



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

JOÃO VICTOR RODRIGUES MAFRA

**CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL: NATUREZA
JURÍDICA E AFERIÇÃO ADEQUADA DO REGIME DE TRABALHO**

Salvador
2021

JOÃO VICTOR RODRIGUES MAFRA

**CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL: NATUREZA
JURÍDICA E AFERIÇÃO ADEQUADA DO REGIME DE TRABALHO**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Chaves

Salvador
2021

TERMO DE APROVAÇÃO

JOÃO VICTOR RODRIGUES MAFRA

CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL: NATUREZA JURÍDICA E AFERIÇÃO ADEQUADA DO REGIME DE TRABALHO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2021.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me iluminar e guiar em todos os momentos, me revestindo de saúde, garra e determinação para concluir essa etapa, além de me proteger e abençoar todos os dias.

Aos meu pais, Rejane e Jediel, pelo sinônimo de amor e pelo apoio de sempre, além do esforço incomensurável para me proporcionar as bases educacionais da mais alta qualidade. Ao meu irmão Bruno por todo apoio e carinho durante toda a minha vida, sendo meu confidente em todos os momentos de dificuldade.

Aos meus primos e tios da família “Mafra”, quanto da família “Rodrigues” por me apoiarem e incentivarem a buscar os meus objetivos e sonhos, em especial, Bárbara e Manoel Carlos, meu padrinhos, que ao longo da minha vida sempre me deram palavras de apoio, orientações e momentos descontraídos.

Ao meu orientador, Prof. Luciano Chaves, pela imersão nesta aventura de tema comigo, oferecendo todo o apoio, paciência, disponibilidade e consultorias de excelência, além de acreditar no meu potencial.

A todos os meus amigos conquistados na Graduação e na Equipe de Arbitragem, em especial, Matheus Magalhães, Leonardo Cajaíba, Antônio Braga, Roberta Rossi, Isabela Varjão e Ana Beatriz, que compartilharam momentos alegres e angústias em toda essa fase. Além destes, não posso esquecer dos amigos do Colégio Antônio Vieira que sempre estiveram presentes em toda a minha vida, sendo estes os maiores exemplos de amizade.

À Dr. Maurício Góes, do escritório Lapa Góes e Goés, por toda contribuição acadêmica e ensinamentos compartilhados durante o estágio, que me possibilitaram uma maior desenvoltura profissional, sendo sempre um norteador na advocacia.

A todos professores e funcionários da Faculdade Baiana de Direito que estiveram presentes ao longo de toda a minha jornada na graduação, me acolhendo e fornecendo os mais preciosos saberes. Sou muito grato!

“Sonhar é acordar-se para dentro”.
Mário Quintana

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem por finalidade analisar a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais e, a partir de tais conclusões, observar as implicações diretas no regime jurídico aplicado aos seus empregados. Para tanto, será relatado um breve histórico de tais entidades, sendo demonstrado que estas surgiram com grande ingerência Estatal e, com o passar do tempo, passaram a apresentar uma maior autonomia nas suas atividades, nos aspectos orçamentários e até mesmo administrativo. Em acréscimo, será também apresentada a evolução legislativa e jurisprudencial, em que se narram as diversas tentativas de desvinculação de tais Ordens Profissionais aos quadros da Administração Pública e a sua configuração frustrada como ente de Direito Privado. Com intuito de analisar a melhor natureza jurídica aplicável a tais Entidades sob a ótica constitucional, são estudados as principais atribuições dos Conselhos Profissionais, em especial, o exercício do poder de polícia, capacidade tributária ativa e o seu *múnus público*, além de realizar um levantamento de diversas leis específicas instituidoras de tais Ordens, com fito de analisar se estes estariam submetidos ao regime de direito público ou privado, além de definir se estas apresentam *status* de autarquias. Por fim, são feitas considerações as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, sendo estas a ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367, em que foi fixado o entendimento pela natureza *sui generis* de tais entidades e da submissão de seus empregados ao regime celetista, além de tecer algumas críticas a tal *decisum*.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito Administrativo; Conselhos de Fiscalização Profissional; Natureza jurídica; Regime jurídico; Poder de polícia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
art.	artigo
CC	Código Civil
CTN	Código Tributário Nacional
CF/88	Constituição Federal da República
des.	Desembargador
MP	Ministério Público
RJU	Regime Jurídico Único
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça da Bahia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1 CONCEITO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	4
1.1 Histórico dos Conselhos Profissionais	5
1.2 Conselhos Profissionais e Disposições Normativas.....	8
1.3 Singularidade da OAB.....	9
1.4 Conselhos Profissionais e atribuições.....	11
1.4.1 Fiscalização profissional e poder de polícia	12
1.4.2 Serviços públicos	14
1.4.3 O poder de tributar dos Conselhos profissionais	15
1.5 O controle exercido pela Administração Pública	19
1.5.1 Do dever de prestar contas	23
1.5.2 Do relatório de gestão	25
2 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	27
2.1 Submissão ao Regime de Direito Público e ao conceito de Autarquia.....	27
2.2 Autarquia por definição legal e peculiaridades dos Conselhos Profissionais ...	39
2.3 Conselhos como Entes Privados	44
3 REGIME DE CONTRATAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	49
3.1 Necessidade de Concurso Público	49
3.2 Regime Jurídico aplicável aos trabalhadores dos Conselhos Profissionais.....	51
3.3 Análise Crítica ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adc 36, Adi 5367 e na Adpf 367	57
CONCLUSÃO	63
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

De início, cumpre asseverar que a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais é um tema controverso doutrinariamente e jurisprudencial, isso porque a Constituição Federal de 1988 não estabeleceu de maneira expressa a delimitação do seu regime jurídico pessoal e nem o regime de contratação, dando margens para amplas interpretações sobre o tema.

A maioria das leis específicas de criação dos Conselhos Profissionais, editadas anteriormente a CF/88, caracterizam tais entidades como autarquias e como pessoas jurídicas de direito público. Nesse sentido, em decorrência do conceito abrangente de autarquia previsto no Art. 5º, I do Decreto-Lei nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967, os Conselhos sempre foram enquadrados como entidades integrantes da Administração Pública Indireta, sendo conceituada como autarquias Federais.

Considerando que o Art. 39 da CF/88 preceitua que o Regime Jurídico Único deve ser aplicado aos servidores da Administração Pública e as autarquias, houve a propositura de diversas ações judiciais objetivando a transposição dos funcionários dos Conselhos para o RJU, bem como a tentativa de declarar a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Isso porque, na época, alguns Conselhos Profissionais mantiveram os seus funcionários sobre o regime celetista com fulcro no Art. 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 e em algumas leis específicas de criação dos Conselhos, uma vez que tais disposições normativas determinam que os vínculos laborais de tais entidades são submetidos ao regime celetista e que estes apresentam caráter privado e não de natureza pública.

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

Diante deste cenário, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se manifestar na ADI nº 1717¹ e julgou prejudicado o texto do Art. 58, §3º, que dispõe que os empregados dos conselhos de fiscalização profissional são regidos pela legislação trabalhista, consignando o entendimento pelo RJU.

No entanto, em 04 de Setembro de 2020, no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 36, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5367 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 367, o STF decidiu alterar o entendimento anteriormente fixado e definiu que os Conselhos possuem uma espécie *sui generis* de “pessoa jurídica de Direito Público não estatal”, em face do maior grau de autonomia administrativa e financeira que lhe é conferido. Além disso, declarou a constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649/1998, ao qual dispõe que a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais será sob o regime celetista.

Em face de divergentes precedentes judiciais emergidos de um mesmo Órgão Jurisdicional ao interpretar o texto Constitucional e da relevância de cunho político e social de tal tema, se reputou que, para a presente análise, haveria necessidade de se procurar subsídios para resposta com base em um roteiro dogmático-instrumental, com fundamento na pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial.

Desse modo, este trabalho busca definir a natureza jurídica de tais Entidades e em sequência, definir qual será o regime jurídico aplicável aos Conselhos Profissionais, a partir de uma perspectiva Constitucional do tema e levando em consideração as atribuições de tais Entidades.

Assim, em primeiro capítulo, é feito uma análise acerca da conceituação de tais Entidades, levando em consideração a sua evolução histórica e legislativa, o exercício de poder de polícia, além das demais prerrogativas e deveres dos Conselhos Profissionais.

Em segundo capítulo, este trabalho busca delimitar se os Conselhos de Fiscalização Profissional apresentam, de fato, características de entidades de direito público, ou se se tratam de autarquias atípicas, considerando as atribuições percorridas no primeiro capítulo.

¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 1.717-6/DF, Relator. Min. Sidney Sanches, julgado em 07.11.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em: 07/07/2021.

Por fim, no terceiro e último capítulo, será estudado acerca do regime de contratação dos servidores dos Conselhos Profissionais, considerando a natureza jurídica de Direito Público tais Entidades, sendo realizado uma análise crítica ao *decisum* proferido no julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 36, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5367 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 367, em que se discute acerca da constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649/1998.

1 CONCEITO DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Em primeiro lugar, é preciso salientar que há uma dificuldade doutrinária na conceituação dos Conselhos Profissionais. Isso porque, a forma como é descrito por muitos autores, não deixa clara a distinção entre a referida Entidade e as agências reguladoras, fundações privadas e as denominadas “Ordens de Fiscalização”.

Para fins de uniformização na nomenclatura usada ao longo do presente trabalho, os Conselhos Profissionais também podem ser chamados de “Ordens de Fiscalização”, uma vez que, inexistente qualquer característica distintiva conceitual entre as denominações supra (QUINTINO, 2008, p.154).

Nesse sentido, ao longo do presente trabalho, tais entidades serão nomeadas de ambas as formas.

Nas palavras de Odete Medauar (2014, p. 112), os Conselhos Profissionais são instituições destinadas a administrar o exercício de profissões regulamentadas, exercendo poder de polícia, sendo tal atribuição indelegável, em face da função típica da Administração Pública.

Nota-se na conceituação supra as seguintes características de tais entidades: a) administram o exercício de profissões; b) exercem poder de polícia; c) exercem função típica da Administração Pública e d) indelegabilidade das suas atribuições. Todos esses pontos serão melhor discutidos ao longo do presente estudo.

Não é outro o entendimento de Furtado (2016, p. 159-160), ao aduzir que os Conselhos de Fiscalização Profissional são entidades da Administração Pública Indireta, subordinando-se ao regime de Direito Público, uma vez que exercem atividade de poder de polícia.

Já para Luísa Hickel (2013, p. 168), as ordens de fiscalização são entidades que apuram exclusivamente a responsabilidade administrativa, verificando a falta de ética ou de técnica do profissional e aplicando as penalidades estabelecidas em lei.

Apesar de acertada as conceituações já relatadas, os Conselhos não apresentam somente uma função meramente punitiva e fiscalizatória, mas também preventiva, haja vista que, buscam impedir mazelas profissionais. Por essa razão, exigem a prévia habilitação e regularização dos profissionais para exercerem o seu ofício (REOLON, 2020, p. 39).

Nessa esteira, de modo a melhor atender às demandas da sociedade e ampliar a área de atuação sob o território nacional, a maioria dos Conselhos

apresentam a coexistência na esfera Federal e Regionais, incumbindo aos Regionais a atuação somente no âmbito estadual (REOLON, 2020, p. 39).

Importante destacar que não se pode confundir a atuação dos Conselhos com a dos sindicatos. Isso porque os sindicatos primam pela defesa individual dos direitos e prerrogativas dos sindicalizados, diferentemente das ordens profissionais que representam o interesse da sociedade ao salvaguardarem de práticas profissionais danosas (REOLON, 2020, p. 38-39).

Tal entendimento supra é cristalizado também em precedente proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1^o Região²:

PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. NEGATIVA DE FORNECIMENTO DE LISTA COM DADOS PESSOAIS DE TECNÓLOGOS PARA SINDICATO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. [...] 2. "Não há, entre sindicatos profissionais e conselhos de fiscalização, hierarquia, nem tampouco sobreposição de funções a ensejar a imposição ao conselho de repassar ao sindicato seu banco de dados, de maneira a resolver problema de ordem interna do sindicato, que está acometido por sua própria omissão"; (TRF/1^a Região; AC n^o 00060533620084013400; Relator: Desembargador Federal Reynaldo Fonseca; Data: 06/03/2015).

Com base nos conceitos supracitados, torna-se notório que a conceituação das entidades de fiscalização pelos autores é realizada levando em conta a atividade ao qual o órgão se presta a realizar.

Todavia, cumpre antecipar que não é pacífico no Poder Judiciário acerca da natureza jurídica dos Conselhos Profissionais, seja de autoridade autárquica ou de natureza privada, em face das peculiaridades de cada ordem fiscalizatória profissional, leis específicas e questões administrativas das Entidades.

Assim, com fito de extrair uma análise crítica mais aprofundada acerca do objeto do presente trabalho, torna-se imprescindível compreender tal instituto no tempo, a fim de extrair o real motivo de criação dos Conselhos Profissionais e o comportamento desta frente às evoluções históricas e jurídicas.

1.1 Histórico dos Conselhos Profissionais

² BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1^o Região, Relator: Desembargador Federal Reynaldo Fonseca, julgado em: 06.03.2015. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178078766/a-pelacao-civel-ac-60533620084013400>

Durante a Idade Média, mais especificamente por volta do século XI, os vassalos que se tornavam emancipados, após a obtenção da carta de autonomia fornecida pelo rei, passaram a se organizar de acordo com as atividades profissionais que exerciam, fazendo surgir as denominadas corporações de ofícios (QUEIROZ, 2016, p. 12).

As corporações de ofício foram os primeiros institutos na história que mais se assemelharam aos Conselhos Profissionais, haja vista que regulamentavam o exercício profissional à época, pois somente poderiam trabalhar aqueles que fossem filiados. Por outro lado, também funcionaram como instrumento de opressão e de restrição a liberdade de ofício (PEREIRA, 2013, p.21- 22).

Com o advento das revoluções liberais no século XVIII e o rompimento do modelo de Estado vigente durante a Idade Média, houve uma disseminação ideológica para que o estado garantisse a liberdade de ofício, como mecanismo de garantir a liberdade individual, não mais existindo as corporações de ofício (PEREIRA, 2013, p.22).

No Brasil, no século XIX, antes da independência, já havia na Constituição de 1824 a proibição das corporações de ofício e a garantia da liberdade profissional por meio do art. 179, XXV³, demonstrando uma tendência liberal de promoção das atividades profissionais, previsão esta que foi ratificada na Carta Magna de 1891.

Todavia, a ampla liberdade profissional concedida pelo ordenamento jurídico gerou profundas inseguranças aos trabalhadores e à sociedade, em virtude da ausência de regulamentação do exercício profissional (PEREIRA, 2013, p.22).

Nesse período foram perpetrados profundos exageros, como, por exemplo, não ser exigida para prática médica a prévia obtenção de diploma universitário, por entender-se tal exigência contrária à liberdade individual (REALE, 1977, p. 47).

Em face de tais acontecimentos, a Constituição de 1934 provocou mudanças no que concerne à atuação e intervenção do Estado nas relações em geral e, em especial, naquelas do exercício de atividades profissionais. Por meio do seu Art. 113 possibilitou que fossem criadas limitações à liberdade do exercício profissional mediante lei, tendência esta que foi seguida também pela Constituição de 1967 (ALENCAR, 2013, p.9).

³ Art..179, XXV. Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres.

Na década de 1930, em meio ao crescimento do controle estatal no exercício profissional, foram criados os Conselhos, sendo a maioria instituído, por lei federal como autarquias. A Ordem dos Advogados do Brasil foi o primeiro órgão profissional a ser instituído (PEREIRA, 2013, p. 31).

Posteriormente foram sendo criados outros Conselhos, como o de Engenharia (regido pelo decreto nº 23.569 de 11 de dezembro de 1933), Medicina (regido pelo Decreto-Lei nº 7955 de 13/09/45) e Contabilidade (regido pelo Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946).

Os Conselhos de Fiscalização foram criadas à época com objetivo de registrar os profissionais habilitados em seus quadros, segundo os critérios estabelecidos em lei, não sendo possível a adoção de requisitos subjetivos para limitar a atuação profissional, sendo um rompimento com o critério arbitrário existente nas corporações de ofício. Ademais, possuíam também um poder regulamentar, criando obrigações aos profissionais.

A Carta Magna de 1988 manteve as limitações impostas nas Constituições anteriores, haja vista que, em seu Art. 5º, XIII, dispõe que é “livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Preceitua também que é de competência da União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho” (art. 21, XXIV da CF/88) e “legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões” (art. 22, XVI da CF/88).

Em decorrência dos absurdos perpetrados pela liberdade profissional irrestrita no século XIX, o Constituinte deu uma maior atenção ao exercício profissional e ao controle exercido pelo Estado. No entanto, nada dispôs, em específico, acerca da natureza jurídica das ordens de fiscalização: se seriam entidades de Direito Público ou privado e, muito menos, acerca do regime jurídico aplicável aos empregados (Celetista ou regime jurídico único).

Em razão disso, discute-se, no âmbito judicial e doutrinário, se tais entidades são dotados, de fato, de competência típica de Estado, bem como há a indagação acerca do regime jurídico aplicável aos conselhos, ante a sua controversa natureza jurídica, ao qual será melhor examinada no bojo do trabalho.

1.2 Conselhos Profissionais e Disposições Normativas

Faz-se necessário tecer comentários acerca da evolução legislativa da regulamentação dos Conselhos profissionais a partir do Decreto 60.900 de 26 de junho de 1967, sendo este o diploma normativo que vinculou os Conselhos de Contabilidade, Engenharia, Arquitetura, Agronomia, Economistas, Química, Medicina, Biblioteconomia e até mesmo a OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) ao Ministério do Trabalho, sendo mantido posteriormente pelo Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969 (QUEIROZ, 2016, p.13).

Posteriormente, houve a edição do Decreto-lei nº 2.299 editado em 25 de fevereiro de 1986, ao qual revogou o Art. 1º, parágrafo único do decreto lei nº Decreto-lei 968, de 13 de outubro de 1969 que determinou a vinculação de tais entidades ao Ministério do Trabalho (ROCHA, 2019, p. 342).

Somente em 21 de novembro de 1986, foi assinado o Decreto 93.617, que estabeleceu que não seria exercida supervisão ministerial sobre as entidades de fiscalização do exercício de profissões liberais. Contudo, o dispositivo foi revogado logo após, não sendo editado qualquer ato normativo que determinasse a vinculação dos conselhos a supervisão ministerial a posteriori (QUEIROZ, 2016, p.13).

Por outro lado, constata-se que muitos Conselhos apresentam expressamente nas suas leis específicas uma vinculação ao Ministério do Trabalho, estabelecendo, por consequência, uma supervisão ministerial, ao qual, na prática, hodiernamente, não ocorre (ROCHA, 2019, p. 342).

Apesar do exercício do *múnus* público exercido pelos Conselhos profissionais, há disposição normativa específica no art. 58 da lei nº Lei 9.649/1998⁴, que determina que os serviços de fiscalização por eles desempenhados seriam regidos em caráter privado, inexistindo qualquer vínculo funcional com a Administração Pública.

Diante disso, é nítido que a legislação aplicável aos conselhos possuem diversos conflitos, lacunas e contradições, o que leva a um profundo imbróglio jurídico. Isso porque, conforme já discorrido, a conceituação doutrinária, com base numa interpretação da Constituição Federal de 1998, define que as ordens de fiscalização exercem poder de polícia, sendo esta atividade típica de Estado, de

⁴ Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

modo que seria submetida ao regime de Direito Público, sendo, portanto, um comando diverso da Lei 9.649/1998.

1.3 Singularidade da OAB

Em que pese a Ordem dos Advogados também presente em sua estrutura um Conselho Federal, dotado de competência nacional e conselhos seccionais com competência regional, nos termos do Art. 45 da Lei nº 8.906/94⁵, bem como presente uma natureza fiscalizatória, preventiva e disciplinar, acaba tendo um tratamento diferenciado no Estado Brasileiro.

Tais peculiaridades atinentes à Ordem dos advogados do Brasil foram firmadas com base no entendimento jurisprudencial, em especial no julgamento da ADI 3.026 no Supremo Tribunal Federal⁶, ao qual tinha como Relator o Ministro Eros Roberto Grau, julgado em 08/06/2006, de que tal entidade não possui qualquer vínculo funcional e hierárquico com os órgãos da Administração Pública direta ou indireta, mas sim, é dotada de personalidade jurídica própria, uma vez que tal entidade apresenta atribuição constitucional (Art. 133 da CF/88), apresentando natureza *sui generis*.

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

⁵ Art. 45. São órgãos da OAB:

I - o Conselho Federal;

II - os Conselhos Seccionais;

III - as Subseções;

IV - as Caixas de Assistência dos Advogados.

⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº3026. Relator: Min. Eros Grau, julgado em: 08/06/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>. Acesso em: 07/07/2021

finalidades corporativas. Possui finalidade institucional (ADI nº 3.026, Plenário. Rel. Min. Eros Grau. Julg. 8.6.2006.DJ, 29 set. 2006, p. 31).

A decisão do STF estabelece a possibilidade de uma entidade que, embora exerça função tipicamente pública (poder de polícia), com previsão constitucional, não pertença a Administração pública direta e nem indireta.

Em acréscimo, tal entendimento definiu que a OAB não precisa obrigatoriamente fazer concurso público, não apresenta natureza jurídica de autarquia e nem sequer está sujeita a controle da Administração.

Nesse contexto, o referido *decisum* cria a presente indagação: Se a própria OAB que exerce função pública e apresenta atribuição indispensável a administração da justiça é dotada personalidade jurídica própria, por que não poderiam os conselhos profissionais disciplinados por lei infraconstitucional receberem o mesmo tratamento? Qual seria o ponto de diferenciação entre tais entidades e os Conselhos profissionais?

Impende consignar a evidente contradição jurisprudencial existente quanto aos fundamentos para atribuir a Ordem dos Advogados do Brasil a natureza jurídica diferenciada. Isso porque no julgamento do Recurso especial de nº 915753⁷, ao qual tinha como relator o ministro Humberto Martins, decidiu esta Corte que a OAB não se inclui entre as demais autarquias federais típicas, já que não busca realizar os fins da Administração.

Torna-se evidente que a Ordem dos Advogados do Brasil exerce *múnus* público e poder de polícia, restringindo atuações profissionais e inclusive fixando penalidades a sua classe profissional, de modo que não é possível vislumbrar, qualquer tratamento diferenciado entre tal entidade e as Ordens Profissionais.

A Ordem dos Advogados do Brasil ainda realiza um exame para selecionar bacharéis em direito que estejam aptos a exercer a atividade advocatícia, semelhante ao realizado pelo Conselho Federal de contabilidade, sendo esta uma relevante restrição à liberdade profissional.

Assim, se a OAB é um serviço público e exerce função indispensável à justiça, nos termos do Art. 133 da Constituição Federal⁸ e do julgado do STF *supra*,

⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 915753 RS 2007/0004959-1, Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em: 22/05/2007, Data de Publicação: DJ 04/06/2007 p. 333. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8929707/recurso-especial-resp-915753-rs-2007-0004959-1/inteiro-teor-14092629>. Acesso em: 07/07/2021.

⁸ Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

é evidente que tal entidade busca realizar os fins da Administração (Reolon, 2020, p. 46).

Mêncio (2014, p.416) explica que embora a jurisprudência enquadre a OAB sob um regime diferenciado, é possível sustentar a aplicação do entendimento do STF também aos Conselhos Profissionais, sem recorrer ao critério da função da administração da justiça e da democracia realizada pela Ordem dos Advogados.

É digno anotar que a Ordem dos Advogados ainda apresenta diversas características semelhantes aos Conselhos Profissionais, como, por exemplo, o fato de sua criação e a sua extinção precisar ocorrer por lei.

Apesar das críticas supracitadas, o entendimento que prevalece doutrinariamente é de que os advogados são indispensáveis para a administração da justiça, conforme garantia constitucional, além de funções jurídicas tangenciarem zonas de interesse Estatal, de modo que não pode ter a Ordem dos Advogados do Brasil o mesmo tratamento dos Conselhos profissionais.

1.4 Conselhos Profissionais e atribuições

Os conselhos profissionais apresentam a missão de zelar pela ética, correção do exercício profissional, tendo como princípio norteador o interesse público (RAMOS, 2016, p. 2).

Sob fundamento do interesse público, tais entidades podem criar normas regulamentadoras, realizar atos fiscalizatórios, além de aplicar penalidades para aqueles que descumprem as disposições normativas.

Em face da tamanha relevância das atribuições dessas Ordens Fiscalizatórias, tal instituição é sujeito histórico indispensável ao pacto civilizatório pautado na ética e nos direitos humanos, pela justiça social e pela democracia (REZENDE, 2018, p. 12).

À título exemplificativo, tem-se o Conselho Federal de Medicina, sendo este um órgão supervisor da ética profissional que foi instituído pelo decreto nº 3.268/57, que para além de ser uma entidade regulamentadora, possui também uma atribuição julgadora e disciplinar da classe médica, objetivando garantir o prestígio e bom

conceito da profissão e dos que a exerçam legalmente, conforme art. 15, alíneas “c” e “d” do Decreto⁹.

Neste mesmo sentido, a Lei 2.800, de 11 de junho de 1956, norma de criação do Conselho Federal e Regionais de Química, por exemplo, dispõe, em seu art. 13, alínea “c” que cabe a entidade a fiscalização do exercício profissional “impedindo e 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”.

Há, inclusive, dispositivo normativo que preceitua a obrigatoriedade do registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados “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.

Considerando as atividades prestadas supracitadas, faz-se perceptível que as próprias leis infraconstitucionais de alguns Conselhos Profissionais definem que estes exercem atividade típica de Poder de Polícia, de modo que não há outra alternativa senão entender pela sua caracterização como entidade integrante da Administração Pública e prestador de serviço público.

1.4.1 Fiscalização profissional e poder de polícia

Em atendimento ao interesse público, os conselhos apresentam o poder de sancionar os profissionais e estabelecimentos ao qual recaem a sua atribuição. Tal capacidade é chamada de poder de polícia.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2011, p. 134), o poder de polícia é poder “que a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade”.

O poder de polícia é um conjunto de atribuições limitadoras das liberdades individuais, seja através de atos normativos ou concretos, que estão à serviço da Administração Pública para garantir os interesses da coletividade (MELO, 2001, p.

⁹ Art . 15. São atribuições dos Conselhos Regionais:

c) fiscalizar o exercício da profissão de médico;

d) conhecer, apreciar e decidir os assuntos atinentes à ética profissional, impondo as penalidades que couberem.

712). Extrai-se, portanto, desta conceituação que o poder de polícia também se manifesta através de atos normativos.

A conceituação do poder de polícia também é feita pelo Código tributário nacional em seu Art. 78, ao dispor que refere-se ao:

Art. 78. conjunto de atividades 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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

O poder de polícia têm um atributo tripartite: a autoexecutoriedade (a independência da chancela de qualquer ordem judicial para que possa ser exercido); coercibilidade (todo ato do poder de polícia é imperativo e obrigatório) e discricionário, desde que seja obedecido os limites legais (QUEIROZ, 2016, p.13).

Nota-se, portanto, que o poder de polícia é uma decorrência lógica da supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que ocorre a restrição das liberdades individuais dos administrados com fito de garantir o interesse coletivo e do Estado.

Assim, os Conselhos possuem autorização em lei (princípio da legalidade) para impor sanções a atos que desvirtuem o exercício profissional, sendo, portanto, tal atribuição a manifestação do poder de polícia (REOLON, 2020, p. 76).

Frisa-se que cada Conselho Profissional apresenta uma legislação específica a ser aplicada às relações internas, de modo que a abrangência do poder de polícia aos profissionais fiscalizados deve ser realizado casuisticamente, sob a análise de cada legislação. À título exemplificativo, tem-se o disposto no Art. 64 da Lei nº 5.194/1966¹⁰, que regula a profissão da engenharia e dispõe que deverá ser cancelado o registro do profissional inadimplente com as anuidades durante dois anos consecutivos.

Por outro lado, o poder de polícia não é absoluto, de modo que deve obedecer aos demais princípios constitucionais, sendo estes a moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e eficiência, e principalmente, devem apresentar uma estrita observância a razoabilidade e proporcionalidade (REOLON, 2020, p. 78).

¹⁰ Art. 64. Será automaticamente cancelado o registro do profissional ou da pessoa jurídica que deixar de efetuar o pagamento da anuidade, a que estiver sujeito, durante 2 (dois) anos consecutivos sem prejuízo da obrigatoriedade do pagamento da dívida.

A inobservância a tais princípios *supra*, o desvio de finalidade e a usurpação de competência podem ocorrer nos atos emanados pelos Conselhos Federais, sendo tais situações excessos de poderes. Nesses casos, os prejudicados poderão buscar guarida no Poder Judiciário.

A relevância de se analisar o poder de polícia dos conselhos no presente trabalho se deve ao julgamento pelo STF na ADI 1.717/DF¹¹, que apreciou a questão da constitucionalidade do Art. 58 da Lei 9.649, de 27 de maio de 1998, dispositivo este que preceitua a natureza privada das Ordens Fiscalizatórias.

Neste julgamento decidiu o Pleno do STF, 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, que 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”.

Nesse mesmo sentido preceitua Gasparini (2012, p.187), o poder de polícia é exclusivo da Administração Pública, somente podendo ser exercido por pessoa jurídica de direito público, restando impossível o seu exercício por particular.

Por sua vez, há quem defenda que é possível o exercício do poder de polícia por pessoas jurídicas de direito privado, desde que haja expressa delegação normativa ao ente, sendo o poder exercido pelo privado tão somente de natureza fiscalizatória, não podendo ter natureza regulamentadora (CARVALHO FILHO, 2010, p. 86-87).

Porém, o entendimento jurisprudencial que prevalece é de que o poder de polícia é uma atividade administrativa indelegável ao ente privado.

1.4.2 Serviços públicos

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2014, p.387), o serviço público é toda aquela atividade prestada pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

¹¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 1.717-6/DF, Relator. Min. Sidney Sanches, julgado em 07.11.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>

Atribui-se o caráter de serviço público para aquelas atividades em que o próprio Estado entende que não convém delegar ao privado que as exerça (Mello, 2001, p. 509).

Para Moreira Neto (2007, p.125-126), serviço público é a atividade em que o Estado, seja de maneira direta ou indiretamente, busca a satisfação do interesse público, definido por lei, sob regime próprio, podendo ser realizado por agentes privados com delegação estatal, não sendo atribuição necessariamente de entidade pública.

Portanto, em casos de delegação, a titularidade dos serviços públicos prestados permanecem sob atribuição do Estado, cabendo apenas ao privado a execução do serviço, podendo a qualquer tempo o Estado revogar o ato normativo ou contratual da delegação (Alencar, 2013, p.14).

Nessa esteira, os conselhos de fiscalização foram instituídos por leis específicas, existindo, um ato normativo específico para cada entidade fiscalizatória. A maioria das leis instituidoras atribuem expressamente a natureza jurídica dos conselhos como autarquias federais, enquanto outras, embora não o façam de forma expressa e direta, os caracterizam como entes dotados de personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira.

Nas palavras de Helly Lopes Meirelles (2011, p.803), os Conselhos prestam serviços públicos descentralizados, ou seja, quando a própria Administração Pública transfere a titularidade (outorga) ou execução por delegação.

Portanto, em face da necessidade de ampliação da atuação das fiscalizações, regulamentações e atuações preventivas as mazelas profissionais, o Estado optou pela criação de entes que pudessem gozar de autonomia administrativa para adaptarem às exigências das atividades.

Assim, extrai-se que os conselhos profissionais desempenham suas atribuições por delegação legal da União, que, a qualquer momento, pode extinguir a delegação, quando suas funções retornariam à Administração direta.

1.4.3 O poder de tributar dos Conselhos profissionais

Evidentemente, os Conselhos Profissionais precisam arrecadar recursos a fim de garantir a continuação das atividades prestadas. Para tanto, a lei nº 12.514/2011 em seu Art. 4º dispõe que poderão as referidas entidades cobrar multas por

violações éticas dispostas em lei própria, anuidades, além de outras obrigações eventualmente definidas em lei especial.

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 Carta Magna.

As anuidades cobradas pelo Conselhos apresentam natureza de tributo, mais especificamente da espécie de contribuições, tendo como fato gerador a inscrição do profissional no Conselho. Tal entendimento é pacificado tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos Tribunais pátrios, tendo como embasamento o Art. 149 da Constituição Federal de 1988:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. I. - Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. III. - Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990: votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa. **IV. - As contribuições cobradas pelas autarquias responsáveis pela fiscalização do exercício profissional são contribuições parafiscais, contribuições corporativas, com caráter tributário.** C.F., art. 149. RE 138.284-CE, Velloso, Plenário, RTJ 143/313. V. - Diárias: impossibilidade de os seus valores superarem os valores fixados pelo Chefe do Poder Executivo, que exerce a direção superior da administração federal (C.F., art. 84, II). VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida (STF - MS: 21797 RJ, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 09/03/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-05-2001 PP-00434 EMENT VOL-02031-04 PP-00711 RTJ VOL-00177-02 PP-00751).

Portanto, as anuidades pagas pelos profissionais e arrecadadas pelos Conselhos profissionais apresentam natureza tributária de contribuições-anuidades (SABBAG, 2020, p. 135-139).

As normas de criação do Conselho Federal de Contabilidade (Lei nº 9.295/1946), em seu art. 21¹², estabelece que “os profissionais registrados nos Conselhos Regionais de Contabilidade são obrigados ao pagamento da anuidade”,

¹² Art. 21. Os profissionais, diplomados ou não, registrados de acôrdo com o que preceitua o presente Decreto-lei ficam obrigados ao pagamento uma anuidade de vinte cruzeiros (Cr\$ 20,00) ao Conselho Regional de jurisdição.

sendo que as multas não pagas serão cobradas em execução fiscal, conforme art. 32, § 1º¹³.

No mesmo sentido preceitua a lei nº 3.820 de 1960, ato que instituiu o Conselho de Farmácia, em seu Art. 22¹⁴, a obrigatoriedade do pagamento das anuidades e a possibilidade de execução fiscal em caso de inadimplemento da obrigação (Art. 35 da Lei. 3.820/60¹⁵).

Apesar de incontroverso o entendimento quanto à natureza tributária das anuidades, discute-se acerca da fixação do *quantum* a ser tributado. Isso porque a Lei nº 12.514/2011, em seu Art. 6º, §1º e §2º¹⁶, atribuem a cada Conselho Profissional definir o valor exato da anuidade, inclusive as suas majorações, sendo esta uma notória violação aos princípio tributário da reserva legal, haja vista que, retira a necessidade de a majoração de tributos serem realizados por meio de lei complementar, conforme disposição do art. 150, inciso I, da CF/88 (REOLON, 2020, p. 53).

Em razão desse problema jurídico, a Confederação Nacional dos Profissionais Liberais – CNPL e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde – CNTS ingressaram com ação direta de inconstitucionalidade sob o nº 4697¹⁷, em desfavor da Lei nº 15.514/11, sob a argumentação de que o dispositivo normativo supra violava o princípio da legalidade tributária, haja vista que atribuía a um diploma normativo infraconstitucional a fixação do valor exato das anuidades.

No julgamento da ADI supracitada, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela improcedência da ação, mantendo todos os termos da Lei nº 12.514/11, sob o

¹³ § 1º Não se efetuando amigavelmente o pagamento das multas, serão estas cobradas pelo executivo fiscal, na forma da legislação vigente.

¹⁴ Art. 22. - O profissional de Farmácia, para o exercício de sua profissão, é obrigado ao registro no Conselho Regional de Farmácia a cuja jurisdição estiver sujeito, ficando obrigado ao pagamento de uma anuidade ao respectivo Conselho Regional até 31 de março de cada ano, acrescida de 20% (vinte por cento) de mora, quando fora desse prazo

¹⁵ Art. 35 - Os Conselhos Regionais poderão, por procuradores seus, promover perante o Juízo da Fazenda Pública, e mediante processo de executivo fiscal, a cobrança das penalidades e anuidades previstas para a execução da presente lei

¹⁶ Art. 6º, § 1º Os valores das anuidades serão reajustados de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou pelo índice oficial que venha a substituí-lo.

§ 2º O valor exato da anuidade, o desconto para profissionais recém-inscritos, os critérios de isenção para profissionais, as regras de recuperação de créditos, as regras de parcelamento, garantido o mínimo de 5 (cinco) vezes, e a concessão de descontos para pagamento antecipado ou à vista, serão estabelecidos pelos respectivos conselhos federais.

¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4697**. Relator: Relator: Min. Edson Fachin, Julgado em: 06/10/2016, disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/772432561/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4697-df-distrito-federal-9956359-1420111000000/inteiro-teor-772432571>. Acesso em: 07/07/2021.

fundamento de que não haveria ofensa ao princípio da legalidade e nem da reserva legal, podendo os Conselhos criarem as suas próprias contribuições de interesses das categorias profissionais, sendo necessária apenas lei ordinária para tanto.

Sobre o tema, Luísa Hickel Gamba (2013, p.122) assevera que o Código Tributário Nacional não autoriza a delegação da competência tributária (Art. 6º e 7º do CTN) e, nem sequer admite delegação para pessoa jurídica de direito privado das funções de fiscalização e cobrança de tributos. Mas sim, tão somente autoriza que a entidade privada proceda à arrecadação.

O art. 7º do CTN define que a capacidade tributária ativa (cobrar, arrecadar e fiscalizar tributos) pode ser delegada, contudo, apenas a pessoa jurídica de Direito Público.

Nesse sentido, Eduardo Sabbag (2008, p.77) esclarece que a cobrança das anuidades pelos conselhos não se confunde com a imprópria “delegação de competência tributária”. Isso porque ocorre a transferência das funções de arrecadar ou fiscalizar tributos a outra pessoa jurídica de Direito Público, a qual a doutrina identifica como sendo atribuição de capacidade tributária ativa.

Desse modo, os Conselhos de Fiscalização, por possuírem capacidade tributária ativa, delegada pelo ente competente, sendo este a União, para criar a contribuição-anuidade, não podem ser criados como pessoas jurídicas de direito privado, mas sim necessariamente devem ser entendidos como pessoa jurídica de direito público (SABBAG, 2008, p. 77).

Surge-se, porém, um contraponto, visto que o § 3º do artigo 7º do CTN¹⁸ é claro ao afirmar que não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos. Portanto, há uma certa permissividade à delegação do encargo ou da função de arrecadar tributos no que tange às pessoas jurídicas de direito privado.

Nesse sentido, o fato de terem as anuidades natureza de tributo, não é possível afirmar que os conselhos são pessoas jurídicas de direito público somente pelo fato de terem função arrecadatória, haja vista que, é possível que tal atribuição também seja realizado pelo privado. No entanto, não é pacificado doutrinariamente tal questão.

¹⁸ Art. 7º, § 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

Torna-se imperioso gizar novamente a situação específica da OAB. Nos julgados mais recentes, já discorrido, o STF pacificou o entendimento de que a instituição tem natureza jurídica *sui generis* de serviço público independente, mas não enquadrado no conceito de autarquia, o que impediria a sua caracterização como integrante da Administração Pública e, por conseguinte, a inclusão das anuidades cobradas no regime jurídico tributário (SABBAG, 2020 p.108).

Destarte, a cobrança das anuidades segue o regime do Código de Processo Civil, e não o da lei das execuções fiscais. Repisa-se que o STJ ainda afirma ter a OAB natureza de autarquia, mas não a caracteriza como Fazenda Pública, o que também leva ao entendimento pela natureza não tributária das anuidades, sendo este o dispositivo do *decisum* do julgamento do recurso especial de nº 541.504/SC¹⁹, ao qual tinha como Relator o Ministro Francisco Peçanha Martins.

Nessa esteira, embora haja um notório imbróglio jurídico quanto à natureza jurídica dos Conselhos, é pacífico que as anuidades são tributos com finalidade parafiscal, uma vez que o Estado cria o tributo por lei e atribui o produto de sua arrecadação a uma Entidade que presta atividade de interesse público.

1.5 O controle exercido pela Administração Pública

No Estado democrático de direito é necessário o exercício do controle estatal sobre as atividades administrativas realizadas. Isso porque o próprio texto constitucional, em seu Art. 2º, ao adotar a teoria da separação dos poderes, reconhece as esferas de controle: judiciária, administrativa e legislativa.

O controle pode ser realizado internamente, acaso o órgão controlador esteja situado na própria estrutura orgânica do órgão controlado. Por outro lado, será considerado como externo se porventura o controle sobre as atividades for exercida por um outro órgão não inserido na estrutura organizacional do fiscalizado (REOLON, 2020, p.82).

A doutrina clássica ainda classifica as espécies de controle quanto ao momento em que ele é exercido, podendo ser: prévio, concomitante ou corretivo. Quanto a primeira espécie mencionada, tal controle será exercido antes do ato

¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial (Resp) 541504 SC 2003/0100232-1**, Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins, Julgado em: 23/08/2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7190099/recurso-especial-resp-541504-sc-2003-0100232-1-stj/relatorio-e-voto-12933166?ref=amp>. Acesso em: 07/07/2021

administrativo ter a possibilidade de gerar efeitos no mundo concreto (FURTADO, 2013, p.858).

O controle concomitante é aquele exercido durante a vigência dos efeitos dos atos administrativo controlados, como, por exemplo, os processos de auditoria e fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas, a fim de pontuar eventuais falhas a serem sanadas (REOLON, 2020, p. 85).

Já o controle corretivo é aquele realizado tipicamente pelo Poder Judiciário, cabendo a este a análise acerca da legalidade ou legitimidade dos atos praticados pela Administração Pública. Assim, a atuação desta espécie de controle objetiva corrigir os possíveis defeitos e vícios advindos dos atos administrativos já existentes (REOLON, 2020, p. 85).

Incumbe frisar que o controle de mérito da atividade administrativa é realizado pela própria Administração Pública, cabendo ao gestor avaliar com base nos critérios de conveniência e oportunidade. Assim, somente é possível em situações específicas, que tal análise seja feita pelo Poder legislativo (FURTADO, 2013, p.858).

Hely Lopes Meirelles (2011, p.389) afirma que os Conselhos Profissionais são autarquias de regime especial. Isso porque as leis instituidoras conferem certos privilégios específicos e concebe a tais entidades uma maior autonomia administrativa e organizacional.

Todavia, apesar da conceituação dos Conselhos com um regime especial pelo Hely Lopes, torna-se imperioso gizar que inexistente no arcabouço normativo qualquer diferenciação entre essas e as autarquias comuns, de modo que tal definição é extraída da doutrina, em observância as regalias conferidas às Ordens Fiscalizatórias em sua organização, criação, gestão e funcionamento.

Lucas Rocha Furtado (2013, p. 858) aduz que os Conselhos Profissionais são autarquias com regimes especiais e que, portanto, estão sujeitos ao controle, seja por mecanismos internos de responsabilidade da própria entidade ou por meio de instrumentos externos, sendo estes compatíveis com o princípio do Estado democrático de Direito.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 492) e José dos Santos Carvalho Filho (2010, p. 513) classificam os Conselhos apenas como autarquias corporativas ou profissionais, sem os inserirem na classificação de autarquias de regime especial.

Portanto, é evidente que a doutrina afasta a qualificação dos Conselhos Profissionais como entidades de personalidade jurídica de direito privado ou como entidades paraestatais, atribuindo a estes a natureza jurídica autárquica, permanecendo divergência quanto à classificação de autarquia na qual estão inseridos, ponto este que será melhor discutido no próximo tópico.

Assim, os conselhos profissionais, embora integrem a Administração indireta, seja pela natureza atribuída por suas leis instituidoras, seja pela posição defendida pela doutrina e jurisprudência, seja pela atividade típica estatal de relevante interesse público que realizam, estão “soltos” no mundo administrativo em virtude da ausência de vinculação a ente da Administração Pública Direta, critério este para ser considerado ente da Administração Pública indireta (ALENCAR, 2013, p. 32).

Nota-se, portanto, que Conselhos passam a apresentar uma plena independência, não possuindo uma outra espécie de controle que não seja o do Poder Judiciário (correcional). Isso porque não apresenta qualquer submissão a supervisão ministerial e nem sequer apresenta uma vinculação direta clara com a Administração Pública Direta, sendo inclusive, controverso a possibilidade de o Tribunal de Contas exercer o controle sobre tais órgãos. Nota-se tal questão a partir do julgado:

REMESSA OFICIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO. 1. **Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões.** Conclusão em que se aponta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhes acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decreto-lei 968/69), bem assim o fato de serem mantidos sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União. 2. Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do Estado, únicas qualificáveis como longa manus deste (...) (TRF5, REO359542/PB, Rel. Des. Federal Edílson Nobre, Segunda Turma, julgado em: 16/09/2008).

Discorda-se de tal entendimento. Isso porque os conselhos exercem atividades tipicamente públicas (poder de polícia) e que são constitucionalmente de atribuição da União, sendo, portanto, adstritos aos princípios da Administração Pública, contemplados no art. 37 da Constituição Federal.

Destarte, tais entidades fiscalizatórias são submetidas ao controle externo do Judiciário, sempre exercível sobre os atos administrativos sob os aspectos de legalidade e moralidade.

A seu turno também estão submetidos ao controle legislativo, possível somente nos estritos termos da Constituição Federal, sob os aspectos político e financeiro, nos termos do que dispõem os artigos 70 a 75 da Constituição, nos quais está previsto o dever de prestar contas da gestão financeira de dinheiros públicos, sendo nos termos do Art. 71 da CF/88 de competência do Tribunal de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Frisa-se que o Brasil adotou o modelo de Tribunal de Contas da União, com atuação no âmbito federal para exercer o controle externo de função corretiva, fiscalizatória e até mesmo sancionadora, ao qual sistematicamente, o Art. 71 da CF/88 se aplica aos Tribunais de contas dos Estados, Municípios e Distrito federal. Logo, não foi adotado pelo ordenamento jurídico o modelo de controle externo de auditorias utilizado no Direito Comparado.

As auditorias são órgãos de controle auxiliares do Poder Legislativo, ao qual possuem um papel fiscalizatório sobre atos e contratos previamente escolhidos e constados no plano anual de ação (BALBIN, 2015, p.339).

Assim, tal modelo utilizado pela Constituição Argentina, diferentemente dos Tribunais de Contas, não exercem controle prévio ou concomitante, mas apenas posterior ao ato administrativo fiscalizado (Reolon, 2020, p. 93).

Em observância aos aspectos doutrinários e jurídicos supracitados, o Supremo Tribunal Federal assentou, no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.643/SC a notória e plena capacidade dos Tribunais de Contas em fiscalizar o Conselho Federal de Medicina, por força do Art. 71, inciso II da CF/88. Veja-se:

Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição. - Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. Mandado de segurança indeferido (STF - MS: 22643 SC, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 06/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 04-12-1998 PP-00013 EMENT VOL-01934-01 PP-00106).

Tal entendimento foi *a posteriori* reafirmado no julgamento da ADI nº 1717/DF²⁰, em que o relator Min Sydney Sanches acompanhou o parecer da Procuradoria Geral da República, e solidificou a tese da inconstitucionalidade no afastamento do controle do Tribunal de Contas sobre as contas administrativas dos Conselhos, haja vista que tais entidades arrecadam recursos públicos, por meio de contribuições - anuidades que apresentam caráter tributário.

Cumprido ressaltar que o próprio TCU já assentou a sua competência fiscalizatória sobre os conselhos profissionais, em face do reconhecimento de tais entidades como autarquias federais e pela sua atividade arrecadatória e de gerência de recursos públicos de cunho parafiscal (TCU, Acórdão 3.036/2006 TCU, Relator: Min Valmir Campelo).

Nessa esteira, incumbe ao Tribunal de Contas da União o exercício da função corretiva, podendo tal entidade adotar as providências necessárias com fito de garantir o exato cumprimento normativo, bem como, sustar atos que estejam dotados de invalidades (MAGALHÃES FILHO, 2013, p. 290).

Ressalta-se que o TCU, embora apresente sua estrutura orgânica como órgão auxiliar ao Poder Legislativo, tal entidade apresenta uma ampla autonomia administrativa e não faz parte do Congresso Nacional, mas sim, exerce um controle financeiro e orçamentário na administração, de forma desvinculada ao poder ao qual auxilia (REOLON, 2020, p. 97).

Em face disso, verifica-se que os Tribunais de Contas apresentam quadro próprio de pessoal e de organização, bem como os ministros do TCU apresentam prerrogativas próprias, além de serem autônomos e independentes.

Em face da competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas, surge para os Conselhos profissionais a obrigação de prestar contas e/ou relatórios de gestão.

1.5.1 Do dever de prestar contas

A prestação de contas é o ato em que a entidade que recebe recursos públicos demonstra e comprova o bom desempenho e a lisura com o dinheiro, sendo

²⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 1.717-6/DF, Relator. Min. Sidney Sanches, julgado em 07.11.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em: 07/07/2021.

este um Princípio Republicano sensível previsto no Art. 34 da CF/88 e que deve ser observado (FERNANDES, 2018, p. 55).

Impende consignar que apesar da relutância dos Conselhos de Fiscalização em prestar contas ao Tribunal de Contas, porquanto entendiam que não estavam submetidos a supervisão ministerial e que não auferiam receita pública, nem se constituíam como autarquias, estes já prestavam contas ao TCU mesmo antes do advento do Decreto-lei nº 968/69, sendo este o ato normativo que estabeleceu os termos da supervisão ministerial nos conselhos (REOLON, 2020, p.98),.

Posteriormente, mesmo após a revogação expressa da supervisão ministerial sobre os Conselhos, o entendimento do Tribunal de Contas era de reafirmar a sua competência, no tocante ao exame das contas e fiscalização dos Conselhos, em face da natureza pública dos recursos que as Ordens arrecadavam e pela natureza de autarquia federal que ostentavam (ALENCAR, 2013, p. 38).

A Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União nº 12/1996 determinava a obrigatória prestação de contas por parte dos Conselhos de Fiscalização Profissional. Contudo, sobreveio a Instrução Normativa TCU nº 42/2002, que revogou as disposições anteriores e passou a eximi-los da apresentação da prestação de contas anual ao TCU.

Logo após foi editada a IN TCU nº 47/2004 que revogou os dispositivos *supra*, mas manteve a posição já adotada na IN nº 42/2002, dispensando, em seu art. 2º, § 1º, os Conselhos da prestação anual de suas contas, mas mantendo-os como unidades jurisdicionadas ao Tribunal.

A IN nº 47/2004 foi revogada pela IN TCU nº 57/2008 que fixou o entendimento que os Conselhos estavam dispensados de apresentar relatório de gestão ou processo de contas ordinárias ao Tribunal. Posteriormente, tal instrução normativa foi revogada pela IN TCU nº 63/2010, que apenas adequou a redação do § 1º para ressaltar que os processos de contas são constituídos e autuados pelo próprio TCU.

Com o advento da Instrução Normativa TCU nº 72/2013, o parágrafo primeiro supramencionado foi revogado e foi restaurado o antigo entendimento de obrigatoriedade da prestação de contas anual pelos conselhos de fiscalização profissional. Os conselhos foram novamente incluídos no rol das unidades jurisdicionadas ao TCU que estão sujeitos à apresentação de relatório de gestão e à constituição de processo de contas.

Hodiernamente, a Lei nº 8443/92 preceitua que os Conselhos devem prestar contas ao TCU seja anual, devendo ser incluídos todos os recursos orçamentários e extraorçamentários (REOLON, 2020, p. 98).

Na hipótese de ocorrer qualquer desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou diante de qualquer prática ilegal, deverá ser instaurada tomada de contas especial pela autoridade administrativa para apuração dos fatos. Após a apuração dos fatos e a identificação de quaisquer das condutas supra, o Conselho deverá tomar alguma medida, sob pena de imputação do gestor por responsabilidade solidária (REOLON, 2020, p. 99).

Em que pese tenha ocorrido uma sucessão de instruções normativas e atos normativos na tentativa de desvincular o controle externo do Tribunal de Contas nos Conselhos Profissionais, verifica-se que resta pacificado o dever de tais entidades prestarem contas ao TCU, em razão da Lei nº 8443/92. Tal entendimento é acertado, especialmente, pela natureza pública de tais entidades e em decorrência da natureza tributária das contribuições pagas pelos profissionais.

1.5.2 Do relatório de gestão

O relatório de gestão é um conjunto de informações de caráter contábil, financeiro, operacional, orçamentário e patrimonial que possibilita ao órgão de controle uma visão de todo o desempenho da gestão durante o período auditado (REOLON, 2020, p. 100).

Por força do Art 3º da Instrução Normativa nº 63 do TCU, os relatórios devem ser apresentados anualmente e devem ser encaminhados ao Tribunal, conforme decisão normativa, podendo os relatórios de gestão serem consultados via *internet* em até 15 (quinze) dias da data limite da apresentação.

Além disso, os relatórios de gestão podem ser individuais quando, por critério do Tribunal, envolver apenas uma área jurisdicionada; ou podem ser consolidados, quando envolver mais de uma unidade.

Destarte, em que pese os Conselhos profissionais apresentem uma notória autonomia administrativa, sem possibilitar muitas ingerências por parte do Estado, é bem verdade que tal questão não cria um óbice ao seu dever de prestar contas e de apresentar relatórios de gestão. Isso porque tal entidade exerce poder de polícia e arrecada contribuições - anuidades, sendo estes verdadeiros tributos, de modo que

deverão ter o controle pelo Tribunal de Contas da União, sendo este o entendimento do TCU e constitucional sobre o tema.

2 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

2.1 Submissão ao Regime de Direito Público e ao conceito de Autarquia

Há na doutrina administrativista uma noção amplamente difundida de que toda dogmática da seara administrativa deve ser uniforme, de modo que os diversos domínios da disciplina devem ser submetidos a um regime jurídico único, invariável e, necessariamente de direito público (FERRAZ, 2017, p. 01).

Por outro lado, o descompasso das normas administrativistas frente as mutações sociais e interesses políticos-legislativos fizeram surgir situações em que as normas do Direito Administrativo não se subsomem perfeitamente aos moldes normativos previamente delineados.

Diante deste cenário, demonstrou-se a necessidade de interseção de regimes de Direito Público e de Direito Privado, rompendo a velha dicotomia existente, sendo os movimentos de “contratualização” com a Administração Pública, seja por meio de concessões, parcerias público-privadas, delegação de atribuições estatais a particulares, os maiores exemplos deste novo contexto (COSTA, 2020, p. 47).

De maneira prévia a análise dos diferentes pontos de vistas doutrinários quanto a natureza jurídica do ente, cumpre deixar claro que as Ordens de Fiscalização Profissional quando foram criadas por leis específicas, havia sempre de maneira expressa que tais entes tinham personalidade jurídica de Direito Público, sendo esta uma uniformização legislativa, ao qual é melhor demonstrado no quadro normativo abaixo.

Nessa esteira, é evidente uma uniformização e coerência normativa na definição de serem os Conselhos Profissionais submetidos ao regime de Direito Público. Logo, o que variou no tempo e apresenta discussão jurídica é a opção legislativa quanto a subsunção legal de tais Entes ao conceito de Autarquias (COSTA, 2020, p. 48).

A partir da análise das informações contidas no quadro comparativo abaixo, faz-se evidente que os Conselhos Profissionais que não apresentam em legislação específica o conceito de Autarquia, também não afastam o regime de Direito Público, o que corrobora a submissão de tais entidades ao regime público. *Nota-se:*

Quadro 1: Redação normativa das Leis específicas de criação de 15 (quinze) Conselhos Profissionais:

Sigla ou Abreviação	Conselho	Ato normativo	Redação
CFQ e CRQ's	Conselho Federal e Regional de Química	Lei n. 2.800/1956	Art 2º O Conselho Federal de Química e os Conselhos Regionais de Química são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial.
CFM e CRM's	Conselho Federal e Regional de Medicina	Lei n. 3.268/1957	Art. 1º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Medicina, instituídos pelo Decreto-lei nº 7.955, de 13 de setembro de 1945, passam a constituir em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com

			autonomia administrativa e financeira.
CFF e CRF's	Conselho Federal e Regional de Farmácia	Lei n. 3.820/1960	Art.1º - Ficam criados os Conselhos Federal e Regionais de Farmácia, dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, destinados a zelar pela fiel observância dos princípios da ética e da disciplina da classe dos que exercem atividades profissionais farmacêuticas no País.
CFC e CRC's	Conselho Federal e Regional de Contabilidade	Decreto Lei nº. 9.295/1946	Inexiste no texto legal qualquer ato normativo acerca da sua natureza jurídica ou regime jurídico aplicável.
CFA e CRA's	Conselho Federal e Regional de Administração	Lei n. 4.769/1965	Art 6º São criados o Conselho Federal de Técnicos de

			Administração e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração, constituindo em seu conjunto uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.
CONFEA e CREA's	Conselho Federal e Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	Lei n. 5.194/1966	Art. 80. Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso

			V, alínea a da Constituição Federal) e franquia postal e telegráfica.
CFMV e CRMV's	Conselho Federal e Regional de Medicina Veterinária	Lei n. 5.517/1968	Art 10. O CFMV e os CRMV constituem em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira
CONFED e CONRE's	Conselho Federal e Regional de Estatística	Decreto n. 62.497/1968	Art. 16 - O Conselho Federal de Estatística (Confed) e os Conselhos Regionais de Estatística (Conre) criados pela Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965, constituem, em seu conjunto, uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com

			autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social
COFECI e CRECI's	Conselho Federal e Regional de Corretores de Imóveis	Lei n. 6.530/1978	Art 5º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos de disciplina e fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, constituídos em autarquia, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho, com autonomia administrativa, operacional e financeira.
COFECON e CORECON's	Conselho Federal e Regional de Economia	Lei n. 6.537/1978	Art. 1º – O Conselho Federal de Economia – COFECON – e os Conselhos Regionais de

			<p>Economia – CORECON – de que trata o art. 6º da Lei n.º 1.411, de 13 de agosto de 1951, com a nova redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 6.021, de 3 de janeiro de 1974, são autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público.</p>
CAU/BR e CAU's	Conselhos de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e dos Estados e do Distrito Federal	Lei n. 12.378	<p>Art. 24. Ficam criados o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs, como autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e estrutura federativa,</p>

			cujas atividades serão custeadas exclusivamente pelas próprias rendas.
COFEM e COREM's	Conselho Federal e Regional de Museologia	Lei n. 7.287/1984	Art.6º, § 1º Os Conselhos Federal e Regionais de Museologia a que se refere este artigo constituem, em seu conjunto, uma autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.
CFF e CRF's	Conselho Federal e Regional de Fonoaudiologia	Lei n. 6.965/1981	Art. 6º - Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fonoaudiologia – CFF e CRF – com a incumbência de fiscalizar o exercício da profissão definida nesta Lei. § 1º - O Conselho Federal e

			os Regionais a que se refere este artigo constituem, em conjunto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho.
CFB e CRB's	Conselho Federal e Regional de Biblioteconomia	Lei n. 4.084/1982	Art 9º O Conselho Federal de Biblioteconomia e os Conselhos Regionais de Biblioteconomia são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial.
CONTER e CRTRs	Conselho Nacional e Regional de Técnicos em Radiologia	Lei n. 7.394/89	Art. 12 - Ficam criados o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de Técnicos em Radiologia (vetado), que funcionarão nos mesmos moldes dos Conselhos Federal e Regionais de Medicina, obedecida

			igual sistemática para sua estrutura, e com as mesmas finalidades de seleção disciplinar e defesa da classe dos Técnicos em Radiologia.
--	--	--	---

Nos termos do quadro 1 acima, verifica-se que os Conselhos Profissionais foram criados de maneira uníssona e com o intuito legislativo de serem entidades subordinadas ao regime de direito público, além de serem concedida a estas, de maneira expressa, a autonomia administrativa e financeira.

Em que pese seja prevista a supracitada autonomia organizacional econômico-administrativa de tais Órgãos Profissionais, nem todas as leis ordinárias preceituam de maneira evidente a natureza autárquica destes entes, sendo para alguns doutrinadores apenas uma decorrência lógica (ROCHA, 2019, p. 342).

Cumprе ressaltar que apesar da unicidade da submissão de tais entidades quanto ao regime de direito público, cada Conselho apresenta um tratamento diferenciado em suas normas específicas. À título exemplificativo, no Art. 80 da Lei nº 5.194/1966²¹ é atribuído ao Conselho Federal e Regional de Engenharia a imunidade tributária, típicas de instituições estatais.

Conforme relatado no quadro 1, constata-se que muitos Conselhos apresentam expressamente nas suas leis específicas uma vinculação ao Ministério do Trabalho, estabelecendo, por consequência, uma supervisão ministerial, enquanto outros não deixam tal regra expressa (ROCHA, 2019, p. 342). No entanto, a inexistência de previsão clara em alguns atos normativos não é razão clara para desnaturar, por si só, o conceito autárquico.

Por tais razões, as Ordens Fiscalizatórias Profissionais, desde o princípio, foram criadas por lei específica de maneira subordinada ao regime público com

²¹ Art. 80. Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso V, alínea a da Constituição Federal) e franquia postal e telegráfica

autonomia administrativa e financeira, sendo esta uma subsunção clara ao conceito de Autarquia, embora não discorrida de maneira direta em algumas leis específicas de Conselhos Profissionais.

É possível extrair também, através de uma interpretação sistêmica e teleológica, de todas as legislações específicas descritas no quadro 1, que a verdadeira intenção do legislador era atribuir a estas Entidades a natureza autárquica vinculada organicamente a estrutura do Poder Executivo, de modo que o controle administrativo deveria ocorrer por meio da supervisão ministerial, nos termos dos arts. de 19 a 29 do Decreto-lei nº 200/1967²².

Entretanto, após o advento da Carta Magna de 1988, foi publicada a Lei nº 9.649/1998, que disciplina em seu Art. 58²³ que os Conselhos profissionais são dotados de personalidade jurídica de Direito Privado, de modo que não apresentam qualquer vínculo de hierarquia ou funcional com a Administração Pública. Assim, os dirigentes dos Conselhos, os Órgãos Jurisdicionais e os próprios trabalhadores das Ordens Fiscalizatórias passaram a indagar qual seria de fato o regime aplicado a Entidade (REOLON, 2020, p. 41)

Em tese, os parágrafos do Art. 58 supracitado foram uma tentativa de provocar a perda da condição de autarquia dos Conselhos profissionais e a submissão de tal entidade ao regime de direito Público. Todavia, faz-se imperioso suscitar que tal ato normativo foi sancionado após a edição de uma medida provisória que, à época, já apresentava o estigma de inconstitucionalidade formal.

Isso porque, considerando que as medidas provisórias somente podem ser editadas em casos de relevância e urgência, havia o entendimento de que a edição de tal ato normativo descumpriu tais requisitos e que, mesmo com a sua conversão em lei, em momento posterior, o vício de inconstitucionalidade não havia sido sanado (CAMMAROSANO, 1997, p. 925).

No que tange ao conteúdo, havia a tese de incompatibilidade com a Constituição Federal de 1988, uma vez que estes sempre foram considerados como autarquias em doutrina e jurisprudencialmente e foram expungidos da Administração

²² Art . 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

²³ Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa.

Federal, como se o legislador, a pretexto de regulamentá-los, tivesse o condão de de modificar a sua própria natureza (Costa, 2020, p. 71).

Além disso, a norma federal publicada revelava um notório contrassenso, pois de um lado atribuía aos Conselhos Profissionais personalidade jurídica de direito privado, sem qualquer vínculo com a Administração Pública. E por outro lado, atribuía a estes características inerentes da Administração Pública, como, por exemplo, competência tributária, imunidade e competência da Justiça Federal.

Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 1.717-6²⁴ em 2002, foi obrigado a se manifestar acerca da matéria e definiu pela inconstitucionalidade do dispositivo, mantendo o regime de direito público com fundamento no exercício de atividade típica de Estado, mais especificamente, de poder de polícia, de tributar e punir, temas estes já discorridos em pontos anteriores, também definindo como autarquias.

Cumprir asseverar a coerência do *decisum*, haja vista que manteve os precedentes exarados na Excelsa Corte, especialmente no mandado de segurança nº 21797-9 no ano de 2000²⁵, ao qual definiu a submissão ao regime de Direito Público e a natureza Autárquica do Conselho de Odontologia. Igual entendimento foi fixado em relação ao Conselho de Medicina no mandado de segurança nº 22.643-9 em 1998²⁶.

Após o supracitado julgamento restou pacificado a aplicação do regime de Direito Público aos Conselhos Profissionais e a inconstitucionalidade do Art. 58 da Lei nº 9.649/1998, sendo esta inclusive a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018, p.28).

Apesar da definição como Ente Público, os Órgãos Fiscalizatórios Profissionais vem sofrendo com decisões judiciais permeadas de Ativismo Jurisdicional, ao qual, inclusive violam a tripartição de Poderes e usurpam a competência legislativa definida nas leis específicas de tais entidades.

Isso porque nos últimos anos foram proferidas decisões no âmbito da Justiça Federal e pelo próprio Supremo Tribunal Federal, órgão que já tinha pacificado a matéria, caracterizando-o como sendo “*autarquia sui generis*”, criando, portanto,

²⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI 1.717-6/DF, Relator. Min. Sidney Sanches, julgado em 07.11.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>

²⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS - 21797-9/RJ, Relator: Min. Carlos Velloso, julgado em 09/03/2000. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85612>

²⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. MS - 22.643-9. Relator: Min Moreira Alves, julgado em: 06/08/1998. Disponível em: [file:///C:/Users/joaov/Downloads/1245-Texto%20do%20artigo-2156-1-10-20151023%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/joaov/Downloads/1245-Texto%20do%20artigo-2156-1-10-20151023%20(1).pdf)

uma nova tipificação legal, no intuito de desnaturar e desclassificar a sua característica autárquica de ente público.

Com objetivo de caracterizar os Conselhos em autarquias *sui generis*, defendem não serem cabíveis determinadas questões próprias das autarquias, tais como a supervisão ministerial competente, a fiscalização dos órgãos de controle externo e o regime de contratação de pessoal.

Nas precisas palavras de Caio Rocha (2019, p.330), os ataques a natureza jurídica dos Conselhos estão ligados a objetivos corporativistas de dirigentes das Ordens, com fito de prevalecer vontades de um segmento, em detrimento do interesse público.

Ultrapassadas todas as análises normativas e jurisprudenciais do reconhecimento como Entes Públicos, resta a necessidade de discorrer e analisar os motivos para a superação do entendimento pelo STF na ADI nº 1.717-6 em 2002, com objetivo de definir neste trabalho a real natureza jurídica dos Conselhos Profissionais e o regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores, qual seja; de celetista ou regime jurídico único.

2.2 Autarquia por definição legal e peculiaridades dos Conselhos Profissionais

A importância de definir a natureza jurídica para os Conselhos Profissionais é de suma importância, haja vista que, essa fixação de conceito impõe um norte para interpretação das normas que incidem sobre suas atividades fins e administrativas, especialmente, em face do caráter uniforme da dogmática do Direito Administrativo, além de impactar de maneira significativa no regime jurídico de trabalho aplicado.

Assim, apesar de a Constituição Federal de 1988 não disciplinar satisfatoriamente as peculiaridades dos Conselhos Profissionais, deixou, no particular, espaço de embate doutrinário e jurisprudencial acerca de uma natureza *sui generis* e de regime diferenciado de tais entes.

As autarquias são entes administrativos, com serviços autônomos, criados por lei específica com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas, cuja iniciativa, inclusive para criação de cargos, é

privativa do Presidente da República, conforme art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a”, da Carta Magna²⁷ (MEIRELLES, 2008, p. 332).

As autarquias são responsáveis pelos seus próprios atos, e respondem objetivamente pelos danos, consoante o art. 37, §6º da CF/88²⁸, independentemente de culpa ou dolo do agente, assegurado o direito de regresso contra o responsável se esse agiu com dolo ou culpa.

Tal ente têm patrimônio constituído de bens públicos, ao qual apresentam algumas características importantes, tais quais: inalienabilidade, da qual decorrem a impenhorabilidade, a imprescritibilidade, e a impossibilidade de oneração.

Possuem regime diferenciado de execução de dívidas passivas, com o pagamento de débitos via precatórios ou Requisição de Pequeno Valor (Carvalho Filho, 2021, p. 1.141-1.148). Além disso, são beneficiadas com a imunidade tributária recíproca de que trata o art. 150, inciso VI, alínea “a”, da CRFB, em relação aos impostos que incidam sobre o patrimônio, a renda e os serviços.

Em acréscimo, os dirigentes das Autarquias apresentam *status* jurídico de autoridade para fins da lei nº Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009 ao qual regulamento a impetração de mandado de segurança individual e coletivo contra os seus atos.

Consoante já relatado, as autarquias se sujeitam ao controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União, nos termos do Art. 70 e 71 da CF/88.

De acordo com Art. 109, inciso I da Carta Magna, nos processos judiciais em que as autarquias federais atuem como parte ou assistentes, será de competência da Justiça Federal o processamento e o julgamento. Em adição, as autarquias são obrigadas à realização de concurso público, conforme art. 37, inciso II, da CF/77²⁹.

De todas as características narradas supracitadas, faz-se evidente que os Conselhos Profissionais apresentam características típicas de autarquias, uma vez que realizam concursos públicos, exercem atividade pública, apresentam controle

²⁷ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

²⁸ § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

²⁹ Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

externo do Tribunal de Contas e o processamento das demandas judiciais são realizadas na Justiça Federal (FERRAZ, 2017, p. 3).

Ocorre que, por outro lado, os Conselhos Profissionais apresentam, no plano fático incompatibilidades com o arcabouço jurídico das Autarquias comuns, mesmo com algumas leis específicas atribuindo essa natureza jurídica, o que leva a conceituação de uma “autarquia *sui generis* ou atípica” (OSMO, 2008, p.48).

Isso porque as Ordens Fiscalizatórias Profissionais: (i) não sofrem qualquer ingerência por parte do Poder Executivo central ou ministerial, (ii) suas receitas e despesas não entram no orçamento da União e nem do Estado, (iii) não recebem qualquer auxílio financeiro do Tesouro Nacional, (iv) seus dirigentes são eleitos entre os inscritos no seus quadros e não podem ser destituídos pelos governantes, (v) seus cargos e empregos não são criados, modificados ou extintos por lei e (ix) os vencimentos dos seus funcionários não são fixados por lei, mas sim por plano de salários próprio, como, por exemplo ocorre no Conselho de Farmácia (OSMO, 2008, p. 48).

Um outro fator que atribui motivação jurídica para a caracterização dos Conselhos profissionais como autarquias atípicas é o fato de que o próprio Decreto-Lei n. 968/1969, em seu Art. 1º³⁰ preceitua a possibilidade de que estas sejam reguladas por legislação específica, não se aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais.

Nesta senda, em interpretação ao artigo supracitado do decreto lei nº 968/1969, os próprios ministérios e a AGU entendem que não existe qualquer supervisão ministerial sobre os Conselhos Profissionais e nem que haja qualquer ingerência ministerial, sendo prolatado tal aconselhamento jurídico por meio de Parecer nº 487/2008 no Processo Administrativo nº 46010002872/20008-50.

Os 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

³⁰ Art. 1º As entidades criadas por lei com atribuições de fiscalização do exercício de profissões liberais que sejam mantidas com recursos próprios e não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento da União regular-se-ão pela respectiva legislação específica, não se lhes aplicando as normas legais sobre pessoal e demais disposições de caráter geral, relativas à administração interna das autarquias federais (Decreto-Lei n. 968/1969).

da União, consoante art. 9º e 10 da Lei 10.480, de 2 de julho de 2002 (QUEIROZ, 2016, p. 52)

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, que fixa, inclusive, tabela de valores de indenização de diárias. Ocorre que, tal norma não incide sobre os Órgãos Fiscalizatórios profissionais, de modo que estes apresentam suas próprias normatizações acerca das concessões de diárias, conforme se depreende da própria lei nº 11.000, de 15 de dezembro de 2004, em seu Art. 2º, § 3º³¹, atinente ao Conselho Federal de Medicina.

É sabido que os Conselhos devem realizar concursos para contratação de pessoal, uma vez que, conforme narrado se submete ao regime de direito público. Porém, é admitido que tais entes realizem concursos de forma mais simplificada, respeitando critérios objetivos, de modo a preservar princípios basilares da impessoalidade, transparência e publicidade, sendo este o entendimento do Tribunal de Contas da União³², de modo a minimizar custos.

Assim, parcela da doutrina entende que os Conselhos Profissionais são autarquias, pessoas jurídicas submetidas ao regime de direito público. No entanto, não pertencem à Administração Indireta da União em razão serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União, de modo que escapam da incidência automática das normas constitucionais previstas no Art. 37 e 39 da CF/88, ao qual se dirige aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e indireta (FERRAZ, 2017, p.03).

De maneira idêntica entendeu o STF quanto a natureza jurídica dos Conselhos³³, ao apreciar o acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5):

I - Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aporta por carecerem aqueles do

³¹ § 3º Os Conselhos de que trata o caput deste artigo ficam autorizados a normatizar a concessão de diárias, jetons e auxílios de representação, fixando o valor máximo para todos os Conselhos Regionais.

³² 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/Acord/20111114/AC_2950_49_11_P.doc. Acesso em: 08 jun. 2021.

³³ Brasil. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário n. 539.224/CE**. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de maio de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2187962>. Acesso em: 08 jun. 2021.

exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decreto-Lei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União.

II - Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias integrantes da estrutura administrativa do Estado, únicas qualificáveis como longa manus deste. (Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 539.224/CE. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de maio de 2012)

Em que pese exista este entendimento, tal interpretação acerca dos Conselhos profissionais não devem subsistir. Isso porque, conforme já demonstrado em tópicos anteriores, (i) os Conselhos apresentam atividades típicas da administração pública exercendo poder de polícia, (ii) são entidades criadas por lei, que possuem imunidades de impostos, (iii) cobram tributos de seus membros e profissionais vinculados, (iv) aplicam punições e fiscalizam a profissão, inclusive inviabilizando seu exercício.

Além disso, o fato de serem mantidas sem percepção de dotação inscritas no orçamento da União, não apresentarem vinculação junto ao Poder Executivo e a criação de cargos sem a ingerência do Poder executivo ou órgão ministerial, se trata em verdade de uma anomalia jurídica e orgânica na estrutura formal da Administração Pública, de modo que deve ser sanada e não ser enquadrada como uma nova natureza jurídica.

Nesse contexto, o próprio STF já havia pacificado o tema, por diversos julgados, ao qual entendia os Conselhos Federais como Autarquias Federais, independentemente de apresentarem dotações orçamentárias em tal ente. Tal pacificação deu início em análise do Mandado de Segurança n. 22.643-912, impetrado pelo Conselho Regional de Medicina de Santa Catarina, a qual o ministro relator Moreira Alves, definiu que tais entes são autarquias federais, de modo que submetem ao controle do Tribunal de Contas da União, sendo a inexistência de vinculação orçamentária uma anomalia³⁴.

Diante de uma observação sobre o regime jurídico dos Conselhos Profissionais, que sob uma percepção doutrinária, quer sob os precedentes judiciais, faz-se evidente que há um maior número de entendimentos pela natureza autárquica de tais entes, integrando a Administração indireta (COSTA, 2020, p. 67).

³⁴ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 22.643-9/SC. Relator: Min. Moreira Alves, 6 de agosto de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85800>. Acesso em: 08/06/2021

Assim, a definição de autarquia, inserida no bojo do Art. 5º do Decreto lei nº 200/1967, por sua amplitude, apresenta uma notória compatibilidade com as características essenciais das entidades, especialmente quanto o seu exercício de autogoverno, independência financeira e execução típica de atividades da Administração Pública.

Por decorrência lógica, a subsunção dos Conselhos Profissionais a tal categoria jurídica, impõe de maneira imediata a submissão integral ao regime jurídico uno administrativo, estabelecido no Art. 37 da CF/88 (COSTA, 2020, p. 67).

Nesse contexto, em razão da presente subsunção legal ao regime administrativo, decorreriam outras obrigações, como, por exemplo: a exigência de licitação para compras e contratos, o dever de realizar concursos públicos para admissão dos funcionários, a responsabilidade objetiva, a impenhorabilidade dos bens, a execução da dívida passiva, prazos processuais privilegiados, além do dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (Valle, 2013, p. 85-113).

Por tais razões, o que se observa do ponto de vista prático é que os Conselhos Federais apresentam alguns deveres e prerrogativas inerentes a uma Autarquia Federal, submetida ao regime administrativo de Direito Público. Por exemplo, o Conselho Regional de Farmácia da Bahia realiza licitações, apresenta prazos processuais privilegiados e prestam contas ao Tribunal de Contas da União, exercem função típica de Estado, de modo que não há qualquer razão para o fixá-lo em uma nova categoria jurídica ou de natureza *sui generis*.

Assim, as peculiaridades inerentes a tal entidade são em verdade anomalias jurídicas que se protraíram no tempo, por permissividade jurisprudencial, que não são capazes de desnaturar o caráter autárquico e a submissão de tais entes ao regime de Direito Público.

Logo, há uma necessidade jurídica e social de que estes sejam plenamente compatibilizados com o regime administrativo público e com as normatizações inerentes as autarquias, de forma a preservar o seu caráter uno e não enquadrá-lo como uma nova categoria jurídica.

2.3 Conselhos como Entes Privados

A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1988, em seu art. 58³⁵, atribuiu nova roupagem jurídica aos Conselhos profissionais, uma vez que transformou com a sua edição 447 (quatrocentos e quarenta e sete) ordens profissionais em entidades de direito privado, retirando a submissão de tais entidades ao regime de direito público (VALENTE, 2002, p. 152).

A referida Medida Provisória qualificou a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais como sendo exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, mediante autorização legislativa (ALVES, 2012, p.33).

Para uma compreensão mais criteriosa desse contexto de alteração legislativa, faz-se necessário gizar a *ratio legis*, sendo este o fundamento racional para o presente ato normativo. Nesse inteirim, nota-se que o Art. 58 da lei supracitada teve o seu nascedouro da Medida provisória nº 1.549-35 editada em 9 de outubro de 1997, ao qual no próprio bojo da exposição de motivos preceituava a razão legislativa.

Da análise da exposição de motivos, nota-se que a alteração normativa tinha o intuito de desvincular os Conselhos profissionais ao regime de direito público para evitar qualquer ingerência do Poder Executivo e de órgãos ministeriais. Isso porque na presente época as Ordens Profissionais estavam submetidas a supervisão ministerial por força do art. 26 do Decreto-Lei nº 200/67, sendo auditados pelo Tribunal de Contas da união de forma consolidada.

Tais exigências normativas geravam uma sobrecarga de trabalho a Secretaria de Controle Interno do Ministério do Trabalho. Logo, sob o fundamento de elevação de custos ao órgão Ministerial, o Poder Executivo editou a medida provisória retromencionada, com fito de desvincular tais Entidades da Administração Pública, desconsiderando, por completo, o exercício de sua atividade típica Estatal.

A Medida provisória é um ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República, com força de lei, sob o fundamento de relevância e urgência e que deve ser apreciado pelo Congresso Nacional em prazo de 60 dias prorrogáveis por mais 60 dias, nos termos do Art. 62 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, quanto à iniciativa, torna-se imperioso gizar que esse poder constitucionalmente deferido ao Presidente da República de editar o ato normativo

³⁵ Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa

(Poder Executivo), reveste-se de natureza política e de caráter discricionário (FERNANDES, 2017, p. 1052).

Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar se a edição de tal ato normativo não seria uma forma de usurpação de competência do poder legislativo, questão essa que é latente na presente medida provisória.

Consoante exposição de motivos e fundamentação exarada para edição da Medida provisória nº 1.651/42 já narrada, é notória a inconstitucionalidade formal do ato normativo, haja vista que não houve a devida observância dos requisitos de relevância e urgência, conforme preceitua o Art. 62 da CF/88³⁶, posto que não havia qualquer elemento de urgência para implementação de tal medida que desse motivo na fundamentação de tal medida, sendo esta uma forma de usurpação de competência do Poder Legislativo.

Mesmo com toda a discussão do ponto de vista doutrinário acerca da inconstitucionalidade do ato normativo, ocorreu a conversão da Medida Provisória nº 1.651/42, de 7 de abril de 1998, na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

Para Osório (2008, p.48), atribuir os Conselhos como Autarquias é conduzir a noção de que são “braços do Estado”, o que não condiz com a realidade, face as suas peculiaridades já mencionadas, de modo que a conversão da medida provisória e a fixação do seu regime de direito privado é medida acertada.

Ocorre que, atribuir a natureza privada a tais entidades é retirar a legitimidade fiscalizatória e de aplicar sanções, o que comumente já exercem, ao restringir a atuação profissional. Isso porque não é cabível a tese de que a Administração Pública estaria vinculada a um poder de polícia exercido por um particular.

Frisa-se ainda que a presente alteração normativa revelou uma evidente anomalia jurídica no plano prático, haja vista que os Conselhos Profissionais estavam apresentando prerrogativas e atributos inerentes da Administração Pública, como, por exemplo: a competência e imunidade tributária, competência da Justiça Federal para processar e julgar os seus litígios e, por outro lado, apresentavam consecutórios lógicos, prismados na autonomia privada, típico de Ente desvinculado a Administração Pública.

³⁶ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

Em face disso, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido Democrático Trabalhista – PDT e o Partido dos Trabalhadores – PT ajuizaram Ação Direta de Inconstitucionalidade tombada sob nº 1717-6 DF³⁷, questionando acerca da adequação do Art. 58 e os parágrafos da Medida Provisória nº 1.549-36, de 6 de novembro de 1997 à Constituição Federal de 1988.

Em resposta a tal medida, o Supremo Tribunal Federal, em 22 de setembro de 1999, deferiu pedido de medida cautelar para suspender a eficácia do art. 58 e seus parágrafos, com exceção do § 3º da Lei nº 9.649/99, até o julgamento final da Ação, consignando o entendimento pela inconstitucionalidade dos retromencionados dispositivos, sob o fundamento de impossibilidade de delegar a um ente privado a atividade típica do Estado que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir.

Tal decisão é acertada, haja vista que o poder de polícia nada mais é do que o conjunto de atribuições concedidas a Administração Pública para restringir e disciplinar em favor do interesse público. Nesse sentido, trata-se de uma atuação Estatal que decorre de lei e não de uma mera faculdade do Ente Público, ao qual deriva do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, de modo que é incabível a delegação de tais atividades ao particular.

Tal entendimento é corroborado pelo Bandeira de Mello (2006, p. 602), ao preceituar que não é possível a delegação do poder de polícia para o particular, sob condição de violar de maneira expressa o princípio da igualdade.

Em sentido contrário, há uma análise mais liberal acerca do julgado. Sob essa ótica, definem que é possível a delegação das fases de fiscalização e consentimento do poder de polícia, somente não podendo ser delegada a “ordem” e nem a sua sanção. Isso porque, nesta visão, o consentimento e a fiscalização são atos de gestão e não de império, de modo que a delegação não implica em violação a direitos fundamentais (COSTA, 2009, p. 32).

³⁷ EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL Nº 9649 DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DAS PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao §3º do art. 58 da Lei nº 9649 de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º XIII, 22 XVI, 21 XXIV, 70 parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a um entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime.” Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em 14 junho. 2021.

Ainda que a questão doutrinariamente não seja unânime, essa posição jurídica não foi a encapada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da 1717-6/DF, de modo que restou pacífico jurisprudencialmente a impossibilidade de atribuir a natureza dos Conselhos Profissionais como entes de direito privado e a sua delegação, restando consolidada a natureza autárquica e o regime de Direito Público.

3 REGIME DE CONTRATAÇÃO DOS TRABALHADORES NOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Após perpassar pelas premissas teóricas acerca de temas relacionados a atuação dos Conselhos de Fiscalização profissional junto a sociedade e a sua definição da natureza jurídica, faz-se necessário então analisar as posições doutrinárias e jurisprudenciais acerca do regime de contratação de pessoal em seus órgãos internos.

Nesse sentido, torna-se necessário discorrer acerca de pontos e elementos que são debatidos do ponto de vista jurisprudencial e doutrinário para uma melhor compreensão do tema.

3.1 Necessidade de Concurso Público

Atinente aos concursos públicos, uma vez pacificado o entendimento pelo caráter público de tais entidades e sendo sua natureza autárquica, torna-se imperioso a realização de concurso público para a contratação pessoal, nos termos do Art. 37 da Constituição Federal (COSTA, 2020, p. 119)

No julgamento da ADI nº 1.717 em 2012, já discorrida e ementada supracitadamente, o STF consignou o entendimento de que os Conselhos Profissionais exercem atividade típica da Administração Pública, de modo que toda e qualquer contratação de seus trabalhadores devem ser realizadas unicamente por meio de concurso público, como forma de atender o art. 37, inciso II da CF/88³⁸.

Faz-se necessário ressaltar que tal entendimento do Supremo Tribunal Federal tão somente consolidou uma tese jurídica que já vinha sendo encapada pelo Tribunal de Contas da União desde 2001 (REOLON, 2020, p. 106).

É possível atestar a veracidade da tese defendida pelo doutrinador supra, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 28469 no Supremo Tribunal

³⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

Federal, de relatoria do Min. Dias Toffoli³⁹, ao qual se entendeu pelo reconhecimento da natureza autárquica do Conselho Federal de Odontologia e que os seus servidores estariam submetidos ao regime estatutário, além de prestar contas ao Tribunal de Contas, posição esta que já era do próprio Órgão de Controle.

Ressalta-se que outros julgados também já consolidavam a necessidade de concurso público para a contratação de trabalhadores nos Conselhos profissionais, conforme abaixo se verifica no RE nº 653454 DF, de relatoria do Min. Luiz Fux, julgado em 30 de agosto de 2012. Nota-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. ARTIGO 323, § 1º, DO RISTF. CONSTITUCIONAL. CONSELHOS REGIONAIS OU FEDERAIS PROFISSIONAIS. PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. NATUREZA DE AUTARQUIA FEDERAL. CONTRATAÇÃO. ARTIGO 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TÍTULOS. OBRIGATORIEDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DIVERGÊNCIA COM O ENTENDIMENTO DESTA CORTE.1. Os conselhos profissionais são dotados de personalidade jurídica de direito público – autarquias federais –, porquanto “a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados” (ADI n. 1.717, Relator o Ministro Sydney Sanches, Pleno, DJ de 28.03.03). (Precedentes: ADI n. 641-MC, Relator para o acórdão o Ministro Março Aurélio, Pleno, DJ de 12.03.93; ACO n. 684-QO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 30.9.05; MS n. 22.643, Relator o Ministro Moreira Alves, Pleno, DJ de 04.12.98; MS n. 21.797, Relator o Ministro Carlos Velloso, Pleno, DJ de 18.05.01, entre outros).2. A natureza autárquica dessas entidades torna patente a obrigatoriedade do respeito à regra do concurso público para investidura em cargo ou emprego público, em face do alto significado ético-jurídico de que se reveste a norma consagrada no artigo 37,II, Constituição Federal, verbis: a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (Precedentes: MS n. 26.803-MC, Relator o Ministro Março Aurélio, DJ de 03.08.07; MS n. 26.149-MC, pedido de Reconsideração, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 15.03.07; AI n. 791.759, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 02.08.11; RE n. 611.974-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, 2ª Turma, DJe de 19.10.11, entre outros). [...] Ex positis, DOU PROVIMENTO ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do CPC). Invertidos, se houver, os ônus da sucumbência. Publique-se. Brasília, 30 de agosto de 2012. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente (STF - RE: 653454 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 30/08/2012, Data de Publicação: DJe-174 DIVULG 03/09/2012 PUBLIC 04/09/2012).

³⁹ STF - MS: 28469 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 11/10/2012, Data de Publicação: DJe-210 DIVULG 24/10/2012 PUBLIC 25/10/2012

Por outro lado, há decisões jurisprudenciais que entendem pela desnecessidade de realização de concurso público, sob a argumentação de que os Conselhos Profissionais são autarquias *sui generis* ou atípicas, de modo que não se submetem ao regime previsto no art. 37 da Constituição Federal. Esse foi o entendimento da decisão proferida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região, sob a relatoria da Juíza Maria das Graças Monteiro Filho, publicado em 03 de Março de 2016⁴⁰.

Em que pese tenha sido proferido algumas decisões judiciais esparsas nesse sentido, não merece prosperar tal entendimento, uma vez que, conforme já discorrido ao longo do presente trabalho monográfico, os Conselhos Profissionais exercem atividade típica de Administração Pública e apresentam natureza jurídica de autarquia. Assim, torna-se imperativa a aplicação do regime uno do Direito administrativo, sendo este a exigência do concurso público e o vínculo estatutário após o ingresso destes, ao qual será melhor abordado abaixo.

3.2 Regime Jurídico aplicável aos trabalhadores dos Conselhos Profissionais

Apesar da necessidade de concurso público para contratação do seus empregados ser uma questão pacificada jurisprudencialmente, há ainda o imbróglio jurídico acerca de qual seria o regime jurídico de ingresso destes nos Conselhos Profissionais, se estes seriam submetidos ao regime celetista ou estatutário.

Inicialmente, cumpre destacar que o Estado apresenta a sua atuação por intermédio de pessoas físicas, sendo estes os chamados agentes públicos.

Nas palavras de Carvalho Filho (2014, p. 594-597), os agentes públicos são os políticos, os particulares, colaboradores e servidores, sendo este último aqueles que apresentam vínculo com o Estado recebendo remuneração.

⁴⁰ EMPREGADO DO CONSELHO REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL - PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO QUE POSSUI NATUREZA SUI GENERIS – INAPLICABILIDADE DA ESTABILIDADE DOS ARTS. 41 DA CF E 19 DO ADCT. O conselho regional de fiscalização do exercício profissional é dotado de recursos próprios e exerce suas atividades detendo ampla autonomia financeira e administrativa. Assim, a partir do reconhecimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional são entidades autárquicas atípicas, o entendimento predominante desta Corte é de que aos seus empregados não se estende a estabilidade tratada nos artigos 41 da Constituição Federal e 19 do ADCT. (TRT-20 00007187920125200006, Relator: MARIA DAS GRAÇAS MONTEIRO MELO, Data de Publicação: 01/08/2013)

Em sentido mais amplo, há quem defenda que os servidores públicos são aqueles que prestam serviços para o Estado, ao qual por meio de uma interpretação mais extensiva, abrange-se tanto a Administração Pública Direta quanto a Indireta (DI PIETRO, 2014, p. 595).

Torna-se imperioso destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu Art. 39⁴¹ atribuiu o dever de aplicar aos trabalhadores das autarquias, fundações e da Administração Indireta o regime jurídico único, de modo que a partir de um viés constitucional, é inadmissível a aplicação do regime celetista para os trabalhadores dos Conselhos profissionais.

Ricardo Teixeira (2013, p. 86), ao analisar a norma constitucional supra, afirma que os trabalhadores dos Conselhos sempre foram agentes públicos, pois prestam atividades típicas da Administração Pública e se enquadram em um conceito lato de servidores.

Ocorre que, mesmo com a presente norma constitucional, foram muitas as tentativas de alterar o regime jurídico dos trabalhadores para o celetista. A primeira aconteceu na esfera legislativa com a edição da Lei nº 9.649/98, em que se tentou alterar a natureza jurídica de tais entidades e deixar de maneira expressa a aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho aos seus empregados, ao qual já foi discorrida no bojo do presente trabalho monográfico.

Na ADI nº 1717, já discorrida no presente trabalho monográfico, o Supremo Tribunal Federal julgou prejudicado o texto do Art. 58, §3º, que dispõe que os empregados dos conselhos de fiscalização profissional são regidos pela legislação trabalhista.

Todavia, no ano de 1998, houve a publicação da emenda constitucional nº 19 que modificava o Art. 39 da Carta Magna retromencionado, em que apresentava em sua redação a extinção do regime jurídico único aplicado as autarquias (REOLON, 2020, p. 107).

A publicação de tal emenda prejudicou o entendimento fixado na ADI Nº 1717 julgada pelo STF. Entretanto, na ADI nº 2.135-4 foi decretada a suspensão cautelar da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19, reprimando a redação

⁴¹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

original do Art. 39 da Carta Magna, ao qual permanece até o presente momento, em que pese ainda não tenha ocorrido o julgamento definitivo da demanda.

Tal entendimento reestabeleceu a necessidade do regime jurídico único para os servidores da Administração Pública direta, das autarquias e fundações públicas. Por tal razão, não há fundamento jurídico para aplicação do regime celetista a tais entidades, especialmente, a sua natureza autárquica e de exercício de atividade típica da administração pública.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que algumas leis instituidoras federais de alguns Conselhos Profissionais, ao qual foram criadas antes do advento da Constituição Federal de 1988 preceituavam a possibilidade de contratação dos empregados sob o regime celetista, como: Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade (art. 8º do Decreto-lei 1.040, de 21 de outubro de 1969)⁴², Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem (art. 19 da Lei 5.905, de 12 de julho de 1973)⁴³, Conselho Federal e Regionais de Corretores de Imóveis (art. 22 da Lei 6.530, de 12 de maio de 1978)⁴⁴ e Conselhos Federal e Regionais de Biologia (art. 28 da Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979)⁴⁵.

Ocorre que, apesar de tais leis instituidoras apresentarem tais disposições, não é possível entender pela aplicação destas aos Conselhos Profissionais. Isso porque não foram recepcionados os dispositivos em específico que atribuem o regime celetista aos empregados pela Carta Magna de 1988, ante a natureza de Direito Público de tais entidades e a submissão ao regime único previsto no Art. 39 da CF/88.

Entretanto, no Supremo Tribunal Federal tramitam diversas ações sobre a questão do regime jurídico aplicável aos trabalhadores dos Conselhos Profissionais, ao qual se debate as mesmas matérias já relatadas. Na Ação declaratória de constitucionalidade nº 36⁴⁶, o Partido da República requer ao Supremo Tribunal

⁴² 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: 29 Jun. 2021

⁴³ BRASIL. Lei 5.905, de 12 de julho de 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5905.htm. Acesso em: 29 Jun. 2021

⁴⁴ BRASIL. Lei 6.530, de 12 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6530.htm. Acesso em: 29 Jun. 2021

⁴⁵ BRASIL. Lei 6.684, de 3 de setembro de 1979. Disponível em: https://www.crbio01.gov.br/media/view/2016/08/lei_n_mero_6.684-79_495.pdf. Acesso em: 29 Jun. 2021

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC nº 36. Relatora: Ministra Carmen Lucia, Brasília, DF, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: 28 Jul. 2021

Federal que seja declarada a constitucionalidade do Art. 58, §3º da Lei nº 9.649/98, tema este que já estava decidido pela própria Corte.

Por outro lado, a Procuradoria Geral da República, na ADPF nº 367⁴⁷, ressalta o caráter público das funções exercidas pelos Conselhos profissionais, especialmente, destacando o exercício do poder de polícia e o caráter de agente fiscalizador tributário. Em acréscimo, tal órgão procurador ainda pugna pelo reconhecimento da natureza autárquica de tais entidades e a sua submissão ao regime de direito público e estatutário de seus trabalhadores, ao qual também tramita no Supremo Tribunal Federal.

Ressalta-se que ambas as demandas retromencionadas estão em trâmite em conjunto, haja vista que a ministra Carmen Lúcia entendeu pelo apensamento destas, em virtude da conexão entre as causas de pedir e das matérias veiculadas.

Considerando os diversos precedentes proferidos tanto no Superior Tribunal de Justiça quanto os diversos julgamentos ocorridos no Supremo Tribunal Federal, havia uma legítima expectativa do ponto de vista da teoria dos precedentes e da uniformização jurisprudencial de que a Suprema Corte Federal iria manter entendimento da natureza autárquica e da submissão do regime jurídico de Direito Público.

Isso porque, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Fux, no incidente nº 4699753⁴⁸, asseverou que não é cabível a suscitação do Art. 58, §3º da Lei nº 9.649/98 com fito de obter provimento jurisdicional no sentido de firmar o vínculo celetista dos trabalhadores dos Conselhos Profissionais.

Tal tese foi embasada no entendimento fixado pelo STF na ADI nº 2.135-4/DF que ocorreu anteriormente, ao qual suspendeu a eficácia da Emenda Constitucional nº 19 já relatada, de modo que é imperativa a aplicação do regime jurídico único para as autarquias federais profissionais e objetivava impedir a rediscussão da matéria.

Frisa-se que o Superior Tribunal de Justiça também adotava o entendimento pelo regime jurídico único em seus recentes Julgados, ao qual se determinava que os Conselhos Profissionais adotem as medidas necessárias para a implantação do

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 367. Relatora: Ministra Carmen Lucia, Brasília, DF, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: 28 Jul. 2021.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL nº 19537. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, DF, 28 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/detalhe.asp?incidente=4699753>. Acesso em: 28 Jul. 2021

regime jurídico único aos seus trabalhadores, sendo incabível a aplicação do vínculo celetista⁴⁹.

Em decorrência do contexto jurisprudencial e doutrinário, não há outro cenário senão o reconhecimento pelo regime jurídico único dos trabalhadores dos Conselhos Profissionais, de modo que não há outra interpretação senão entender pela incidência do regime estatutário, como forma de salvaguardar o caráter uno da Administração Pública e do direito administrativo.

Torna-se oportuno ressaltar que, nos termos já relatados, os Conselhos Profissionais apresentam um exercício típico de funções precípua da Administração Pública, cujo a titularidade somente pode ser do Estado. Nesse contexto, o entendimento pelo regime jurídico estatutário deve prevalecer como forma de fortalecer as atividades desempenhadas por tais entidades, pois a estabilidade é requisito essencial para uma fiscalização eficaz e sem suscetibilidade a interferências externas e política em tais entidades.

Uma vez reconhecido regime jurídico único aos empregados dos Conselhos Profissionais e a natureza de tais entidades como sendo 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.

Além disso, será de iniciativa do Presidente da República a fixação dos subsídios e da remuneração dos seus empregados, conforme previsão constitucional já discorrida em tópico apartado no presente trabalho monográfico.

Em acréscimo, caso seja definido o regime jurídico único aos empregados dos Conselhos Profissionais, deverá haver a destinação de recursos públicos a tais entidades, 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, em respeito ao art. 1º do Decreto 347, de 21 de novembro de 1991⁵⁰ (QUEIROZ, 2016, p. 70).

Além disso, será necessário que os Conselhos Profissionais utilizem para cadastro e pagamento de seus servidores, o Sistema Integrado de Administração de

⁴⁹ Brasil, Superior Tribunal de Justiça. Resp nº 507536. Relator: Ministro Jorge Mussi. Quinta turma. Brasília, DF. 18 de Outubro de 2017. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/466249221/recurso-especial-resp-1667851-rj-2017-0099322-3>. Acesso em: 28 Jul. 2021

⁵⁰ BRASIL. Decreto 347, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20347%2C%20DE%2021,que%20lhe%20confere%20o%20art. . Acesso em: 29 Jun. 2021.

Recursos Humanos, criado pelo Decreto 99.328, de 19 de junho de 1990⁵¹ (QUEIROZ, 2016, p. 70).

Por fim, os empregados terão prerrogativas e deveres próprios de servidores públicos, à título exemplificativo tem-se a estabilidade e a necessidade de processo administrativo disciplinar para os casos de demissão, previsto no Art. 41 da CF/88⁵².

Por sua vez, caso seja entendido de que os empregados se submetem ao regime celetista, os Conselhos Profissionais terão que recolher as contribuições sociais relativas ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), além do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS).

Alysson Queiroz (2016, p.71) defende que a definição pelo regime jurídico único seria prejudicial a tais entidades, pois alguns Conselhos apresentam dificuldades arrecadatórias e a demissão pode ser mecanismo para assegurar a continuidade das suas atividades.

Ocorre que, tal entendimento não merece prosperar, haja vista que os Conselhos Profissionais exercem múnus público, de modo que o Poder Executivo, ainda que de maneira indesejada, deve arcar com tal ônus, por serem entidade integrantes da Administração Pública Indireta, inclusive de maneira retroativa.

Nesse contexto, não é possível que interesses políticos e econômicos sobreponha uma interpretação constitucional e legal sobre o tema nos Órgãos Jurisdicionais, de modo que incumbe ao Supremo Tribunal Federal pacificar a matéria sob a égide constitucional.

Por outro lado, os aspectos econômicos e políticos devem ser debatidos nas Casas legislativas e no Executivo, com fito de verificar se a continuidade de tais empregados como estatutários implicariam em ônus pesado demais aos cofres públicos, cabendo a estes órgãos internos a proposta de uma Emenda Constitucional objetivando alterar a natureza jurídica dos Conselhos e definir o regime jurídico aplicável, não sendo tal questão objeto de discussão nos Órgãos Jurisdicionais.

Concluir pelo regime estatutário não é complexo. Muito pelo contrário, é mecanismo de assegurar a uniformização jurisprudencial e assegurar o texto constitucional, conforme discorrido no bojo do presente trabalho monográfico.

⁵¹ 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: 29 Jun. 2021.

⁵² BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 29 Jun. 2021

Entretanto, em face da inércia estatal e a ausência de decisões jurisdicionais definitivas e uniformes, abre-se espaço para imbróglis jurídicos nas relações laborais e dos funcionários dos Conselhos Profissionais que se estendem por anos sem resolução da questão.

3.3 Análise Crítica ao entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367

No dia 08 de setembro de 2020, após dezoito anos do julgamento da ADI 1717-6/DF e da tese firmada quanto o regime de Direito Público e a natureza autárquica de tal entidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu por alterar o entendimento acerca do regime aplicável aos empregados dos Conselhos. Isso porque adotou no julgamento conjunto da ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao qual teve o seu voto vencido, o entendimento pela constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998.

Conforme já relatado, na ADC 36, o Partido da República pleiteia ao STF que siga o entendimento pela constitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 58 da Lei Federal 9.649/1998, ao qual dispõe a possibilidade de aplicação da Consolidação das Leis do Trabalho aos empregados dos Conselhos profissionais, por sustentarem que tal norma não ofende o texto constitucional.

Em sua peça processual, a legenda partidária aduz que o regime jurídico único não é aplicável aos Conselhos Profissionais, haja vista que (i) não apresentam leis para criação de cargos públicos, (ii) as remunerações não são pagas pelos cofres públicos, mas sim por verbas da própria classe profissional, (iii) não recebem recursos financeiros da União, de modo que não integram os quadros da Administração Pública e (iv) os seus diretores não recebem remuneração.

Da própria estrutura dos argumentos suscitados, verifica-se que a tentativa é de atribuir uma anomalia jurídica que surgiu no plano fático, por conta da inércia do Poder Judiciário quanto à matéria, como regra, desconsiderando as normas constitucionais sobre o tema, o exercício de poder de polícia de tais entidades e o regime jurídico único previsto no Art. 39 da CF/88. Logo, a pretensão jurídica do partido político é o enquadramento dos Conselhos como autarquias “*sui generis*” e não integrantes da Administração Pública.

Nos autos foram juntadas as manifestações do Senado Federal e da Advocacia-Geral da União, ao qual opinaram pela procedência da Ação Declaratória. Em sentido diametralmente oposto, o parecer da Procuradoria Geral da República foi pela improcedência da ADC 36, sob a arguição da personalidade de direito público de tais entidades e a necessidade da adoção do regime estatutário, em decorrência do Art. 39 da CF/88.

Já na ADI 5367, o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pede a declaração de inconstitucionalidade e de não recepção constitucional contra o mesmo art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, acima mencionado; além de artigos específicos das leis instituidoras dos Conselhos Federal e Regionais de Economistas Domésticos e do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, ao qual preceituavam a aplicação do regime celetista aos seus empregos.

Na mesma linha, a ADPF 367 foi proposta pelo Procurador geral da República contra vários dispositivos de legislação federal, todos anteriores a Constituição Federal de 1988, que determinam a aplicação da CLT a empregados de Conselhos Profissionais de Psicologia, Enfermagem, Fisioterapia e Terapia Ocupacional, Corretagem de Imóveis, Nutrição e Biologia.

Na peça processual, a Procuradoria sustenta que os Conselhos são autarquias criadas por lei, com personalidade de direito público, exercem atividade típica de Estado que envolve exercício de poder de polícia e impõe restrições a direitos fundamentais, de modo que não há outro entendimento senão entender pela sua natureza autárquica e aplicar o regime jurídico único aos seus empregados, com fulcro no Art. 39 da CF/88.

Após análise das questões controvertidas, a Min. Relatora Carmén Lúcia proferiu seu voto de maneira favorável a tese de inconstitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998 e da não recepção constitucional da Carta Magna de 1988 a todos os dispositivos que atribuíssem aos empregados dos Conselhos o regime celetista.

Frisa-se que a própria Ministra em seu voto deixa consignado os entendimentos jurisprudenciais e precedentes acerca do tema e os ratifica, determinando que os Conselhos profissionais apresentam múnus público e de que os seus servidores devem ser submetidos ao regime jurídico único da Lei n. 8.112/1990.

Em acréscimo, a mesma ainda menciona que o próprio Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia da emenda constitucional nº 19/1998, já discutida no presente trabalho, de modo que não haveria possibilidade de relativizar a obrigatoriedade de adoção do regime jurídico único para os Conselhos de Fiscalização profissional.

Após o voto da Relatora, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos e proferiu o seu entendimento pela constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649/1998, bem como das legislações específicas federais que permitem a contratação no âmbito dos Conselhos Profissionais sob o regime celetista, no que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes, Roberto Barroso, Luiz Fux e Rosa Weber.

O Ministro destaca que os Conselhos Profissionais apresentam uma maior autonomia administrativa e financeira quando comparados as autarquias comuns e aduziu ainda que o julgamento da ADI 1717 proferida pelo próprio STF não exauriu de maneira significativa o regime jurídico dos Conselhos, a sua natureza jurídica e se tais entidades integram os quadros da Administração Pública.

Em seu voto, fixou o entendimento de que os Conselhos apresentam peculiaridades que as distinguem de autarquias comuns, sendo estas: (i) a não submissão ao controle institucional, político, administrativo de um ministério ou da Presidência da República, (ii) não recebem ingerência do Estado em suas fiscalizações ou no seu orçamento interno, (iii) os recursos dessas entidades são provenientes de contribuições parafiscais pagas pela respectiva categoria.

Por tais razões, entendeu o Ministro que, por mais que os Conselhos apresentem status de autarquias, seria esta *sui generis* ou especial. Assim, proferiu-se o voto vencedor de que o regime jurídico único preconizado pelo Art. 39 da CF/88 não se aplica aos Conselhos profissionais, por não serem autarquias comuns.

Ademais, faz a ressalva no voto vencedor de que exigir a submissão do quadro de pessoal dos Conselhos Profissionais ao regime jurídico único atrairia uma série de consequências, como a exigência de lei em sentido formal para a criação de cargos e fixação das remunerações respectivas.

Em que pese tenha tal entendimento prevalecido no julgamento da ADC 36, ADI 5367 e ADPF 367, verifica-se que o STF rompe o entendimento firmado no julgamento da ADI 1717/DF e com precedentes do STJ, já discutidos no presente trabalho.

Revela-se ainda que tal *decisum* apresenta natureza *extra-petita*, haja vista que sequer foi pleiteado durante o processo qualquer reconhecimento da natureza *sui generis* dos Conselhos profissionais, sendo esta uma matéria inovadora, que inclusive não foi alegada pelas partes processuais no curso da demanda.

Outro ponto que merece destaque é o fato de que os Conselhos Profissionais exercem o condicionamento, a supervisão e a punição do exercício das profissões regulamentadas, sendo esta uma clara atribuição de poder de polícia, que, em regra geral, é dever do Estado e apresenta indelegabilidade. Diante desse cenário, cria-se a indagação de como uma entidade que não integra a Administração Pública (agentes ilegítimos) poderiam restringir a liberdade de ofício.

O fato de os Conselhos apresentarem receitas próprias oriundos de contribuições pagas por sua classe profissional não desnatura o caráter autárquico, conforme decisão exarada pelo próprio Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 21.797/RJ⁵³, muito pelo contrário, enfatiza o conceito de autarquia previsto no art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 1967⁵⁴

Verifica-se, portanto, que o STF mantém a inércia quanto ao tema, pois prefere atribuir o *status* de tais entes como “autarquias desvinculadas do Estado”, para que a Administração Pública não tenha o ônus de os regulamentar, usurpando inclusive competência da esfera Legislativa, pois cria um novo microsistema “autarquias *sui generis*”, semelhante ao que ocorreu com a Ordem dos Advogados do Brasil e as Agências reguladoras, emergindo inseguranças jurídicas e comodismos no plano fático.

Em última análise, assevera-se que a decisão proferida no julgamento da ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367 padece de omissões acerca dos seus efeitos, de modo que a modulação destes é medida que se impõe. Isso porque, os Tribunais, ao mudarem seus entendimentos jurisprudenciais devem, por uma questão de segurança jurídica definir se irá aplicar a nova orientação apenas para os casos futuros, denominado de *prospective overruling* (OLIVEIRA, 2014, p. 103).

⁵³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 21.797/RJ**. Relator Min. Carlos Velloso, Brasília, DF, 18 DE Maio de 2001. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14806041/mandado-de-seguranca-ms-21797-rj-stf>. Acesso em: 30 de Junho de 2021.

⁵⁴ Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se: 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

Nota-se que a necessidade de modulação dos efeitos da decisão é medida prevista inclusive no Art. 927, § 3º do Código de Processo Civil brasileiro⁵⁵, quando por interesse social ou segurança jurídica, houver alteração de regra jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça, o que é justamente a hipótese jurídica em comento.

Tal possibilidade jurídica também é prevista no art. 27 da Lei n. 9.868/1999⁵⁶, ao preceituar como alternativa a modulação da eficácia a partir do trânsito em julgado ou de qualquer outro momento.

Resta evidente que a decisão final do STF possui efeito *erga omnes* e natureza *ex-tunc*. Ocorre que a presente controvérsia detém notório interesse social e razões para insegurança jurídica, de modo que a modulação de efeitos é medida necessária.

É inegável que o *decisum* proferido pelo Supremo Tribunal Federal provocou profundas inseguranças jurídicas com o entendimento de que os Conselhos Profissionais são autarquias *sui generis* e de que não se aplica o regime jurídico único aos seus empregados.

Isso porque, antes do retromencionado julgado, havia uma certa estabilidade jurisprudencial de que os trabalhadores dos Conselhos Profissionais são servidores públicos estatutários, em face da ADI 1717/DF, e, inclusive, por terem ações tramitando na justiça federal.

Por outro lado, com o prolação de tal *decisum* criam-se questionamentos se: (i) haverá transposição do regime ou permanecerá vínculo estatutário para aqueles já admitidos antes da publicação da decisão? e se (ii) mesmo com a mudança para o vínculo celetista, será necessário processo administrativo para demissão dos empregados?

Ademais, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal não define, de maneira clara, se o julgado terá efeito *ex tunc* ou retroativo a partir da publicação da Lei n. 9.649/98, de modo que não resguarda o direito dos servidores contratados e admitidos anteriormente a lei mencionada, e que foram reconhecidos como

⁵⁵ § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

⁵⁶ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

submetidos ao regime estatutário com o advento da CF/88. Tal contexto amplia as inseguranças jurídicas quanto a matéria e aumenta o ajuizamento de ações pelos funcionários de tais entidades.

Em face de todo esse contexto supramencionado, o Sindicato dos Empregados em Conselhos e Ordens de Fiscalização Profissional e Entidades coligadas e afins do Distrito Federal (“SINDECOF/DF”) opôs o recurso de embargos de declaração objetivando sanar omissões quanto a modulação de efeitos no *decisum*, a necessidade de concurso público para admissão e de processo administrativo disciplinar para demissão dos seus funcionários, julgamento este que resta pendente de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do Art. 1.022 do Código de Processo Civil

Em que pese a presente decisão seja revestida de afronta Constitucional e ainda não tenha tido o julgamento dos presentes Embargos de declaração, entende-se que a modulação dos efeitos é medida que se impõe com fito de garantir segurança jurídica, pacificar o entendimento e impedir novas rediscussões da matéria no Órgão Jurisdicional.

CONCLUSÃO

Como foi apresentado, os Conselhos Profissionais sempre apresentaram um contexto de fortes inseguranças jurídicas, em decorrência de entendimentos jurisprudenciais divergentes, antinomias normativas e interesses políticos quanto à aplicação do Regime Jurídico Único aos seus servidores.

Por meio de uma metodologia dogmática instrumental, com análise baseada na doutrina, na legislação e na jurisprudência, buscou-se definir a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais, e por conseguinte, fixar um entendimento de qual seria, sob a ótica constitucional, o regime jurídico aplicável aos seus trabalhadores.

Nessa seara, para chegar à conclusão deste trabalho, abordou-se, inicialmente, acerca da conceituação de tais Entidades, definindo-as como sendo instituições destinadas a administrar o exercício de profissões regulamentadas, exercendo poder de polícia, sendo tal atribuição indelegável, em face da função típica da Administração Pública, além do notório exercício de uma função regulamentadora e preventiva quanto às mazelas profissionais.

No mesmo caminho, destacaram-se os aspectos históricos dos Conselhos Profissionais, além de discorrer acerca das suas evoluções legislativas, fatos estes indispensáveis para a compreensão da natureza jurídica de tais Entes, especialmente, pelas constantes mudanças normativas sofridas no tempo.

Após tal análise, aprofundou-se nas atribuições inerentes aos Conselhos Profissionais, destacando o exercício do poder de polícia e a consequente prestação de serviço público à sociedade, além da capacidade tributária ativa de tais Entes. Em face das atribuições retromencionadas, que são inerentes aos Órgãos da Administração Pública, debate-se acerca da sujeição de tais Entidades ao regime de Direito Público.

Ao analisar acerca da natureza jurídica dos Conselhos Profissionais evidenciou-se que a maioria das leis específicas de instituição de tais Entes, muitas delas editadas anteriormente à Constituição Federal de 1988, caracterizam as Entidades de Fiscalização Profissional como autarquias e de Direito Público.

Mencionou-se acerca da tentativa legislativa de caracterizar os Conselhos Profissionais como entidades de direito privado, mediante o art. 58 da Lei 9.649/1998. Contudo, o referido ato normativo foi considerado inconstitucional pelo

Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.717/DF, já mencionada no bojo do trabalho.

Destaca-se que o fundamento de tal inconstitucionalidade se funda no fato de os Conselhos Profissionais exercerem poder de polícia e possuírem capacidade tributária ativa, que só pode ser delegada a pessoa jurídica de direito público, nos termos do art. 7º do Código Tributário Nacional.

Desse modo, os Conselhos de Fiscalização Profissional, no exercício de atividades típicas de Estado, foram criados com o intuito de sujeitar os particulares à fiscalização técnica e ética ligada ao exercício de determinadas profissões.

Assim, em decorrência de serem caracterizados em suas leis de criação como autarquias e a CF/88, em seu Art. 39, preceituar a aplicação do regime jurídico único dos servidores da Administração Pública às Autarquias, não há outro entendimento a não ser considerar a aplicação do regime jurídico estatutário aos servidores dos Conselhos por uma interpretação constitucional.

Nesse contexto, é ressaltado a necessidade de realização de concursos públicos para contratação de pessoal e de que os editais lançados pelos Conselhos estabeleçam o Regime Jurídico Único estatutário, considerando o mandamento Constitucional.

É discorrido no presente trabalho que alguma leis de criação dessas autarquias foram criadas antes de 1988 e por esse motivo apresenta o regime celetista como regra de contratação de pessoal, de modo que deve se entender que tais dispositivos não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.

Após tal análise, debruçou-se sobre argumentações emergidas nos últimos anos acerca de uma tentativa de configurar os Conselhos Profissionais como “Autarquias *sui generis*”, sendo afastado a tese de que tais Entidades apresentam peculiaridades que as diferenciam das autarquias comuns ou típicas, sendo estas: (i) a desvinculação de seus Recursos com o orçamento da União; (ii) as despesas dos Conselhos não estão contempladas no orçamento anual e (iii) os quadros dos seus funcionários não são criados por lei.

Ato contínuo, demonstrou-se no presente trabalho que o fato de serem mantidas sem percepção de dotação inscritas no orçamento da União, não apresentarem vinculação junto ao Poder Executivo e a criação de cargos sem a ingerência do Poder executivo ou órgão ministerial, se trata em verdade de

anomalias jurídicas e orgânicas na estrutura da Administração, de modo que deve ser sanada e não ser enquadrada como uma nova natureza jurídica.

Assim, as ditas “peculiaridades” a tal entidade são em verdade anomalias jurídicas que se protraíram no tempo, por permissividade jurisprudencial, que não são capazes de desnaturar o caráter autárquico e a submissão de tais entes ao regime de Direito Público.

Ultrapassadas as premissas teóricas, nota-se que os Conselhos de Fiscalização, por apresentarem os atributos de uma autarquia, submetidas ao regime de Direito Público, ante ao exercício de atividades típicas da Administração Pública, devem reputar os seus funcionários como servidores.

Assim, é ressaltado a posição pendular e errônea do STF quanto a matéria. Isso porque, após dezoito anos do julgamento da ADI 1717-6/DF e da tese firmada quanto o regime de Direito Público e a natureza autárquica de tal entidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu por alterar o entendimento acerca do regime aplicável aos empregados dos Conselhos para o celetista. Isso porque adotou no julgamento conjunto da ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao qual teve o seu voto vencido, o entendimento pela constitucionalidade do art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998.

Verifica-se, portanto, que o STF mantém a inércia quanto ao tema, pois prefere atribuir o *status* de tais entes como “autarquias desvinculadas do Estado”, para que a Administração Pública não tenha o ônus de os regulamentar, usurpando inclusive competência da esfera Legislativa, pois cria um novo microssistema legislativo “autarquias *sui generis*”, semelhante ao que ocorreu com a Ordem dos Advogados do Brasil e as Agências reguladoras, emergindo inseguranças jurídicas e comodismos no plano fático.

Lamenta-se a supracitada decisão, haja vista que os Conselhos Profissionais sempre exerceram o condicionamento, a supervisão e a punição do exercício das profissões regulamentadas, sendo esta uma clara atribuição de poder de polícia, que, em regra geral, são atividade típica do Estado e apresenta indelegabilidade. Diante desse cenário, cria-se a anomalia jurídica de se ter no ordenamento pátrio mais uma Entidade, que não integra a Administração Pública (agentes ilegítimos), restringindo a liberdade de ofício e exercer a cobrança de tributos.

Por fim, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto da ADC 36, ADI 5367 e na ADPF 367 não define, de maneira clara, se o

julgado terá efeito *ex tunc* ou retroativo a partir da publicação da Lei n. 9.649/98, de modo que não resguarda o direito dos servidores contratados e admitidos anteriormente a lei mencionada, e que foram reconhecidos como submetidos ao regime estatutário com o advento da CF/88.

Tal contexto amplia as inseguranças jurídicas quanto a matéria e aumenta o ajuizamento de ações pelos funcionários de tais entidades, de modo que, ainda que o STF mantenha o presente entendimento, a modulação dos efeitos é medida que se impõe.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ana Claudia Rodrigues. **O controle exercido pelos Conselhos de fiscalização do exercício profissional**. 2013. Monografia – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília. Orientado por: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho. Alexandre, Ricardo. **Direito tributário**. Salvador, Ed. JusPodivm, 2017.

ALVES, Lila Mesquita Teixeira. Os conselhos de fiscalização profissional no Brasil – Da ética da conservação à ética da transformação – Caso do Conselho de Medicina. Salvador-Ba. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador-Ba. Orientado por Prof. Dr. Doutor Nelson Cerqueira.

BALBIN, Carlos F. **Manual de Derecho Administrativo**. Buenos Aires: La Ley, 2015, p.339.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 set. 2020.

_____. **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 out de. 2020.

_____. **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 nov. 2020.

_____. **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 17 de nov. 2020.

_____. **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 out 2020.

_____. **Lei 2.800, de 11 de junho de 1956**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2800-18-junho-1956-360926-norma-pl.html> . Acesso em: 9 outubro. 2020.

_____. **Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0968.htm#:~:text=DECRETO%20E1%20N%C2%BA%20968%2C%20DEdo%20Exerc%C3%ADcio%20de%20Profi. Acesso em 17 de nov. 2020.

_____. **Lei nº 3.820 de 11 de novembro de 1960**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3820.htm. Acesso em: 11 maio. 2021.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966.** Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5194.htm. Acesso em: 11 maio. 2021.

_____. **Lei 6.839, de 30 de outubro de 1980.** Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/548715>. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **Lei 8.906, de 4 de julho de 1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8906.htm. Acesso em: 31 out. 2020.

_____. **Lei 9.649, de 27 de maio de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm. Acesso em: 16 out. 2020.

_____. **Lei nº 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 17 nov 2020:

_____. **Recurso especial de nº 541.504/SC** - BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (Resp) 541504 SC 2003/0100232-1, Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins, Julgado em: 23/08/2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7190099/recurso-especial-resp-541504-sc-2003-0100232-1-stj/relatorio-e-voto-12933166?ref=amp>. Acesso em: 07/07/2021

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso especial nº 915753.** Recorrente: Ordem dos advogados do Brasil. Recorrido: Lisiane Moreira Magalhães. Relator: Ministro Humberto Martins. Rio Grande do Sul, DJ 04/06/2007. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8929707/recurso-especial-resp-915753-rs-2007-0004959-1/inteiro-teor-14092629>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº3026.** Relator: Min. Eros Grau, julgado em: 08/06/2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363283>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 4697.** Processo nº: 9956359-14.2011.1.00.0000, Relator: Min. EDSON FACHIN, julgado em: 06/10/2016, Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/27220092/adi-4697>.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.717-6/DF, Relator. Min. Sidney Sanches, julgado em 07.11.2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>

_____. Supremo Tribunal Federal. ADC nº 36. Relatora: Ministra Carmen Lucia, Brasília, DF, 10 de março de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo>. Acesso em: 28 Jul. 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. RCL nº 19537. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, DF, 28 de maio de 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/processo/detalhe.asp?incidente=4699753>. Acesso em: 28 Jul. 2021

_____. TRF (1.REGIÃO). AC nº 00060533620084013400; Relator: Desembargador Federal Reynaldo Fonseca; Data: 06/03/2015, disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/88877/DMPF_EXTR_AJUD_20160718.pdf.

_____. Tribunal de Contas da União. Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A253D4239E0153F62AA3F46EA6>.

_____. 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: . Acesso em: 18 jun. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

CÔRTE, Adelaide Ramos. **O papel dos conselhos de fiscalização profissional e a sua importância para a sociedade**. Disponível em: <http://www.parlamentoconsultoria.com.br/2018/wp-content/uploads/2016/02/O-papel-dos-Conselhos.pdf>. Acesso em: 16 Nov 2020.

COSTA, Bruno Sampaio da. **O regime jurídico dos empregados dos conselhos profissionais: a superação do paradigma estatutário**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

COSTA, Bruno Sampaio da. **Prerrogativas processuais dos Conselhos Profissionais: Natureza Jurídica de Direito Público**. Monografia de Pós Graduação no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2009, p. 31-32.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

_____. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, 9ºEd. Ver, ampl e atual – Salvador: JusPodivm, 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Os limites do Poder fiscalizador do Tribunal de contas do Estado**. Revista de informação legislativa. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r14215.PDF?sequence=4&isAllowed=y>

FERRAZ, Luciano. **Regime Jurídico Aplicável aos conselhos profissionais está nas mãos do Supremo**. Consultor Jurídico. 02 mar.2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-02/interesse-publico-regime-juridico-conselhos-profissionais-maos-stf>. Acesso em: 22 Mar 2021.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p.251.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

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.

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

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no Serviço Público**, Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 290.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Malheiros Editores, 2011, p. 134.

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

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

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 21ªed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MÊNCIO, Mariana. **Regime Jurídico Aplicável a Ordem dos Advogados do Brasil: Análise da ADI 3.026/DF**. O direito administrativo na Jurisprudência do STF: homenagem ao professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo horizonte: Fórum: 2014, p.408-418

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. **Curso de Direito Administrativo**. 2ª ed., São Paulo: Método, 2014.

OSMO, Carla. **Os Conselhos profissionais integram a estrutura orgânica do Estado?** Revista de Direito Público da Economia, RDPE. Belo Horizonte, ano 6, n. 21, p.45-66.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. **Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência.** 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

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, 2016. p. 21-22

QUEIROZ, Alysson Rodrigues de. **A natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização do exercício profissional e o seu reflexo no regime jurídico dos seus respectivos empregados** 2016. Monografia – Faculdade de Direito, Centro Universitário de Brasília- UNICEUB, Brasília. Orientado por: Prof. Dr. Salomão Almeida Barbosa.

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.

REALE, Miguel. **O Código de Ética Médica.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 47.

REOLON, Jaques F. **Conselhos de Fiscalização:** curso completo. 2º Ed, Belo Horizonte, Fórum, 2020.

REZENDE, Maria Thereza Mendonça C. **O papel social dos conselhos profissionais na área de saúde.** Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-457737> Acesso em: 17 Nov 2020.

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

VALENTE, Manoel Adam Lacayo Valente. **Sobre a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas.** Brasília: revista de informação legislativa, 2002, p. 152

VALLE, Ricardo Teixeira do Valle. **Regime Jurídico dos profissionais que prestam serviços ao conselho de fiscalização do exercício profissional:** doutrina e jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 85-113.