, quando do julgamento da ADI 3.026/DF,²⁷³ no sentido de que, se o que distingue a OAB dos demais conselhos é o fato de poder ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade e ter previsão constitucional, na verdade, tratar-se-ia de argumento que justificaria a tese contrária, ou seja, de que a OAB deve se submeter com mais intensidade ainda às normas de direito público.

Ressalte-se, por fim, que, no âmbito da já mencionada ADC 36/DF,²⁷⁴ em que houve pedido de cautelar pelo requerente visando a declarar a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998,²⁷⁵ a Ministra Relatora Cármen Lúcia, de acordo com o rito estabelecido no art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999,²⁷⁶ solicitou, entre outras providências, a manifestação da Procuradoria-Geral da República.

Mediante o Parecer 155.397/2016-AsJConst/SAJ/PGR, de 4 de julho de 2016,²⁷⁷ juntado aos autos da ADC 36/DF,²⁷⁸ a Procuradoria-Geral da República, ao tempo em que se pronuncia no sentido de que deveria ser declarado inconstitucional o art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, consigna que não se deveria estender aos conselhos de fiscalização do exercício profissional o entendimento do STF acerca da natureza da OAB, por se tratar de

²⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3.026/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

²⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. ADC 36/DF. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁷⁵ BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁷⁶ BRASIL. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁷⁷ BRASIL. Procuradoria Geral da República. Parecer 155.397/2016-AsJConst/SAJ/PGR, de 4 de julho de 2016. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5.367/DF. Brasília, 4 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309880269&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁷⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. ADC 36/DF. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

situação excepcional, conforme decidido da ADI 3.026/DF²⁷⁹. Pondera o Procurador-Geral, entretanto, no referido parecer, que, “a rigor, não existe motivação que justifique tratamento díspar para a OAB ante os demais conselhos de fiscalização do exercício profissional”.

Uma das questões mais importantes quanto à definição da natureza jurídica dos conselhos é que tem grande reflexo na definição do regime jurídico de seus empregados, conforme a seguir.

4.3 Regime jurídico dos empregados dos conselhos de fiscalização profissional

A definição da natureza jurídica dos conselhos, ou seja, se integram a administração pública, e qual o seu posicionamento na estrutura desta, é importante para se apurar qual é o regime jurídico aplicável aos empregados das referidas entidades.

A forma de regular as relações de trabalho e emprego entre os conselhos e seus empregados faz parte do regime jurídico ao qual estão submetidas tais entidades. Para Maria Helena Diniz,²⁸⁰ na linguagem jurídica em geral, regime designa o modo de disciplinar, juridicamente, instituições, bens ou pessoas. Celso de Mello define regime jurídico como “o conjunto de princípios, normas e categorias que regem o funcionamento de determinado instituto jurídico”.²⁸¹

Conforme De Plácido e Silva,²⁸² regime jurídico:

é a expressão que designa o conjunto de normas que incidem sobre determinado aspecto da personalidade física ou jurídica, nos diversos papéis sociais de sua atuação, compreendendo desde as normas de origem constitucional até as disposições normativas privadas que regulam determinada situação. Neste sentido, são usadas as expressões regime jurídico do casamento, da magistratura, do empregado etc.

Desse modo, o conjunto dos princípios, normas e categorias referentes aos empregados dos conselhos representam seu regime jurídico.

²⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3.026/DF. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

²⁸⁰ DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

²⁸¹ *apud* DINIZ, Maria Helena. *Dicionário jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2008.

²⁸² SILVA, De Plácido. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Especificamente quanto à Ordem dos Advogados do Brasil, anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988, seu quadro de pessoal era regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952,²⁸³ revogada pela Lei 8.112/1990), conforme o art. 148 do antigo Estatuto da OAB (Lei 4.215/1963).²⁸⁴

Após o advento da Constituição de 1988, foi promulgada a Lei 8.906/1994,²⁸⁵ que estabeleceu o atual Estatuto da Advocacia e da OAB, a qual dispõe, em seu art. 79, que aos empregados da entidade se aplica o regime celetista. Tal previsão foi confirmada pelo STF na ADI 3.026/DF,²⁸⁶ que definiu, ainda, que não há exigência de concurso público para os empregados da OAB.

De outra parte, na OAB, os cargos de conselheiros, dirigentes das subseções ou membros da diretoria das Caixas de Assistência, são preenchidos por meio de eleição, sem remuneração.

Algumas normas de criação de outras entidades de fiscalização profissional surgidas anteriormente ao advento da Constituição Federal de 1988 previram a aplicação do regime celetista, como, por exemplo: Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade (art. 8º do Decreto-lei 1.040, de 21 de outubro de 1969);²⁸⁷ Conselhos Federal e Regionais de Psicologia (art. 35 da Lei 5.766, de 20 de dezembro de 1971); Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem (art. 19 da Lei 5.905, de 12 de julho de 1973);²⁸⁸ Conselhos Federal e Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (art. 20 da Lei 6.316, de 18 de dezembro de 1975);²⁸⁹ Conselho Federal e Regionais de Corretores de Imóveis (art. 22 da Lei 6.530, de 12 de maio de 1978);²⁹⁰ Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas (art. 22 da Lei 6.583, de

²⁸³ BRASIL. *Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

²⁸⁴ BRASIL. *Lei 4.215, de 27 de abril 1963*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4215.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

²⁸⁵ BRASIL. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁸⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.026/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 8 mar. 2016.

²⁸⁷ BRASIL. *Decreto-lei 1.040, de 21 de outubro de 1969*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De1040.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁸⁸ BRASIL. *Lei 5.905, de 12 de julho de 1973*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5905.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁸⁹ BRASIL. *Lei 6.316, de 17 de dezembro de 1975*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6316.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁰ BRASIL. *Lei 6.530, de 12 de maio de 1978*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6530.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

20 de outubro de 1978);²⁹¹ Conselhos Federal e Regionais de Biologia (art. 28 da Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979);²⁹² Conselhos Federal e Regionais de Odontologia (art. 24 da Lei 4.324, de 15 de abril de 1964);²⁹³ Conselhos Federal e Regionais de Relações Públicas (art. 13 do Decreto-lei 860, de 11 de setembro de 1969).²⁹⁴

Outras leis mais recentes que trataram da criação de conselhos, posteriores ao advento da Constituição Federal de 1988, também preveem a aplicação, ao seu quadro de empregados, do regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho.²⁹⁵ Pode-se citar, por exemplo, os Conselhos Federal e Regionais de Economistas Domésticos (art. 31 da Lei 8.042, de 13 de junho de 1990) e os Conselhos Federal e Regionais de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (art. 41 da Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010).

As leis de criação dos seguintes entes de fiscalização do exercício profissional não tratam do regime jurídico de seus empregados: Conselho Federal de Medicina (Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957); Conselho Federal de Economia (Lei 1.411, de 13 de agosto de 1951);²⁹⁶ Conselho Federal de Química (Lei 2.800, de 18 de junho de 1956); Conselho Federal de Farmácia (Lei 3.820, de 11 de novembro de 1960); Conselho Federal de Biblioteconomia (Lei 9.674, de 25 de junho de 1998);²⁹⁷ Conselho Federal de Administração (Lei 4.769, de 9 de setembro de 1965);²⁹⁸ Conselho Federal de Representantes Comerciais (Lei 4.886, de 9 de dezembro de 1965);²⁹⁹ Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966); Conselho Federal de Estatística (Lei 4.739, de 15 de julho de 1965);³⁰⁰ Conselho Federal de Medicina Veterinária (Lei 5.517, de

²⁹¹ BRASIL. *Lei 6.583, de 20 de outubro de 1978*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6583.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹² BRASIL. *Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6684.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹³ BRASIL. *Lei 4.324, de 15 de abril de 1964*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4324.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁴ BRASIL. *Decreto-lei 860, de 11 de setembro de 1969*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0860.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁵ BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁶ BRASIL. *Lei 1.411, de 13 de agosto de 1951*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11117.html>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁷ BRASIL. *Lei 9.674, de 25 de junho de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9674.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁸ BRASIL. *Lei 4.769, de 9 de setembro de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4769.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

²⁹⁹ BRASIL. *Lei 4.886, de 9 de dezembro de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4886.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁰ BRASIL. *Lei 4.739, de 15 de julho de 1965*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4739.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

23 de outubro de 1968);³⁰¹ Conselho Federal de Biomedicina (Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979);³⁰² Conselho Federal de Fonoaudiologia (Lei 6.965, de 9 de dezembro de 1981);³⁰³ Conselho Federal de Radiologia (Lei 7.394, de 29 de outubro de 1985);³⁰⁴ Conselho Federal de Museologia (Lei 7.287, de 18 de dezembro de 1984);³⁰⁵ Conselho Federal de Serviço Social (Lei 8.662, de 7 de junho 1993);³⁰⁶ Conselho Federal de Educação Física (Lei 9.696, de 1º de setembro de 1998).³⁰⁷

Assim, verifica-se que algumas normas preveem, expressamente, o regime celetista, enquanto que outras nada dizem acerca do regime jurídico dos empregados das entidades de fiscalização profissional. Também aqui poderia ser alegada a impossibilidade de se analisar tais entidades em conjunto, no que tange ao regime jurídico dos empregados. Porém, como já dito, trata-se de entidades que a doutrina e a jurisprudência consideram possuírem a mesma natureza jurídica.

Em consonância com o estabelecido em suas leis de criação, as entidades de fiscalização profissional que preveem o regime celetista para seu quadro de empregados, ao lançarem editais de concurso, fazem constar o enquadramento na CLT. Vide, por exemplo, o Edital de Concurso Público do Conselho Regional de Psicologia de Alagoas, lançado em 2016:³⁰⁸

CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE ALAGOAS - CRP-15
 CONCURSO PÚBLICO 01/2016 PARA CARGOS DE NÍVEIS MÉDIO E SUPERIOR
 EDITAL NORMATIVO 01 – DE 13 DE JULHO DE 2016
 Documento atualizado de acordo com Comunicado publicado em 15/08/16
 A Presidente do CONSELHO REGIONAL DE PSICOLOGIA DE ALAGOAS - CRP-15, no uso de suas atribuições legais, torna pública a realização de

³⁰¹ BRASIL. *Lei 5.517, de 23 de outubro de 1968*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5517.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰² BRASIL. *Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6684.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰³ BRASIL. *Lei 6.965, de 9 de dezembro de 1981*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6965.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁴ BRASIL. *Lei 7.394, de 29 de outubro de 1985*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7394.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁵ BRASIL. *Lei 7.287, de 18 de dezembro de 1984*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7287.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁶ BRASIL. *Lei 8.662, de 7 de junho de 1993*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁷ BRASIL. *Lei 9.696, de 1º de setembro de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19696.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁰⁸ CONSELHO Regional de Psicologia de Alagoas – CRP-15, Concurso Público 01/2015 para cargos de níveis médio e superior, Edital Normativo 01, 13 jul. 2016. Disponível em:

<http://www.quadrix.org.br/recursos/1/concursos/2016/CRP15/CRP15_concurso_publico_2016_edital_V1.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2016.

CONCURSO PÚBLICO para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva do quadro de pessoal do CRP-15, de acordo com a legislação pertinente e com as normas constantes neste edital e em seus anexos.

1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES[...]

1.6 O contrato de trabalho se dará sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou aquele que estiver vigente à época da contratação, e jornada de trabalho semanal de 40 (quarenta) horas para o cargo de auxiliar administrativo e jornada semana de 30 (trinta) horas para o cargo de Psicólogo Agente Fiscal.

Ressalte-se que, mesmo naquelas entidades de fiscalização profissional cuja norma de criação não prevê expressamente a aplicação da CLT, o enquadramento dos empregados, quando de sua contratação, ocorre em tal regime. Observe-se, por exemplo, o seguinte trecho do Edital de Concurso Público do Conselho Regional de Medicina do Estado de Tocantins, lançado em 2015:³⁰⁹

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO TOCANTINS - CRM-TO CONCURSO PÚBLICO 01/2015 PARA CARGOS DE NÍVEIS MÉDIO E SUPERIOR EDITAL NORMATIVO 01/2015 – CRM-TO, DE 26 DE AGOSTO DE 2015

O Presidente do CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO TOCANTINS - CRM-TO, no uso de suas atribuições legais, torna pública a realização de CONCURSO PÚBLICO para provimento de vagas e formação de cadastro de reserva do quadro de pessoal do CRM-TO, podendo ocorrer a lotação, no interesse do CRM-TO, nas cidades de Palmas, Araguaína e Gurupi, de acordo com a legislação pertinente e com as normas constantes neste edital e em seus anexos.

1 DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES[...]

1.6 O candidato aprovado, após a sua contratação pelo CRM-TO, dentro do limite de vagas, terá a sua relação de trabalho regida pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho e jornada de trabalho descrita na tabela de cargos do item 2.1.

Destaque-se que, em audiência pública realizada em 3/9/2014 na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) do Senado Federal, foi informado por um membro da Procuradoria Regional da República integrante de grupo especial do Ministério Público Federal destinado a analisar a questão das ações que pleiteiam a transposição dos empregados dos conselhos para o regime estatutário, informou que existiam, à época, “mais de 20 ações civis públicas” impetradas com tal objetivo.³¹⁰

³⁰⁹ CONSELHO Regional de Medicina do Estado do Tocantins - CRM-TO, Concurso Público 01/2015 para cargos de níveis médio e superior, Edital Normativo 01/2015 – CRM-TO, 26 ago. 2015. Disponível em: <http://www.quadrix.org.br/resources/1/concursos/2015/crmtoc/CRMTO_concurso_publico_2015_edital_v1.pdf>. Acesso em: 4 set. 2015.

³¹⁰ EMPREGADOS de conselhos de fiscalização profissional cobram mudança para regime estatutário. Data: 3 de set. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/03/empregados-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-cobram-mudanca-para-regime-estatutario>>. Acesso em: 4 de set. 2015.

De acordo com outro participante do evento acima, representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), “cerca de 23 mil funcionários devem passar pela troca de regime, ao custo de R\$ 65 milhões por ano”, caso tais ações obtenham êxito.³¹¹

Uma das referidas ações foi objeto do Recurso Extraordinário 562.917/CE,³¹² no qual o Relator Ministro Gilmar Mendes deu provimento ao recurso, para cassar acórdão e conceder segurança em Ação Judicial que pleiteava o enquadramento na Lei 8.112/1990 de empregados do Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará (Cremec). O mencionado Recurso Extraordinário 562.917/CE foi interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, que reformou sentença de primeiro grau favorável ao Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce) e outro, que havia decidido que os empregados do Cremec se submetem aos comandos da Lei 8.112/1990.

O Relator Ministro Gilmar Mendes, em seu Voto que fundamentou a decisão no Recurso Extraordinário 562.917/CE, consignou que:

Assim, verifica-se que a orientação do Tribunal de origem destoa de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que os servidores integrantes dos quadros de Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional se submetem ao regime jurídico único, cuja regulamentação ampara-se na Lei 8.112/90.

Consoante consulta ao portal da Corte Suprema na *Internet*, verificou-se que a publicação da decisão no DJ ocorreu em 18/10/2012, e que houve o trânsito em julgado da decisão em 31/10/2012.³¹³

³¹¹ EMPREGADOS de conselhos de fiscalização profissional cobram mudança para regime estatutário. Data: 3 de set. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/03/empregados-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-cobram-mudanca-para-regime-estatutario>>. Acesso em: 4 de set. 2015.

³¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 562.917/CE*. Decisão Monocrática. Recorrente: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce) e outro. Recorrido: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Gilmar Mendes. Brasília, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+562917%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ammyrb>>. Acesso em: 2 set. 2016.

³¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 562.917/CE*. Decisão Monocrática. Recorrente: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce) e outro. Recorrido: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2557269>>. Acesso em: 2 set. 2016.

Contra o referido julgado foi proposta pela Advocacia-Geral da União a Ação Rescisória 2.377,³¹⁴ ainda pendente de apreciação.

Merece atenção a menção, pelo Ministro Gilmar Mendes, quanto à existência de pacífica jurisprudência do STF sobre o assunto do enquadramento na Lei 8.112/1990.

Cabe destacar, ainda, que a indefinição acerca do regime jurídico dos empregados dos conselhos traz dificuldades na contratação de pessoal por parte de tais entidades, podendo ser citado, como exemplo, o Conselho Regional de Medicina Veterinária de São Paulo. O Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública,³¹⁵ com pedido de antecipação de tutela, em face do referido conselho e da União, por conta do lançamento do Edital 1/2012, para realização de concurso público visando ao provimento de vagas e formação de cadastro de reserva que estabeleceu o regime celetista aos seus funcionários. O MPF requereu o estabelecimento, no edital, do regime jurídico único estatutário para a contratação dos servidores do referido conselho.

O conselho e a União interpuseram Apelação contra a sentença, que julgou procedente o pedido do MPF. Os autos se encontram, atualmente, no TRF da 3ª Região, aguardando apreciação do recurso.³¹⁶ Enquanto não dirimida tal questão no âmbito judicial, o Conselho Regional de Medicina Veterinária de São Paulo se encontra impedido de suprir as suas carências de pessoal, o que provoca evidentes prejuízos ao cumprimento de sua missão institucional.

A se prosperar ações propostas pelos empregados dos conselhos visando à transposição para o RJU, bem como as ações ajuizadas pelo Ministério Público, visando ao estabelecimento do regime estatutário nos editais de concursos das referidas entidades, é de se

³¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Rescisória. AR 2.377/CE. Autor: União. Réu: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce). Relatora: Min Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4461804>>. Acesso em: 14 out. 2016.

³¹⁵ BRASIL. Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo. Ação Civil Pública. ACP 0018005-64.2012.4.03.6100. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo e União. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

³¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação. *ApelReex 2012.61.00.018005-4*. Apelante: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Nery Junior. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/consultas/Internet/ConsultaProcessual/Processo?numeroProcesso=00180056420124036100>>. Acesso em: 14 out. 2016.

concluir que eventualmente, poderá haver a necessidade de destinação de recursos públicos aos conselhos de fiscalização profissional, ou, até mesmo, sua inclusão no orçamento da União, e, por consequência, a obrigatoriedade da inclusão de tais entidades no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), conforme determinado no art. 1º do Decreto 347, de 21 de novembro de 1991.³¹⁷

Tal decreto dispõe, inclusive, em seu art. 2º, que as entidades da administração indireta cujo pessoal seja regido pelo RJU devem utilizar, para o cadastro e pagamento de seus servidores, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), instituído pelo Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990.³¹⁸

Esclareça-se que o Ministério do Planejamento, gestor do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), no qual os servidores abrangidos pelo regime jurídico único devem ser incluídos, bem como o Tribunal de Contas da União, responsável pelos registros de admissão de pessoal submetido à Lei 8.112/1990, realizado no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), informaram que, até o momento, não houve a inclusão nos referidos sistemas de qualquer empregado das entidades de fiscalização profissional.

Ademais, observou-se que algumas ações judiciais pleiteando a transposição não teriam incluído a União no polo passivo, mas, tão somente, as entidades de fiscalização, que não possuem qualquer ingerência nos sistemas acima mencionados. Tal teria sido o caso da ação ajuizada pelo Sindsoce, envolvendo os empregados do Cremec, que, como já dito, consta como transitada em julgado.

Desse modo, em caso de êxito em alguma das referidas ações que não tenha previsto a União no polo passivo, poderá ocorrer uma situação inusitada, já que os empregados, perante os respectivos conselhos, deverão ser submetidos às prerrogativas e sujeições próprias dos servidores regidos pelo Regime Jurídico Único, como, por exemplo, a estabilidade e a necessidade de processo administrativo disciplinar, em caso de demissão, de que trata o art. 41 da CRFB.³¹⁹ Porém, caso a sentença não obrigue à União ao reconhecimento do direito à transposição, os conselhos ainda terão que continuar cumprindo

³¹⁷ BRASIL. *Decreto 347, de 21 de novembro de 1991*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³¹⁸ BRASIL. *Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99328.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³¹⁹ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

obrigações pertinentes ao regime da CLT, como, por exemplo, o recolhimento das contribuições sociais ao Instituto Nacional de Seguridade Social, bem como de recursos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Dito isso, é necessário ressaltar que muitas dessas entidades possuem baixa capacidade arrecadatória. Além disso, há conselhos, como o de Representantes Comerciais (Lei 4.886, de 9 de dezembro de 1965) e o de Corretores de Imóveis (Lei 6.530, de 12 de maio de 1978),³²⁰ cuja arrecadação sofre grande oscilação, conforme o desempenho da economia, chegando a casos em que é necessária a demissão de empregados em face da insuficiência de recursos para o pagamento dos salários.

Além disso, caso houvesse a transposição para o RJU, poderiam ocorrer dificuldades concernentes a pleitos de criação de carreiras únicas e equiparações salariais.

Como já dito acima, em sendo caracterizados os conselhos como autarquias, integrantes da administração pública indireta, submetem-se aos princípios que regem a administração pública, entre eles, o da impessoalidade e o do concurso público.

Porém, os requisitos constitucionais para criação dos empregos por lei de iniciativa do Presidente da República e fixação dos subsídios e da remuneração por lei não são exigidos quanto aos conselhos, de modo que tais entidades possuem autonomia para criar empregos e fixar remuneração para os seus empregados.

Cabe lembrar a opinião de Odete Medauar,³²¹ no sentido de que quem, de fato, exerce poder de polícia no âmbito dos conselhos não são seus empregados, que, em geral, exercem serviços burocráticos de recebimento de anuidades e cadastramento de filiados, mas “pessoas eleitas por seus pares para exercício temporário de diretoria (mandato, em geral de dois anos), auxiliados por empregados celetistas”. Tais diretores, ou conselheiros, não recebem remuneração.

Como ressaltado, a constitucionalidade do §3º do art. 58º da Lei 9.649/1998³²² está sendo discutida no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade

³²⁰ BRASIL. *Lei 6.530, de 12 de maio de 1978*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6530.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³²¹ MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 113.

³²² BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

ADC 36/DF³²³, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 5.367/DF, as quais ainda se encontram pendentes de julgamento.

Nesse ponto, cabe comentar que se entende que seria oportuno e conveniente que o julgamento da ADC 36/DF, ADI 5.367/DF e ADPF 367/DF, que deverá ser conjunto, visto que tais ações se encontram apensadas, aguardasse a apreciação do mérito da ADI 2.135/DF³²⁴. Isso porque, caso as três primeiras ações sejam julgadas em momento anterior, e se decida pela inconstitucionalidade do § 3º do art. 58 da Lei 9.649/1998³²⁵ (e, portanto, pela aplicação do RJU aos conselhos de fiscalização do exercício profissional), há a possibilidade de que, posteriormente, quando do julgamento da ADI 2.135/DF, venha a ser decidido que não houve inconstitucionalidade na extinção do RJU, de modo que não haveria a vedação ao estabelecimento do regime celetista aos empregados dos conselhos.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, considerou aplicável a Lei 8.112/1990, conforme o Recurso Especial 507.536/DF,³²⁶ mediante o qual determinou a todos os conselhos, com exceção da OAB, a implantação do RJU a seus empregados. A seguir, a ementa do referido julgado:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIAS CORPORATIVAS. REGIME DE CONTRATAÇÃO DE SEUS EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DA LEI N 8.112/90.

1. A atividade de fiscalização do exercício profissional é estatal, nos termos dos arts. 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XIV, da Constituição Federal, motivo pelo qual as entidades que exercem esse controle têm função tipicamente pública e, por isso,

³²³ PARTIDO DA REPÚBLICA. *Petição inicial de Ação Declaratória de Constitucionalidade*. Pede declaração de constitucionalidade do §3º do art. 58º da Lei 9.649/1998, que aplica regime celetista aos conselhos de classe. Brasília, 16 de junho de 2014. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

³²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³²⁵ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi, Brasília, em 18 nov. 2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 27 ago. 2015.

possuem natureza jurídica de autarquia, sujeitando-se ao regime jurídico de direito público. Precedentes do STJ e do STF [...].

Ressalte-se, no entanto, que o referido acórdão do STJ foi anulado, mediante julgamento datado de 5/2/2015, ante a falta de intimação de vários Sindicatos de conselhos de fiscalização do exercício profissional. Consta, ainda, do portal de consulta à jurisprudência do STJ, que o julgamento do referido processo foi sobrestado em questão de ordem, em 15/9/2015, tendo o processo sido encaminhado em 2/12/2015 ao Supremo Tribunal Federal para apreciação de Recurso Extraordinário, com fulcro no art. 543, § 2º, do Código de Processo Civil de 1973³²⁷. Em consulta ao portal do STF, verificou-se que o processo, no âmbito da Suprema Corte, corresponde ao Recurso Extraordinário 936.460/DF, o qual ainda se encontra pendente de apreciação.³²⁸

Porém, cabe destacar posição contrária do próprio STJ,³²⁹ negando a transposição de assessor jurídico do Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará para Procurador Federal, considerando, entre outros motivos, que ainda está vigente o § 3º do art. 58 da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998,³³⁰ já que o STF considerou prejudicada a análise da constitucionalidade de tal dispositivo quando do julgamento da ADI 1.717/DF.

O Tribunal de Contas da União,³³¹ ³³² entende que os conselhos são autarquias *sui generis*, não sendo aplicável aos seus empregados a Lei 8.112/1990, por considerar ainda vigente o § 3º do art. 58 da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998.

³²⁷ BRASIL. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 936.460/DF. Reclamante: Sindicato dos servidores das autarquias de fiscalização do exercício das profissões liberais e outros. Reclamado: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Min Edson Fachin Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4898817>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

³²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. REsp 1.435.502/CE. Segunda Turma. Recorrente: Antônio de Pádua de Farias Moreira. Recorrido: União; Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Og Fernandes. Brasília, 20 mai. 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201303517879&dt_publicacao=20/05/2014>. Acesso em: 9 set. 2015.

³³⁰ BRASIL. Lei 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. Aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal aos conselhos de fiscalização profissional. Sujeição dos funcionários ao regime jurídico da Lei 8.112/1990. TC 016.756/2003-0, Acórdão 341/2004. Tribunal Pleno. Consulente: Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados. Relator: Min Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040413/TC%20016.756.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

O Tribunal Superior do Trabalho,^{333 334} também considera que não se aplica aos seus empregados das entidades de fiscalização profissional o RJU, bem como a estabilidade do art. 19 do ADCT da CRFB.³³⁵

A aproximação dos conselhos com o Governo e a possível inclusão no orçamento da União poderia fazer com que, cada vez mais, deixasse de se tratar de autorregulação, ante a gradativa absorção ou incorporação pela organização estatal. Ademais, ao se defender a aplicação do RJU aos empregados dos conselhos, tendo em vista que se são considerados autarquias, surge a possibilidade de que se defenda, também, a aplicação de outras sujeições aplicadas às autarquias.

Entende-se, nesse caso, necessário destacar o que consignou o Relator do Acórdão 341/2004-Plenário,³³⁶ do Tribunal de Contas da União, acerca das implicações da mudança dos empregados dos conselhos para o regime da Lei 8.112/1990. Aduz que tal transposição representaria pesado ônus aos cofres públicos, implicando o reconhecimento de direitos e encargos a serem pagos retroativamente aos servidores, além da necessidade de lei de iniciativa do Poder Executivo para a criação de cargos públicos e aumento de remuneração, a estabilidade no serviço público e a revisão dos direitos dos ativos e pensionistas. Tais consequências conflitam com a peculiar natureza jurídica corporativa dos conselhos, aliada à sua histórica independência financeira dos recursos da União.

³³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Denúncia. *TC 021.936/2009-8, Acórdão 298/2010*. Tribunal Pleno. Denunciante: identidade preservada. Relator: Min-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20100712%5CAC_0298_05_10_P.doc>. Acesso em: 18 ago. 2015.

³³³ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista. *RR 541850-54.1999.5.02.5555*. Recorrente: Ezio Diogo Pereira (Espólio de). Recorrido: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo. Relator: Min João Oreste Dalazen Brasília, 30 mar. 2005. Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=1999&numProcInt=18812&dtaPublicacaoStr=06/05/2005 07:00:00&nia=3870887>>. Acesso em: 9 set. 2015.

³³⁴ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista. *TST-RR-127000-24.2008.5.05.0006*. Recorrente: Conselho Regional de Química da 7ª Região. Recorrido: Sandro Batista Andrade Sampaio. Relator: Min José Roberto Freire Pimenta. Brasília, 17 jun. 2015. Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2013&numProcInt=204539&dtaPublicacaoStr=19/06/2015 07:00:00&nia=6411536>>. Acesso em: 9 set. 2015.

³³⁵ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³³⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. *TC 016.756/2003-0, Acórdão 341/2004*. Tribunal Pleno. Consulente: Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados. Relator: Min Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040413/TC%20016.756.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

Assim, conclui-se que a aplicação do regime jurídico da Lei 8.112/1990 aos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional poderia trazer algumas consequências indesejáveis, tais como as acima elencadas. Assim, caso haja sucesso nas ações que pleiteiam a aplicação do RJU aos referidos empregados, será necessária a realização de readequação da legislação, para impedir eventual perda da autonomia pela progressiva absorção ou incorporação de tais organizações pela estrutura do Estado.

5 CONCLUSÃO

Em um contexto de forte insegurança jurídica, graças a entendimentos jurisprudenciais divergentes quanto à aplicação do regime do RJU aos empregados dos conselhos de fiscalização profissional, buscou-se lançar luzes sobre o debate a respeito do regime jurídico a ser aplicado ao quadro de pessoal das referidas entidades.

O presente trabalho buscou definir a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional. Ainda, dadas as conclusões da referida análise, também se buscou analisar o reflexo da definição da natureza jurídica no regime jurídico dos respectivos empregados. Foi utilizada a metodologia dogmático-instrumental, com análise baseada na doutrina, na legislação e na jurisprudência.

Evidenciou-se que a maioria das leis de criação dos conselhos e ordens de fiscalização profissional, muitas delas editadas anteriormente à Constituição Federal de 1988, caracterizam as entidades de fiscalização profissional como autarquias e entidades de direito público. E, ainda, que a jurisprudência as reconhece como autarquias federais, podendo ser citados, por exemplo, os julgados do Supremo Tribunal Federal mencionados no presente trabalho.

Mencionou-se que houve uma tentativa de caracterização dos conselhos de fiscalização profissional como entidades de direito privado, mediante o art. 58 da Lei 9.649/1998.³³⁷ Contudo, tal dispositivo foi considerado inconstitucional pelo STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717/DF.³³⁸

O argumento mais forte para ter sido considerada inconstitucional tal tentativa foi o fato de tais entidades exercerem poder de polícia e possuírem capacidade tributária ativa, que só pode ser delegada a pessoa jurídica de direito público, consoante art. 7º do Código Tributário Nacional. Poder-se-ia destacar, ainda, a obrigatoriedade de inscrição dos profissionais e a falta de liberdade para extinção, conforme Vital Moreira.³³⁹

³³⁷ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 28 de março de 2003. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015. p. 9.

³³⁹ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 276.

Verificou-se, ademais, que a maioria das leis de criação de tais entidades estabelece o regime da Consolidação das Leis do Trabalho para os seus empregados, e que, mesmo aquelas que não possuem tal previsão na respectiva norma de criação, contratam seus empregados no regime da CLT.

Com base no fato de serem caracterizados, nas leis de criação, como autarquias, e tendo em vista a disposição do art. *caput* do art. 39 da Constituição Federal de 1988,³⁴⁰ que dispõe que o regime jurídico único dos servidores da administração pública deve abranger as autarquias, surgiram diversos pleitos judiciais de empregados de tais entidades, objetivando a transposição para o Regime Jurídico Único estabelecido na Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990.³⁴¹ Também foram ajuizadas ações pelo Ministério Público Federal requerendo que, nas realizações de concursos públicos para contratação de pessoal, os editais lançados pelos conselhos estabeleçam o regime jurídico único estatutário.³⁴²

Contudo, cabe destacar algumas das dificuldades operacionais que podem ser encontradas pelos empregados que optaram ou venham a optar por ação judicial pleiteando a transposição para o RJU. Em caso de êxito nas referidas ações, ressalte-se o que prevê o art. 2º do Decreto 347, de 21 de novembro de 1991,³⁴³ no sentido de que as entidades da administração indireta cujo pessoal seja regido pelo RJU devem utilizar, para o cadastro e pagamento de seus servidores, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), instituído pelo Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990,³⁴⁴ sistema gerido pelo Ministério do Planejamento.

Também é de se assinalar a previsão de inclusão do pessoal regido pelo RJU no Sistema de Avaliação e Registro dos Atos de Admissão e Concessões (Sisac), gerido pelo Tribunal de Contas da União, a quem cabe o registro de admissão de pessoal submetido à Lei 8.112/1990, conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 71, inciso III.

³⁴⁰ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁴¹ BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁴² BRASIL. Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo. Ação Civil Pública. *ACP 0018005-64.2012.4.03.6100*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo e União. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

³⁴³ BRASIL. *Decreto 347, de 21 de novembro de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁴⁴ BRASIL. *Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99328.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Necessário observar que pode não ser suficiente, como ocorreu em algumas das ações, como, por exemplo, a ajuizada pelo Sindscoce envolvendo os empregados do Cremec,³⁴⁵ a inclusão, no polo passivo, tão somente das entidades de fiscalização.

Caso haja êxito em alguma das referidas ações que não tenham previsto a União no polo passivo, poderá ocorrer uma situação inusitada, já que os empregados, perante os respectivos conselhos, deverão ser submetidos às prerrogativas e sujeições próprias dos servidores regidos pelo Regime Jurídico Único, como, por exemplo, a estabilidade e o processo administrativo disciplinar, de que trata o art. 41 da CRFB.³⁴⁶ Porém, caso a sentença não obrigue à União a tomar providências visando a efetivar a transposição, os conselhos ainda terão que continuar a cumprir diversas obrigações pertinentes ao regime da CLT, como, por exemplo, o recolhimento das contribuições sociais ao Instituto Nacional de Seguridade Social, bem como do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, entre outras, gerando grande insegurança jurídica.

O trabalho evidenciou que, embora caracterizadas nas leis de criação e na jurisprudência como autarquias, há diversas peculiaridades que diferenciam tais entidades das autarquias típicas: os recursos que financiam a atividade de fiscalização são provenientes de contribuições da própria categoria, não havendo qualquer recurso destinado pelo orçamento da União; as despesas dos conselhos não estão contempladas no orçamento anual; os dirigentes das entidades são escolhidos pela própria categoria, não sendo nomeados por representante do Governo; os empregos de seu quadro não são criados por lei, entre outras características.

Portanto, em uma análise inicial, não se pode conceber os conselhos de fiscalização profissional como simples agentes do Governo, ou seja, como *longa manus* do Estado. É necessário reconhecer que tais entidades possuem peculiaridades, que fazem com que não se identifiquem com as autarquias típicas. Nesse ponto, ressaltou-se o que assinalou Bandeira de Mello, no sentido de que a sabedoria popular cunhou a frase *barba non facit monachum*, significando que “não é através da designação dada à pessoa jurídica que se

³⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 562.917/CE*. Decisão Monocrática. Recorrente: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce) e outro. Recorrido: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Gilmar Mendes. Brasília, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2557269>>. Acesso em: 4 set. 2015.

³⁴⁶ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

conhece sua estrutura. O nome que lhe é dado é insuficiente para dar a conhecer sua intimidade estrutural”.³⁴⁷

Destacou-se entendimento doutrinário, como, por exemplo, a lição de Moreira Neto,³⁴⁸ no sentido de que deve haver atualização da hermenêutica jurídica, que se impõe devido à persistência da interpretação caracteristicamente positivista, exageradamente formalista e atrelada apenas ao conceito de legalidade por subsunção. Citou-se, ainda, Luís Roberto Barroso,³⁴⁹ no que tange à interpretação retrospectiva, em que “se procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove em nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo”.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal,³⁵⁰ ao tratar sobre a administração pública indireta, menciona as formas autarquia, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, apenas reproduzindo o que já havia sido elencado no Decreto-lei 200/1967,³⁵¹ o que poderia levar a crer que se trata de rol exaustivo. Pode-se defender, entretanto, que não se trata de rol exaustivo.

Vários doutrinadores, como, por exemplo, Di Pietro³⁵² e Moreira Neto,³⁵³ defendem que outras entidades também integrariam a administração pública indireta, as quais não se enquadram nos tipos pré-concebidos no Decreto-lei 200/1967, tais como os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, as fundações governamentais instituídas com personalidade de direito privado e os entes paraestatais.

Destaque-se, ainda, que, de acordo com o autor português Vital Moreira,³⁵⁴ há, em linhas gerais, os seguintes tipos ideais de regulação: a regulação estatal direta ou por comissão independente (heterorregulação); a autorregulação pública; a autorregulação privada reconhecida; e a autorregulação privada independente.

³⁴⁷ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968. p. 369.

³⁴⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 143-144.

³⁴⁹ *apud* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007. p. 144.

³⁵⁰ BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁵¹ BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 549.

³⁵³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 191.

³⁵⁴ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 117-118.

E que, nos países europeus, a fiscalização profissional é exercida na forma de autorregulação, existindo, basicamente, dois modelos, que seriam o sistema europeu continental e o sistema anglo-saxônico.³⁵⁵

No sistema europeu continental, as entidades são dotadas de poderes públicos, e, em princípio, de natureza obrigatória e “unicitária”. No sistema anglo-saxônico, a regulação profissional ora é delegada a organizações profissionais privadas, ora é cometida a organismos reguladores públicos.³⁵⁶ Pela descrição do referido autor, conclui-se que o modelo de autorregulação brasileiro guarda grandes semelhanças com o sistema europeu continental.

Assinalou-se a existência de ações de controle concentrado de constitucionalidade acerca do § 3º do art. 58 da Lei 9.649/1998,³⁵⁷ que dispõe que se aplica a CLT aos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, que são a ADC 36/DF³⁵⁸ e a ADI 5.367/DF.³⁵⁹

Foi ressaltada, ainda, a ADPF 367/DF³⁶⁰, na qual se busca declarar não recepcionados pela Constituição Federal os dispositivos das leis de criação das entidades de fiscalização profissional que preveem a CLT como regime jurídico dos respectivos trabalhadores.

Observou-se que as três ações se encontram apensadas para apreciação em conjunto, cujo julgamento, por se tratar de ações de controle concentrado de constitucionalidade, terá efeito *erga omnes* e vinculante, consoante art. 102, § 2º, da Constituição Federal, porém, eventuais efeitos retroativos podem ser objeto modulação pelo STF, conforme art. 27 da Lei 9.868/1999.

³⁵⁵ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 259.

³⁵⁶ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 259.

³⁵⁷ BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5.367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

³⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *ADPF 367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

Também deve ser destacado o efeito vinculante de eventual decisão que vier a ser proferida no Recurso Especial 507.536/DF,³⁶¹ que, em um primeiro julgamento, o STJ considerou aplicável a Lei 8.112/1990 a todos os conselhos, tendo sido, no entanto, anulado o acórdão, mediante julgamento datado de 5/2/2015, ante a falta de intimação de vários sindicatos.

Entende-se que seria oportuno e conveniente que o julgamento da ADC 36/DF³⁶², da ADI 5.367/DF³⁶³ e da ADPF 367/DF³⁶⁴, aguardasse a apreciação do mérito da ADI 2.135/DF.³⁶⁵ Isso porque há a possibilidade de que, quando do julgamento do mérito da ADI 2.135/DF, venha a ser decidido que não houve inconstitucionalidade na extinção do RJU, de modo que não haveria a vedação ao estabelecimento do regime celetista aos empregados dos conselhos.

Assim, o não reconhecimento das peculiaridades das entidades de fiscalização profissional, com a aplicação de todas as prerrogativas e sujeições relativas às entidades autárquicas típicas, poderá representar a descaracterização de tais entidades como autorregulação profissional, com redução de sua autonomia e possibilidade de interferência estatal nas suas atividades, necessidade de destinação de recursos públicos para suprir

³⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5.367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

³⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *ADPF 367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

eventual insuficiência de recursos para pagamento da folha de pessoal, o que poderia levar à contemplação das entidades no orçamento federal, e, por consequência, imposição de inclusão no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), por determinação do art. 1º do Decreto 347, de 21 de novembro de 1991,³⁶⁶ o que, por sua vez, atrairia a sujeição à lei de responsabilidade fiscal. Além disso, cabe mencionar a maior rigidez na contratação de pessoal, ante a necessidade de lei de iniciativa do Poder Executivo para a criação de cargos públicos e aumento de remuneração.

Essa aproximação com o Governo e a possível inclusão no orçamento da União poderia fazer com que, cada vez mais, deixasse de se tratar de autorregulação, ante a gradativa absorção ou incorporação pela organização estatal. Nesse ponto, cabe o alerta de que, no passado, conforme observaram o autor português Vital Moreira³⁶⁷ e o autor brasileiro Miguel Reale,³⁶⁸ ocorreu, na Itália e na Alemanha, o que denominaram como “falsa” ou “pseudo” autorregulação pelas corporações, devido à cooptação estatizante do corporativismo.

Portanto, como contribuição acadêmica do presente trabalho, elenca-se a seguir algumas propostas, quais sejam:

a) entende-se conveniente que o julgamento da ADC 36/DF³⁶⁹, da ADI 5.367/DF³⁷⁰ e da ADPF 367/DF³⁷¹, bem como o julgamento do Recurso Especial

³⁶⁶ BRASIL. *Decreto 347, de 21 de novembro de 1991*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁶⁷ MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997. p. 138.

³⁶⁸ REALE, Miguel. O Código de Ética Médica. *Revista dos Tribunais*: São Paulo, v. 66, n 503, p. 47, set. 1977.

³⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5.367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

³⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *ADPF 367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

507.536/DF,³⁷² aguardem a apreciação do mérito da ADI 2.135/DF,³⁷³ visto que há a possibilidade de que, no julgamento desta última, seja decidido pela não ocorrência de inconstitucionalidade na extinção do RJU intentada na EC 19/1998, o que permitiria a adoção de outros regimes no âmbito da administração direta, fundacional e autárquica, como, por exemplo, o celetista;

b) caso no julgamento de eventuais ações com efeito *erga omnes* e vinculante venha a ser declarada inconstitucional a submissão dos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional à CLT, entende-se necessária a adoção de providências, tais como adequações na legislação e na organização administrativa, para garantir que a atividade de tais entidades continue a ocorrer na forma de autorregulação, evitando a diminuição de sua autonomia pela progressiva absorção ou incorporação à estrutura do Estado;

c) caso, ao revés, no julgamento de eventuais ações com efeito *erga omnes* e vinculante venha a ser declarada constitucional a submissão dos empregados dos conselhos de fiscalização do exercício profissional à CLT, considera-se necessária a adoção das seguintes providências:

c.1) que haja atualização da hermenêutica jurídica do art. 39 da CRFB, para prever que o regime jurídico único abrange apenas os servidores das autarquias puras ou típicas, ou seja, daquelas que se caracterizam como verdadeira *longa manus* do Estado;

c.2) que, nas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional seja consignado que tais entidades são autarquias corporativas, portanto, atípicas, a fim de se evitar que ocorra tentativas de submissão dos referidos entes a regramentos típicos de autarquias puras ou típicas, que não são adequados a entes *sui generis*, como são as entidades de fiscalização profissional;

³⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 31 ago. 2016.

³⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

c.3) alternativamente, poderia haver adequação nas leis de criação das entidades de fiscalização do exercício profissional, de forma a caracterizar a verdadeira natureza jurídica de tais entes, contemplando, de maneira suficiente, sua tipificação legal, promovendo, por exemplo, a supressão de sua caracterização como autarquias, passando a defini-las como entidades autônomas de fiscalização do exercício profissional, reconhecendo que se trata de tipo próprio de entidade pertencente à administração indireta estatal.

Desse modo, conclui-se que os conselhos de fiscalização profissional (à exceção da Ordem dos Advogados do Brasil, por força da decisão proferida no julgamento do mérito da ADI 3.026/DF³⁷⁴), são entidades de direito público, integrantes da administração pública estatal indireta, e, ainda, que há necessidade de se atualizar a hermenêutica dos dispositivos que tratam da sua natureza jurídica. Tal atualização na interpretação jurídica deve ser feita com o fim de evitar a imposição de regramentos que não coadunam com a missão institucional de tais entidades, qual seja, realizar a autorregulação profissional. Ou, ao menos, com o objetivo de que sejam mitigados os efeitos de regramentos que, eventualmente, possam restringir a autonomia de tais entidades.

³⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.026/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1967). *Emenda constitucional 1, de 17 de outubro de 1969*.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecor1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 19, de 4 de junho de 1998*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998*.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003*.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil de 1916.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 1.411, de 13 de agosto de 1951*. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11117.html>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1711.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Lei 2.800, de 18 de junho de 1956*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2800.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 3.268, de 30 de setembro de 1957*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3268.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 3.820, de 11 de novembro de 1960*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3820.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 3.857, de 22 de dezembro de 1960*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3857.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.084, de 30 de junho de 1962*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4084.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.215, de 27 de abril de 1963*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4215.htm>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Lei 4.324, de 15 de abril de 1964*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4324.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.717, de 29 de junho de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.739, de 15 de julho de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4739.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.769, de 9 de setembro de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4769.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 4.886, de 9 de dezembro de 1965*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4886.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Código Tributário Nacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5194.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.517, de 23 de outubro de 1968*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5517.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.766, de 20 de dezembro de 1971*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5766.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Código de Processo Civil de 1973. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 5.905, de 12 de julho de 1973*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5905.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.206, de 7 de maio de 1975*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6206.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.316, de 17 de dezembro de 1975*. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6316.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.496, de 7 de dezembro de 1977*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6496.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.530, de 12 de maio de 1978*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6530.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.583, de 20 de outubro de 1978*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6583.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6684.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.839, de 30 de outubro de 1980*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6839.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.965, de 9 de dezembro de 1981*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6965.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 6.994, de 26 de maio de 1982*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6994.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 7.287, de 18 de dezembro de 1984*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7287.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 7.394, de 29 de outubro de 1985*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7394.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.042, de 13 de junho de 1990*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8042.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990*. Regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.429, de 2 de junho de 1992*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.662, de 7 de junho de 1993*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.666, de 21 de junho de 1993*. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.289, de 4 de julho de 1996*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9289.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.469, de 10 de julho de 1997*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9469.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.637, de 15 de maio de 1998*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.674, de 25 de junho de 1998*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9674.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.696, de 1º de setembro de 1998*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19696.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.790, de 23 de março de 1999*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 10.480, de 2 de julho de 2002*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10480.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 11.000, de 15 de dezembro de 2004*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11000.htm>. Acesso em:
31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 11.107, de 6 de abril de 2005*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 31
ago. 2016.

BRASIL. *Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm>. Acesso em: 31
ago. 2016.

BRASIL. *Lei 12.378, de 31 de dezembro de 2010*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12378.htm>. Acesso em: 31
ago. 2016.

BRASIL. *Lei 12.514, de 28 de outubro de 2011*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12514.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 12.618, de 30 de abril de 2012*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 12.815, de 5 de junho de 2013*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Lei 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 5.452, de 1º de maio de 1943*. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 6.016, de 22 de novembro de 1943*. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6016-22-novembro-1943-416115-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 860, de 11 de setembro de 1969*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0860.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0968.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 1.040, de 21 de outubro de 1969*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1040.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto-lei 2.299, de 25 de fevereiro de 1986*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2299.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

BRASIL. *Decreto 19.408, de 18 de novembro de 1930*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19408.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

BRASIL. *Decreto 20.910, de 6 de janeiro de 1932*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D20910.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto 60.900, de 26 de junho de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/1950-1969/D60900.htm>. Acesso em 12 set. 2016.

BRASIL. *Decreto 93.617, de 24 de novembro de 1986*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93617.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99328.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto sem número, de 10 de maio de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/Dnn0004-91.htm#art4>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Decreto 347, de 21 de novembro de 1991*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5992.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Decreto 7.808, de 20 de setembro de 2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7808.htm>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 57, de 27 de agosto de 2008*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20100903%5CINT2008-057.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 63, de 1° de setembro de 2010*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130614%5CINT2010-063.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n° 72, de 15 de maio de 2013*. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130612%5CINT2013-072.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial 49, de 18 de agosto de 1995*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/pec/EmendasConstitucionais/EC19/Camara/EC019_cam_23081995_ini.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 29.233/SP*. Primeira Turma. Recorrente: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura da 6ª Região. Recorrido: Companhia Geral de Engenharia S/A e outra. Relator: Min Candido Motta Filho. Rio de Janeiro, 27 set. 1956. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=130047>>. Acesso em: 5 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 10.272/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Iseu de Almeida e Silva. Relator: Min Victor Nunes. Brasília, 8 mai. 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+10272%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+10272%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bo94chq>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 22.643/SC*. Tribunal Pleno. Impetrante: Conselho Regional de Medicina do Estado de Santa Catarina – Cremesc e outro. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Min Moreira Alves. Brasília, 6 ago. 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+22643%2ENUME%2E%29+OU+%28MS%2EACMS%2E+ADJ2+22643%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/aoz8maf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 22 set. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 2.135/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Socialista do Brasil (PSB). Interessados: Congresso Nacional. Relator: Min Néri da Silveira. Brasília, 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2135&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 1.717/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido dos Trabalhadores – PT; Partido Democrático Trabalhista - PDT. Interessado: Presidente da República. Relator: Min Sidney Sanches. Brasília, 7 nov. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1689518>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 3.026/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Min Eros Grau. Brasília, 8 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2178282>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 539.224/CE*. Primeira Turma. Reclamante: Ministério Público Federal. Reclamado: Conselho Regional de Biblioteconomia 3ª Região – CRB 3. Relator: Min Luiz Fux. Brasília, 22 mai. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+539224%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+539224%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a4jv9nb>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 562.917/CE*. Decisão Monocrática. Recorrente: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce) e outro. Recorrido: Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Gilmar Mendes. Brasília, 15 out. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+562917%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/ammyrbe>>. Acesso em: 2 set. 2016

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 936.460/DF*. Reclamante: Sindicato dos servidores das autarquias de fiscalização do exercício das profissões liberais e outros. Reclamado: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e outros. Relator: Min Edson Fachin. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=4898817>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade. *ADC 36/DF*. Requerente: Partido da República (PR). Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 5.367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4828140>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. *ADPF 367/DF*. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Congresso Nacional; Presidente da República. Relator: Min Cármen Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4838268>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 795.467/SP*. Tribunal Pleno. Recorrente: Iara Espíndola Rennó, Andreia Maria Dias da Silva. Recorrido: Ordem dos Músicos do Brasil - Conselho Regional do Estado de São Paulo. Relator: Min Teori Zavascki. Brasília, 5 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+795467%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+795467%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/oqua9vx>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 414.426/SC*. Tribunal Pleno. Recorrente: Ordem dos Músicos do Brasil - Conselho Regional do Estado de Santa Catarina. Recorrido: Marco Aurélio de Oliveira Santos e outros. Relator: Min Ellen Gracie. Brasília, 1º ago. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+414426%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EACMS%2E+ADJ2+414426%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ay5v89b>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4.697/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). Interessados: Congresso Nacional, Presidente da República. Relator: Min Edson Fachin. Brasília, 6 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4697&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 7 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4.762/DF*. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). Interessados: Congresso Nacional, Presidente da República. Relator: Min Edson Fachin. Brasília, 6 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4762&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 7 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Rescisória. *AR 2.377/CE*. Autor: União. Réu: Sindicato dos Servidores em Conselhos e Ordens de Fiscalização e Entidades Coligadas e Afins do Estado do Ceará (Sindscoce). Relatora: Min Rosa Weber. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4461804>>. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral. Fixação de anuidade por conselhos de fiscalização profissional. *Tema 540. Leading Case: RE 704.292/PR*. Relator: Min Dias Toffoli. Brasília, 19 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4282374&numeroProcesso=704292&classeProcesso=RE&numeroTema=540>>. 21 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 704.292/PR*. Relator: Min Dias Toffoli. Brasília, 19 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4282374>>. 21 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 817.534/MG*. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS). Relator: Min Mauro Campbell Marques. Brasília, 10 nov. 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200600252881&dt_publicacao=10/12/2009>. Acesso em: 11 ago. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. *AgRg no Ag 1.388.776/RJ*. Segunda Turma. Agravante: Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro. Agravado: Marisa Dezidério Bandeira. Relator: Min Herman Benjamin Brasília, 7 jun. 2011. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201002213910&dt_publicacao=15/06/2011>. Acesso em: 2 set. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 18 nov. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=06/12/2010>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1.435.502/CE*. Segunda Turma. Recorrente: Antônio de Pádua de Farias Moreira. Recorrido: União; Conselho Regional de Medicina do Estado do Ceará - Cremec. Relator: Min Og Fernandes. Brasília, 20 mai. 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201303517879&dt_publicacao=20/05/2014>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Questão de Ordem em Recurso Especial. *REsp 507.536/DF*. Quinta Turma. Recorrente: Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais. Recorrido: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; Conselho Federal de Psicologia; Conselho Federal de Medicina; Conselho Federal de Economia; Conselho Federal de Química; Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia - Confea; Conselho Federal de Odontologia; Conselho Federal dos Representantes Comerciais; Conselho Federal de Estatística. Relator: Min Jorge Mussi. Brasília, 5 fev. 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200300377983&dt_publicacao=12/02/2015>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. *Súmula 390*. Súmula de Jurisprudência predominante do Tribunal Superior do Trabalho. Edição: Imprensa Nacional, Diário da Justiça 20, 22 e 25 abr. 2005. Disponível em: <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_351_400.html#SUM-390>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista. *RR 541850-54.1999.5.02.5555*. Recorrente: Ezio Diogo Pereira (Espólio de). Recorrido: Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo. Relator: Min João Oreste Dalazen Brasília, 30 mar. 2005. Disponível em:

<<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=1999&numProcInt=18812&dtaPublicacaoStr=06/05/2005 07:00:00&nia=3870887>>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Recurso de Revista. *TST-RR-127000-24.2008.5.05.0006*. Recorrente: Conselho Regional de Química da 7ª Região. Recorrido: Sandro Batista Andrade Sampaio. Relator: Min José Roberto Freire Pimenta. Brasília, 17 jun. 2015. Disponível em:

<<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaDocumento/acordao.do?anoProcInt=2013&numProcInt=204539&dtaPublicacaoStr=19/06/2015 07:00:00&nia=6411536>>. Acesso em: 9 set. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Consulta. *TC 016.756/2003-0, Acórdão 341/2004*. Tribunal Pleno. Consulente: Comissão Especial da Reforma Trabalhista da Câmara dos Deputados. Relator: Min Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 31 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040413/TC%20016.756.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 016.955/2004-1, Acórdão 570/2007*. Tribunal Pleno. Denunciante: identidade preservada. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 11 abr. 2007. Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20070703%5CTC-016-955-2004-1.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 010.111/2006-2, Acórdão 1.535/2008*. Tribunal Pleno. Relatório de Auditoria. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 8 ago. 2007. Disponível em:

<<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20070808%5CTC-010-111-2006-2.doc>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *TC 021.936/2009-8, Acórdão 298/2010*. Tribunal Pleno. Denunciante: identidade preservada. Relator: Min-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 24 fev. 2010. Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20100712%5CAC_0298_05_10_P.doc>. Acesso em: 18 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Administrativo. Projeto de decisão normativa que dispõe acerca das unidades jurisdicionadas cujos responsáveis terão as contas de 2014, a serem apresentadas em 2015, julgadas pelo tribunal. *TC 015.494/2014-4, Acórdão 161/2015*. Tribunal Pleno. Relator: Min Benjamin Zymler. Brasília, 4 fev. 2015. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=516494>>. Acesso em: 21 out. 2016.

BRASIL. Justiça Federal – Seção Judiciária de São Paulo. Ação Civil Pública. *ACP 0018005-64.2012.4.03.6100*. Autor: Ministério Público Federal. Réus: Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo e União. Disponível em: <<http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em: 14 out. 2016.

BRASIL. Procuradoria Geral da República. *Parecer 155.397/2016-AsJConst/SAJ/PGR, de 4 de julho de 2016*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5.367/DF. Brasília, 4 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309880269&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2016.

CARNEIRO NETO, Durval. *Os conselhos de fiscalização profissional: uma trajetória em busca de sua identidade jurídica*. Salvador, 25 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-25-MAIO-2011-DURVAL-CARNEIRO-NETO.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DELGADO, Maurício Godinho. *Curso de direito do trabalho*. 13. ed. São Paulo: LTr, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

EMPREGADOS de conselhos de fiscalização profissional cobram mudança para regime estatutário. Data: 3 de set. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/09/03/empregados-de-conselhos-de-fiscalizacao-profissional-cobram-mudanca-para-regime-estatutario>>. Acesso em: 4 set. 2015.

GAMBA, Luísa Hickel. Aspectos materiais da inscrição nos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 165-249.

GAMBA, Luísa Hickel. Natureza jurídica das receitas dos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 114-164.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MANIFESTAÇÃO À SOCIEDADE: Conselho Federal cobra do governo medidas pró-SUS. Data: 28 set. 2016. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26437:2016-09-28-16-33-17&catid=3>. Acesso em: 7 out. 2016.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 40.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2007.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.

PARTIDO DA REPÚBLICA. *Petição inicial de Ação Declaratória de Constitucionalidade*. Pede declaração de constitucionalidade do §3º do art. 58º da Lei Federal 9.649/1998, que aplica regime celetista aos conselhos de classe. Brasília, 16 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4766661>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Regime jurídico dos profissionais que prestam serviços aos Conselhos de Fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 85-113.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos conselhos de fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 19-28.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Características, prerrogativas e sujeições dos Conselhos de Fiscalização do exercício profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 59-84.

QUINTINO, Elísio A.; LIMA, Marconde Alencar de; QUINTINO, Rosana Fernandes A. *A verdadeira natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional e seus aspectos polêmicos: aprofundamento e reflexões*. Rio de Janeiro: Fernão Juris, 2008.

REALE, Miguel. O Código de Ética Médica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 66, n 503, p. 47-53, set. 1977.

SABBAG, Eduardo de Moraes. *Direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2008.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Conselhos de fiscalização profissional: entidades públicas não estatais. *Revista de Direito do Estado*. Rio de Janeiro, ano 1, n 4, out./dez. 2006, p. 329-330.

TÁCITO, Caio. O poder de polícia e seus limites. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 144, n 49, p. 27, nov./dez. 1952.