

**Universidade Federal de Juiz de Fora**

**Raquel Viana de Freitas**

**O ATO DE DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS DAS AUTARQUIAS  
CORPORATIVAS QUE ADOTAM O REGIME JURÍDICO CELETISTA**

**Juiz de Fora  
2013**

**Raquel Viana de Freitas**

**O ATO DE DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS DAS AUTARQUIAS  
CORPORATIVAS QUE ADOTAM O REGIME JURÍDICO CELETISTA**

**Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Frederico Augusto D'Ávila Riani, na área de concentração de Direito Administrativo.**

**Juiz de Fora  
2013**

**Raquel Viana de Freitas**

**O ATO DE DISPENSA DOS FUNCIONÁRIOS DAS AUTARQUIAS  
CORPORATIVAS QUE ADOTAM O REGIME JURÍDICO CELETISTA**

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito à obtenção do título de bacharel em Direito, sob orientação do Professor Frederico Augusto D'Ávila Riani, na área de concentração de Direito Administrativo.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Frederico Augusto D'Ávila Riani (Orientador)  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professora Luciana Gaspar Melquíades Duarte  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Professor Flávio Bellini de Oliveira Salles  
Universidade Federal de Juiz de Fora

**Juiz de Fora  
2013**

Dedico esta pesquisa à amiga Raquel Teixeira, pelo companheirismo durante o tempo em que trabalhamos juntas no CREA-MG, bem como aos trinta e três colegas de trabalho que foram arbitrariamente demitidos no episódio ocorrido em março de 2009, e ainda ao meu Engenheiro preferido e marido Guilherme Costa.

**RESUMO:** Uma das discussões mais recentes no âmbito do Direito Administrativo está na definição da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional, além de outras matérias que dela tenham consequência, como o ato de dispensa dos funcionários dessas instituições. Seriam esses Conselhos pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado? Como esse assunto ainda é alvo de controvérsias, ele contribui para uma falta de uniformidade na conduta, na postura e no funcionamento dessas entidades, o que traz sérios transtornos para sua disciplina jurídica, principalmente quando o assunto é admissão e demissão de pessoal. Por isso, a importância de se identificar a natureza jurídica está no fato de ser o primeiro passo para compreendermos as normas que disciplinam a atuação desses Conselhos, que são responsáveis pela supervisão de relevantes atividades profissionais e que interferem na vida de toda a sociedade. O segundo passo consiste em revelar o regime jurídico funcional deve ser por eles adotado para que, enfim, num terceiro e último momento, nos voltemos à análise quanto à legitimidade das demissões dos funcionários dessas autarquias corporativas que, na grande maioria das vezes, não são devidamente motivadas e precedidas de processo administrativo. O presente trabalho propõe uma solução a tais controvérsias, trazendo ditames legais, discussões doutrinárias e, principalmente, entendimentos jurisprudenciais, tudo isso baseando-se em um caso concreto.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo; autarquias corporativas; natureza jurídica; regime jurídico; demissão de funcionários.

**ABSTRACT:** One of the most recent discussions under the Administrative Law is to define the legal nature of the advice of professional supervision, and other matters that are a consequence of it, as the act of dismissal of employees of these institutions. Were these Councils legally constituted public authorities acting? As this matter is still the subject of controversy, it contributes to a lack of uniformity in conduct, in attitude and functioning of these entities, which brings serious trouble to his legal discipline, especially when it comes to hiring and firing of staff. Therefore, the importance of identifying the legal nature is in fact be the first step to understand the rules governing the work of these councils, which are responsible for the supervision of professionals and relevant activities that interfere with the life of the entire society. The second step consists in revealing the functional legal system should be adopted by them for that, finally, a third and final time, we turn to the analysis about the legitimacy of the dismissal of these municipalities corporate officials who, in most cases, are not duly justified and preceded by administrative process. This paper proposes a solution to such disputes, bringing legal dictates, doctrinal discussions and especially jurisprudential understanding, all based on a specific case.

**KEYWORDS:** Administrative Law; municipalities corporate, legal nature; legal system, firing employees.

## SUMÁRIO

1. Introdução:.....	8
2. Administração Pública: .....	10
2.1. Autarquia: conceito, funções e classificação: .....	11
2.2. Autarquias comuns e autarquias especiais: .....	13
2.3. Autarquias corporativas: origem e características: .....	16
3. Natureza jurídica de direito privado dos conselhos profissionais: .....	17
4. O caso específico da Ordem dos Advogados do Brasil:.....	21
5. Regimes jurídicos funcionais adotados no Brasil:.....	24
5.1. Regime estatutário:.....	24
5.2. Regime trabalhista:.....	25
5.3. Regime de emprego público: .....	25
5.4. Possibilidade de mais de um regime jurídico: .....	26
5.5. A adoção do regime estatutário nos conselhos profissionais:.....	28
6. Prerrogativas de servidor público: .....	30
6.1. Concurso público: .....	30
6.2. Estabilidade: .....	31
6.3. Dispensa motivada: .....	32
7. Qual o regime jurídico funcional a ser adotado nos conselhos profissionais? .....	33
8. Posicionamento da Justiça do Trabalho: .....	35
9. Demissão e reintegração do funcionário Eduardo Corbelli:.....	37
10. Conclusão: .....	41
11. Referências bibliográficas: .....	43

## 1. Introdução:

O estudo ora proposto teve como ponto de partida uma história real: em março de 2009, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de Minas Gerais – CREA-MG deu iniciativa a demissão sem justa causa de trinta e três Fiscais de Nível Técnico. Tal situação ocorreu num momento delicado, em que Governo Federal e sociedade brasileira encontravam-se na luta pela redução dos impactos da crise financeira mundial. De todo modo, o Conselho não se valeu dos meios legais para a realização do respectivo ato.

A demissão em massa gerou muita repercussão política e social no âmbito do CREA-MG. A Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros, por exemplo, chegou a publicar nota de repúdio em sua página oficial na internet<sup>1</sup>, e a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais promoveu, poucos meses depois, audiência pública para discutir o assunto<sup>2</sup>. Com tantas pressões, o Conselho alegou que as demissões ocorreram em razão da necessidade de redução de despesas e pessoal. O Presidente do CREA-MG na época, Engenheiro Gilson de Carvalho Queiroz Filho, chegou a afirmar que a entidade não queria de ter tomado aquela decisão, mas o momento de crise ensejou “ações firmes”<sup>3</sup>.

As entidades que se solidarizaram com os funcionários demitidos não compreenderam a motivação do Conselho, uma vez que o corte de pessoal ocorreu perante sua atividade fim (fiscalização), quando a redução de despesas poderia ter ocorrido em outros setores. Além disso, entenderam que a justificativa apresentada não condiz com algumas práticas que estavam sendo adotadas CREA, como a promoção de concurso público no final do ano anterior ao episódio – das 93 vagas oferecidas, 19 eram para Fiscal de Nível Técnico – e a consequente contratação de novos funcionários. Especulou-se também se as demissões não seriam de caráter meramente político, pois, em junho de 2008, foram realizadas eleições para a escolha do Presidente do Conselho e, coincidência ou não, a grande maioria dos funcionários demitidos não queria a reeleição de Gilson Queiroz. O que acabou não acontecendo, porque o Engenheiro conseguiu permanecer à frente do CREA-MG por mais três anos. Embora tenha ganhado o pleito eleitoral, a diferença para o outro candidato foi de apenas 280 votos<sup>4</sup>. Assim, a ideia de que houve perseguição política ficou cada vez mais evidente para os funcionários.

---

<sup>1</sup> <http://fisenge.org.br/2009/03/17/nota-de-repudio-as-demissoes-no-crea-mg/>

<sup>2</sup> [http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2009/07/Not\\_746033.html](http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2009/07/Not_746033.html)

<sup>3</sup> Com discurso de patrão, CREA-MG demite mais de 30. *Jornal da Fisenge*. Ano IV n° 29, Abril, 2009, pg. 6

<sup>4</sup> Eleições marcadas por pouca representatividade. *Senge Informa*. Edição n° 176, Julho/Agosto, 2008, pg. 2

Diante de tais considerações, questionamos a legalidade do ato administrativo que ensejou a demissão em massa no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais, pois, tendo em vista as características de natureza pública essa entidade que detém, a dispensa de seus funcionários sem a devida motivação ou observância de procedimento administrativo seria considerada um equívoco. Os conselhos profissionais são, de um modo geral, classificados como autarquias corporativas, pessoas jurídicas de direito público, que prestam serviço público e que exercem funções típicas do Estado. Em contrapartida, muitos entendem que tais instituições não são consideradas autarquias em sentido estrito, uma vez que desfrutam de uma autonomia orçamentária, além do fato de ser a Consolidação das Leis Trabalhistas a norma que rege as relações de trabalho entre eles e seus funcionários. Em razão desse misto de regras do direito público e do direito privado, tanto a doutrina quanto a jurisprudência dispõem de entendimentos divergentes no que diz respeito à situação jurídica dos funcionários dessas instituições. Isso porque, a própria natureza jurídica dos conselhos profissionais e o modo como seus funcionários são classificados no campo do direito administrativo consistem em duas questões ainda não pacificadas.

Dessa forma, o presente estudo se faz importante para que seja verificada não só o caráter jurídico dessas instituições, mas também a legitimidade do ato de dispensa de seus funcionários que, na grande maioria das vezes, não é devidamente motivado e precedido de processo administrativo. Independente do regime jurídico adotado – estatutário, celetista ou emprego público – compreender se esses servidores fazem jus ou não a uma estabilidade responde não só a validade da demissão dos trinta e três funcionários no CREA-MG, como também questionamentos como: Podemos falar em necessidade de motivação para a dispensa dos funcionários dos conselhos profissionais? Deverá haver procedimento administrativo prévio? Qual regime jurídico deve ser adotado para regulamentar as relações com seus funcionários? Qual a sua natureza jurídica?

Este trabalho será dividido em três etapas: a primeira discutirá a natureza jurídica dos conselhos; a segunda será um debate sobre o regime jurídico funcional que neles deve ser adotado; e a terceira e última questionará a demissão em massa ocorrida no CREA-MG em 2009 através de julgados da Justiça do Trabalho e do STF. Contudo, antes de adentrarmos nessas questões, começaremos com uma breve exposição sobre a Administração Pública, mencionando as entidades que a integram, mas tendo como foco a autarquia, apresentando seu conceito e suas formas de classificação para, enfim, tratarmos do objeto de nosso estudo.

## 2. Administração Pública:

Segundo a Teoria Geral da Administração Pública, esta consiste numa expressão que pode ser compreendida em dois sentidos: um objetivo e outro subjetivo.

Em sentido objetivo, a administração pública (com iniciais minúsculas) abrange todas as **atividades exercidas** por pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades da sociedade. Ela corresponde a uma função administrativa, da qual podemos identificar três tarefas precípua: 1ª) o exercício do poder de polícia, que consiste na limitação e no condicionamento, pelo Estado, da liberdade e propriedade privadas em favor do interesse público; 2ª) a prestação de serviços públicos como, por exemplo, o oferecimento de transporte coletivo, água canalizada e energia elétrica; 3ª) a realização de atividades de fomento, para incentivar alguns setores sociais específicos, estimulando o desenvolvimento da ordem social e econômica.

Já em sentido subjetivo, a Administração Pública (com iniciais maiúsculas) abrange todas as **pessoas** os quais a lei atribui o exercício da função administrativa. Predominantemente, esta é exercida pelos órgãos do Poder Executivo, mas os demais Poderes do Estado também exercem algumas funções tipicamente administrativas, e não somente suas atribuições predominantes – legislativa e jurisdicional.

A Administração Pública é classificada em direta e indireta. A primeira, conforme conceitua JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO “*é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma centralizada, das atividades administrativas do Estado*”<sup>5</sup>. Ainda completa com uma citação de JOSÉ MARIA PINHEIRO MADEIRA quando este diz que a Administração direta “*é, ao mesmo tempo, a titular e a executora do serviço público*”<sup>6</sup>. A atividade centralizada é aquela exercida pelo Estado diretamente; e quando se fala em Estado estão sendo consideradas as pessoas políticas que compõem nosso sistema federativo: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Todavia, em certos casos, o Poder Público não tem a pretensão de executar, por meio de seus próprios órgãos, as atividades administrativas que lhe incumbe. Por isso, cria pessoas jurídicas e a elas transfere essa execução, seja para obter maior celeridade, eficiência e flexibilidade em seu desempenho, seja porque o tipo de tarefa tenha mais pertinência para ser executada por outras pessoas, fazendo surgir assim o fenômeno da delegação. A Administração in-

---

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009. p. 430.

<sup>6</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 430.

direta do Estado é definida por JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO como sendo o “conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada<sup>7</sup>”.

Ademias, como afirma MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado<sup>8</sup>”.

Em nosso ordenamento jurídico, há um rol de entes que compõem a Administração Pública. O Decreto-Lei nº 200/67<sup>9</sup>, diploma normativo que dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, preceitua em seu artigo 4º:

*Art. 4º A Administração Federal compreende: I. A administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios; II. A administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; d) fundações públicas.*

Vejam que as autarquias integram a Administração Pública, só que, por se tratarem de pessoas jurídicas autônomas, elas fazem parte da Administração indireta.

## 2.1. Autarquia: conceito, funções e classificação:

Malgrado não compete à Lei a definição peremptoriamente de conceitos, o inciso I do artigo 5º do Decreto-Lei nº 200/67 assevera:

*Art. 5º. 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.*

A doutrina se opõe a essa definição legal, na medida em que ela não identifica uma entidade como sendo uma autarquia, quando deixar de mencionar uma de suas características fundamentais, qual seja: o fato de ser ela pessoa jurídica de direito público. Como observa CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO, “exatamente por serem pessoas de direito público é que as autarquias podem ser titulares de interesses públicos”. Compara-a o doutrinador com outros entes da Administração indireta, como empresas públicas e sociedades de economia mis-

---

<sup>7</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 435.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2007, p. 56.

<sup>9</sup> Embora o Decreto-Lei nº 200/67 seja aplicável, obrigatoriamente, apenas à União, não há dúvida de que contém conceitos e princípios que, com algumas ressalvas feitas pela doutrina, se incorporaram aos Estados e Municípios.

ta, afirmando que pelo fato de serem estas pessoas de direito privado, apenas recebem a qualificação para o exercício de atividades públicas, mas jamais terão a titularidade<sup>10</sup>.

À luz de um consenso estabelecido no âmbito da doutrina do Direito Administrativo, podemos dizer que as autarquias são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Pública Indireta, revestidas de capacidade de autoadministração, criadas por lei específica para, mediante controle administrativo exercido nos limites legais, desempenhar funções que sejam próprias e típicas do Estado.

Minuciosamente, conceitua MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO:

*A autarquia é pessoa jurídica de direito público, o que significa ter praticamente as mesmas prerrogativas e sujeições da Administração direta; o seu regime jurídico pouco difere do estabelecido para esta, aparecendo, perante terceiros, como a própria Administração Pública; difere da União, Estados e Municípios – pessoas públicas políticas – por não ter capacidade política, ou seja, o poder de criar o próprio direito; é pessoa pública administrativa, porque tem apenas o poder de autoadministração, nos limites estabelecidos em Lei<sup>11</sup>.*

No que diz respeito às funções desempenhadas pelas autarquias, a utilização da expressão “atividades típicas da Administração Pública” no decreto-lei, por ser muito abrangente, acaba gerando dúvidas. Na verdade, o que pretendeu o legislador foi atribuir às autarquias a prestação de serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam prerrogativas públicas, a exemplo do exercício do poder de polícia. Ou seja, estão excluídos os serviços e atividades de cunho econômico e mercantil, que são de atribuição de outros entes, como as referidas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Não existe um rol estabelecendo todas as funções a desempenhadas pelas autarquias, mas, pelo fato de serem criadas por lei específica – nos termos do inciso XIX do artigo 37 da Constituição Federal – cada estatuto define as respectivas competências de cada instituição. Embora sejam muitos os critérios para classificação das autarquias, segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, quanto ao tipo de atividade que exercem, elas podem ser qualificadas como: a) autarquias assistenciais, que têm a função de prestarem auxílio a regiões menos favorecidas ou a categorias sociais específicas (exemplos: SUDENE, SUDAM, SUDECO, INCRA, etc.); b) autarquias previdenciárias, que desempenham atividades relativas à previdência social (exemplos: INSS, IPESP, etc.); c) autarquias culturais, que se destinam à educação

---

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009 p. 160/161

<sup>11</sup> Direito Administrativo, p. 312.

e ao ensino (exemplos: UFJF, UFRJ, UFV, UFOP, etc.); d) autarquias de controle (ou agências reguladoras), que exercem a função primordial de exercer o controle sobre as entidades que prestam serviços públicos (ANATEL, ANEEL, ANP, ANVISA, etc.); e) e também as autarquias objeto de nosso estudo, as chamadas corporativas, que estão incumbidas de exercerem a fiscalização e o controle sobre determinadas categorias profissionais (CREA, OAB, CRM, CAU, CRECI, CRF, etc.)<sup>12</sup>.

## 2.2. Autarquias comuns e autarquias especiais:

Apesar de estabelecermos um conceito geral para a autarquia, algumas delas são dotadas de características tão específicas que as distinguem das demais. MÁRCIO PESTANA<sup>13</sup>, MARÇAL JUSTEN FILHO<sup>14</sup>, MARCELO ALEXANDRINO e VICENTE PAULO<sup>15</sup> as classificam como autarquias especiais. As autarquias comuns são aquelas que estão sujeitas a uma disciplina jurídica geral, enquadrando-se cabalmente no regime previsto pelo Decreto-Lei nº 200/67, ao passo que as autarquias especiais possuem uma disciplina especial, cujo regime apresenta peculiaridades quando comparado com o regime geral. É certo que “autarquia de regime especial” sempre foi uma expressão consagrada no ramo jurídico para se referir às chamadas agências reguladoras, mas não se pode negar que o regime especial caracteriza-se pela existência de uma autonomia mais acentuada conferida a certas autarquias, que não somente a tais agências. Não há um regime jurídico especial aplicável a todos esses entes considerados especiais, posto que as peculiaridades são variadas; tudo depende do que dispuser a lei que as institui.

No caso específico das autarquias corporativas, as particularidades fazem com que, para alguns, predomine o entendimento de que essas entidades não integram a Administração Pública. Isso porque elas **não se submetem ao controle ministerial do Estado**, ao contrário do determina o artigo 19 do Decreto-Lei nº 200/67: “*todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente (...)*”. A supervisão ministerial não envolve a possibilidade de revisão dos atos praticados pela entidade controlada (pois não há subordinação hierárquica entre Administração Pública e autarquias), mas se restringe a fiscalizar o cumprimento da lei. No entanto, nem por essa mera fiscalização os conselhos profissionais se submetem mais.

---

<sup>12</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 450/451.

<sup>13</sup> PESTANA, Márcio. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Elsevier, 2012, p. 60.

<sup>14</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 241.

<sup>15</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. São Paulo: Método, 2008, p. 49/50.

Ademais, os **dirigentes desses entes corporativos não têm seus nomes aprovados pelo Poder Público competente**. Sua investidura ocorre por meio de um processo eleitoral cujos votos são dados pelos próprios profissionais da respectiva categoria. Ou seja, não há qualquer influência do Estado na escolha desses administradores. Tomando-se como exemplo o Estatuto dos Conselhos de Engenharia e Agronomia, a alínea “a” do artigo 37 da Lei nº 5.194/66, o Presidente dos Conselhos Regionais será eleito por maioria absoluta dos membros, para um mandato de três anos.

Outrossim, **a renda dos conselhos corporativos provém dos recursos obtidos das contribuições de seus membros**, não auferindo qualquer dotação orçamentária dos cofres das pessoas jurídicas de capacidade política do Estado. Ainda tendo como exemplo os CREAs, o artigo 35 da referida legislação dispõe que a renda dos Conselhos Regionais será constituída: pelas anuidades cobradas de profissionais e pessoas jurídicas; pelas taxas de expedição de carteiras profissionais e documentos diversos; pelos emolumentos sobre registros, vistos e outros procedimentos; por quatro quintos da arrecadação de anotação de responsabilidade técnica – ART e respectivas multas aplicadas; pelas doações, legados, juros e receitas patrimoniais; por subvenções; e por outros rendimentos eventuais. Embora esteja prevista a possibilidade de auxílio pecuniário concedido pelo Poder Público, nota-se que quase que toda a fonte de renda daqueles conselhos está nos recursos obtidos através dos profissionais da categoria.

Logo, pelo fato de apresentarem tais características tão específicas, os conselhos profissionais não se encontram sob o controle político do Estado e, por isso, se diferem das demais entidades autárquicas; situação esta que faz surgir na doutrina e na jurisprudência o entendimento de que essas instituições não seriam autarquias em sentido estrito.

MÁRCIO PESTANA, por exemplo, afirma que os próprios estatutos dos conselhos profissionais deixaram de fixar-lhes a natureza jurídica. Diz ele:

*Esclareça-se, por pertinência, que Ordem e Conselhos há que, todavia, foram instituídos sob forma jurídica inespecífica, optando a Lei instituidora por não emprestar-lhes natureza autárquica, não obstante conferindo-lhes personalidade jurídica inominada, caso da Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho de Biblioteconomia ou Ordem dos Músicos<sup>16</sup>.*

Vejamos. O artigo 44 da Lei nº 8.906/94, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, estabelece: “a *Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), serviço público, dotada de personalidade jurídica e forma federativa, tem por finalidade (...)*”. O

---

<sup>16</sup> Direito Administrativo Brasileiro, p. 62.

artigo 9º da Lei nº 4.084/62 que dispõe sobre a profissão de bibliotecário e regula seu exercício, prescreve: “o Conselho Federal de Biblioteconomia e os Conselhos Regionais de Biblioteconomia são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial”. E o artigo 2º da Lei nº 3.857/60 que cria a Ordem dos Músicos do Brasil e Dispõe sobre a Regulamentação do Exercício da Profissão de Músico e dá outras Providências, estatui: “a Ordem dos Músicos do Brasil, com forma federativa, compõe-se do Conselho Federal dos Músicos e de Conselhos Regionais, dotados de personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e patrimonial”.

No entanto, tal afirmação feita por MÁRCIO PESTANA, e comprovada pelos referidos estatutos, não pode ser generalizada, na medida em que dos trinta conselhos profissionais atuantes, 70% tem sua natureza jurídica definida pela lei que os institui. É o caso, por exemplo, do Conselho de Medicina e do Conselho de Engenharia e Agronomia.

O artigo 1º da Lei nº 3.268/57, que dispõe sobre os Conselhos de Medicina e dá outras providências, já disciplinava:

*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 (grifo nosso).*

O artigo 80 da Lei nº 5.194/66, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo e dá outras providências, dispõe:

*Art. 80. Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia<sup>17</sup>, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total e franquia postal e telegráfica (grifo nosso).*

Mas, independente do que estabelecem os estatutos, não se pode desnaturar a essência autárquica dos conselhos profissionais, já que eles se encontram vinculados aos diversos princípios e normas que regem a Administração Pública, sobretudo no que diz respeito a questões como: sua criação e extinção, que são estabelecidas pelo princípio da reserva legal; o controle judicial de que estão suscetíveis, quanto à legalidade e legitimidade dos atos administrativos praticados; o controle contábil, financeiro e orçamentário do Tribunal de Contas da União, ao qual estão sujeitos por expressa determinação constitucional (CF, art. 71, II); o foro de seus litígios judiciais ser de competência da Justiça Federal (CF, art. 109, I); os contratos adminis-

---

<sup>17</sup> Os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia passaram a denominar Conselhos Regionais de Engenharia e Agronomia, conforme Lei nº 12.378/10, que cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e dos Estados e Distrito Federal. A mesma regra vale também para o Conselho Federal.

trativos firmados, que são precedidos de processo licitatório nos termos da Lei nº 8.666/93; as prerrogativas autárquicas que possuem, como imunidade tributária, impenhorabilidade e imprescritibilidade de seus bens, prescrição quinquenal, créditos sujeitos à execução fiscal, dentre outros; e, principalmente, pelo fato de terem como função a execução de atividades típicas do Estado abrangendo poder de polícia, poder de tributação e poder de punição.

### 2.3. Autarquias corporativas: origem e características:

A intervenção do Estado no exercício profissional teve sua origem a partir da Constituição de 1934, quando o livre exercício de qualquer profissão concedido até então passou a estar condicionado à capacidade técnica, e outras capacidades que a lei estabelecesse, ditadas pelo interesse público – nos termos do parágrafo 13 do artigo 113. Com o advento da Constituição de 1937, surgiram os primeiros sindicatos autorizados a não só representarem legalmente seus associados, defendendo-lhes os direitos perante o Estado e a outras associações profissionais, mas também impor-lhes contribuições e exercendo em relação a eles funções típicas do Poder Público – tudo à luz do artigo 138. Tal prerrogativa permaneceu na vigência das constituições posteriores (com exceção da Constituição de 1988), conforme se verifica no artigo 159 da Constituição de 1946, artigo 159 da Constituição de 1967, e artigo 166 da Constituição de 1969. Todavia, durante esse longo período em que vigorou a atuação dos sindicatos e associações profissionais, o Estado passou a delegar essa função de intervir no exercício da profissão, pela descentralização de seu poder, aos chamados Conselhos Profissionais, pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica e denominadas autarquias, com autonomia administrativa e financeira. Portanto, tais instituições foram criadas, como consequência do processo de regulamentação das profissões no Brasil, para disciplinar, normalizar e fiscalizar as atividades profissionais das respectivas categorias, além da prerrogativa de cobrar contribuições necessárias à sua manutenção, com o propósito de garantir tal exercício somente àqueles preparados para tal.

Os conselhos profissionais atuantes desde os primórdios da fiscalização das profissões são: Conselho de Administração (Lei nº 4.765/65); Conselho de Arquitetura e Urbanismo (Lei nº 12.378/10); Conselho de Biblioteconomia (Lei nº 4.084/62); Conselho de Biologia (Lei nº 6.684/79); Conselho de Biomedicina (Lei nº 6.684/79); Conselho de Contabilidade (Decreto-Lei nº 9.295/46); Conselho de Corretores de Imóveis (Lei nº 6.530/78); Conselho de Despachantes Documentalistas (Lei nº 10.602/02); Conselho de Economia (Lei nº 6.537/78); Conselho de Economistas Domésticos (Lei nº 8.042/90); Conselho de Educação Física (Lei nº

9.696/98); Conselho de Enfermagem (Lei nº 5.905/73); Conselho de Engenharia e Agronomia (Lei nº 5.194/66); Conselho de Estatística (Lei nº 4.739/65); Conselho de Farmácia (Lei nº 3.820 /60); Conselho de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Lei nº 6.316/75); Conselho de Fonoaudiologia (Lei nº 6.965/81); Conselho de Medicina (Lei nº 3.268/57); Conselho de Medicina Veterinária (Lei nº 5.517/68); Conselho de Museologia (Lei nº 7.287/84); Conselho de Nutricionistas (Lei nº 6.583/78); Conselho de Odontologia (Lei nº 4.324/64); Conselho de Profissionais de Relações Públicas (Decreto-Lei nº 860/69); Conselho de Psicologia (Lei nº 5.766/71); Conselho de Química (Lei nº 2.800/56); Conselho de Representantes Comerciais (Lei nº 4.886/65); Conselho de Serviço Social (Lei nº 8.662/93); Conselho de Técnicos em Radiologia (decreto nº 92.790/86); Ordem dos Advogados do Brasil (Lei nº 8.906/94); Ordem dos Músicos (Lei nº 3.857/60).

Inicialmente, tais instituições eram vinculadas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social e depois somente ao Ministério do Trabalho (quando houve o desmembramento pela Lei nº 6.036/74), pois, como dito anteriormente, por uma questão de exigência Decreto-Lei nº 200/67. Além disso, a supervisão ministerial em tais entidades também decorria Decreto-Lei nº 968/69, que na redação original do parágrafo único de seu artigo 1º dispunha:

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

*Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo estão sujeitas à supervisão ministerial prevista nos artigos 19 e 26 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, restrita à verificação da efetiva realização dos correspondentes objetivos legais de interesse público (grifo nosso).*

A seu turno, o Decreto-Lei nº 2.299/86 (que altera o Decreto-Lei nº 200/67 e dá outras providências), em seu artigo 3º, revoga expressamente o parágrafo único do artigo 1º do Decreto-Lei n. 968/69. Isso significa dizer que os conselhos profissionais deixaram de estar submetidos a uma supervisão ministerial, embora permanecendo caracterizados como autarquias federais, com personalidade jurídica de direito público.

### **3. Natureza jurídica de direito privado dos conselhos profissionais:**

Não obstante ao entendimento exposto no capítulo anterior, em 1998 foi promulgada uma lei que passou a regulamentar uma nova organização da Presidência da República e Mi-

nistérios. No que diz respeito especificamente aos conselhos profissionais, a Lei nº 9.649/98, em seu artigo 58 constante em capítulo destinado às disposições gerais, finais e transitórias, trouxe a seguinte redação:

*Art. 58. Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa (grifo nosso).*

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

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

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

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

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

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

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

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

*§9º. O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.*

Ou seja, com a nova legislação, os conselhos profissionais, que antes eram pessoas jurídicas de direito público, assim caracterizadas em seus estatutos, passaram a ser consideradas pessoas jurídicas de direito privado, mas exerceriam as atividades típicas do Estado mediante delegação do Poder Público.

Entretanto, por contrariar as regras quanto ao instituto da delegação dos serviços públicos e violar a Constituição Federal em seu inciso XIII do artigo 5º, inciso XXIV do artigo 21, inciso XVI do artigo 22, parágrafo único do artigo 70, artigo 149 e artigo 175, contra a refe-

rida Lei foi proposta uma ação direta de inconstitucionalidade, por iniciativa do Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, a fim de declarar inconstitucionais seu artigo 58 e respectivos parágrafos. Eis a redação dos dispositivos constitucionais violados:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*

*Art. 21. Compete à União:*

*XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;*

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;*

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

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

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

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

A ADI nº 1.717/DF, de 07 de novembro de 2002, foi julgada procedente por unanimidade dos votos. O Ministro Relator Sidney Sanches já tinha fundamentado sua decisão – quando apreciou o pedido de medida cautelar – na impossibilidade de delegação, a pessoas jurídicas de direito privado, de serviços públicos típicos do Estado que abrangem poder de polícia, poder de tributação e poder de punição atinentes ao exercício de atividades profissionais. Bem acertado tal entendimento pois, como ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, “os serviços indelegáveis são inerentes ao Poder Público centralizado e a entidades autárquicas

*e fundacionais, e, em virtude de sua natureza específica, não podem ser transferidos a particulares, para segurança do próprio Estado*<sup>18</sup>.

Reforça seu argumento o Relator no parecer do Procurador Geral da República quando este afirma que as contribuições anuais cobradas pelos conselhos de fiscalização profissional são de natureza tributária, sendo tributos de competência da União. Dessa forma, não há possibilidade de um ente dotado de personalidade jurídica de direito privado ser sujeito ativo de uma obrigação tributária, de acordo com o artigo 119 do Código Tributário Nacional: “*sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento*”.

Eis a ementa da referida ADI:

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

Assim sendo, declarada a inconstitucionalidade do artigo 58 e parágrafos da Lei nº 9.649/98, os conselhos profissionais nunca deixaram de consideradas pessoas jurídicas de direito público. Todavia, a ação direta de inconstitucionalidade restou prejudicada quanto ao parágrafo 3º do artigo impugnado, posto que, ao tempo do julgamento da referida ADI, encontrava-se em vigor a nova redação do caput do artigo 39 da Constituição Federal, já que a redação original foi modificada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. A própria jurisprudência do Supremo afirma que o controle concentrado de constitucionalidade é feito em face do texto constitucional em vigor, e não do que vigorava anteriormente. Analisaremos melhor esta alteração na redação do texto constitucional mais a frente, no tópico 5.4 do Capítulo 5.

---

<sup>18</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 312.

#### 4. O caso específico da Ordem dos Advogados do Brasil:

Malgrado a personalidade jurídica de direito público dos conselhos profissionais tenha sido defendida pelo Supremo Tribunal Federal ao tempo do julgamento da ADI nº 1.717/DF em 2002, a Corte Suprema, em outra oportunidade, decidiu de modo diverso quanto à Ordem dos Advogados do Brasil.

Promulgada a lei que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, a Lei nº 8.906 /94, o douto Procurador-Geral da República achou por bem interpor ação direta de inconstitucionalidade contra o parágrafo 1º do artigo 79 – que, em suma, previu a possibilidade de o servidor optante pelo regime trabalhista receber o pagamento de indenização, ao tempo da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração –, além de propor discussão quanto à necessidade ou não de a instituição promover concurso público para o provimento de cargos.

Antes de adentrar no cerne da questão, o Relator da ADI nº 3.026/DF, de 08 de junho de 2006, o Ministro Eros Grau, teceu certas consideração acerca da natureza jurídica da Ordem; e é justamente este ponto da decisão que nos interessa. Firmou ele o entendimento de que a OAB consiste numa entidade ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro, constituindo-se em um serviço público independente; que apresenta funções corporativas ao promover a representação, a defesa, a seleção e a disciplina dos advogados<sup>19</sup> – profissionais que exercem função constitucionalmente privilegiada na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça. Completou o relator afirmando que a OAB não pode ser considerada congênera dos demais conselhos de fiscalização profissional, já que suas atividades não estão voltadas exclusivamente para fins corporativos, mas também possui finalidade institucional. Isso porque possui atribuições de extrema relevância, como defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos, a justiça social; pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da Justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas<sup>20</sup>; além de ter legitimidade para propositura de ação direta de inconstitucionalidade. Portanto, a partir desse julgado, a Ordem dos Advogados do Brasil passou a ser entendida como entidade de natureza jurídica *sui generis*, não integrante da Administração Pública já que não está sujeita a controle desta.

Conforme ementa do julgado:

---

<sup>19</sup> Lei nº 8.906/94, art. 44, incisos II.

<sup>20</sup> Lei nº 8.906/94, art. 44, incisos I.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. "SERVIDORES" DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO INDEPENDENTE. CATEGORIA ÍMPAR NO ELENCO DAS PERSONALIDADES JURÍDICAS EXISTENTES NO DIREITO BRASILEIRO. AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA ENTIDADE. PRINCÍPIO DA MORALIDADE. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. NÃO OCORRÊNCIA. 1. A Lei n. 8.906, artigo 79, § 1º, possibilitou aos "servidores" da OAB, cujo regime outrora era estatutário, a opção pelo regime celetista. Compensação pela escolha: indenização a ser paga à época da aposentadoria. 2. Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como "autarquias especiais" para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas "agências". 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não-vinculação é formal e materialmente necessária. 6. A OAB ocupa-se de atividades atinentes aos advogados, que exercem função constitucionalmente privilegiada, na medida em que são indispensáveis à administração da Justiça [artigo 133 da CB/88]. É entidade cuja finalidade é afeita a atribuições, interesses e seleção de advogados. Não há ordem de relação ou dependência entre a OAB e qualquer órgão público. 7. A Ordem dos Advogados do Brasil, cujas características são autonomia e independência, não pode ser tida como congênere dos demais órgãos de fiscalização profissional. A OAB não está voltada exclusivamente a finalidades corporativas. Possui finalidade institucional. 8. Embora decorra de determinação legal, o regime estatutário imposto aos empregados da OAB não é compatível com a entidade, que é autônoma e independente. 9. Improcede o pedido do requerente no sentido de que se dê interpretação conforme o artigo 37, inciso II, da Constituição do Brasil ao caput do artigo 79 da Lei n. 8.906, que determina a aplicação do regime trabalhista aos servidores da OAB. 10. Incabível a exigência de concurso público para admissão dos contratados sob o regime trabalhista pela OAB. 11. Princípio da moralidade. Ética da legalidade e moralidade. Confinamento do princípio da moralidade ao âmbito da ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Desvio de poder ou de finalidade. 12. Julgo improcedente o pedido. (grifo nosso).

Em verdade, os argumentos apresentados pelo Supremo a fim de defender a natureza *sui generis* da OAB são frágeis. Como dissemos anteriormente, a falta de submissão dos conselhos profissionais a um controle ministerial não pode ser sustentada para que eles deixem de integrar a Administração Pública; e isso deveria incluir a Ordem dos Advogados. Ocorre que, todavia, já há muito se entende que determinadas regras que regem o Poder Público não tem de ser observadas pela OAB, tais como: submeter a prestação de suas contas ao TCU, sujeitar

à exigência de licitação para firmar contratos, e serem de natureza tributária as contribuições pagas pelos advogados<sup>21</sup>. E agora, através deste julgado, a instituição acabou conquistando mais uma prerrogativa, qual seria, estar dispensada de realizar concursos públicos para contratação de funcionários. Mas a OAB, constituindo-se num serviço público e por uma questão de obediência aos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e de transparência, ela tem de se submeter às regras de direito público.

Além disso, acreditamos que, assim como os demais conselhos profissionais, a OAB é uma instituição que atua em prol da sociedade, compreendendo um múnus público que obriga os indivíduos a certos encargos em benefício da coletividade ou da ordem social. É nítida sua enorme responsabilidade social, já que se propõe a conferir à sociedade confiança e tranquilidade em sua relação com profissionais das mais diversas espécies, e defendê-la contra a falta de ética e contra pessoas inabilitadas para o exercício de determinada profissão. MANOEL ADAM LACAYO VALENTE, Consultor Legislativo da área de Direito Administrativo, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, afirma:

*É preciso afastar a compreensão de que os conselhos profissionais existem para defender interesses de seus integrantes, o que não corresponde ao papel institucional que lhes foi atribuído pelo Estado. Os conselhos profissionais não são entidades sindicais ou associativas, que representam perante a sociedade os interesses de seus filiados ou associados. O dever legal dos conselhos profissionais é o de zelar pelo interesse público, efetuando, para tanto, nos respectivos campos profissionais, a supervisão qualitativa, técnica e ética do exercício das profissões liberais, na conformidade da lei<sup>22</sup>.*

Dessa forma, a defesa da Constituição, da ordem jurídica do Estado democrático de direito, dos direitos humanos e da justiça social, bem como da boa aplicação das leis, da rápida administração da Justiça e do aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas, faz da OAB uma entidade tão relevante que, por isso mesmo, não se pode conceber uma natureza jurídica *sui generis* e negar a incidência de princípios e normas de direito público.

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO acredita que aceitar a OAB como entidade ímpar constitui tratamento discriminatório em relação às demais instituições corporativas, já que o objetivo nuclear de todas elas é o mesmo: regulamentar e fiscalizar o exercício das profissões. Ademais, não entende ele qual seria então a real posição da instituição no sistema de governo, já que ela não integra a Administração Pública, mas presta serviço público indelegável<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Acórdão TCU 1765/2003.

<sup>22</sup> Revista de Informação Legislativa, p. 154.

<sup>23</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 452.

Assim, concluímos a primeira etapa de nosso trabalho defendendo que os conselhos de fiscalização profissional, incluindo a OAB, são autarquias corporativas dotadas de personalidade jurídica de direito público e integrantes da Administração indireta, muito embora este não seja o entendimento consolidado, sobretudo no que diz respeito a esta última entidade.

## **5. Regimes jurídicos funcionais adotados no Brasil:**

Regime jurídico é o conjunto de normas que regulam direitos, deveres, garantias, vantagens, proibições e penalidades aplicáveis a determinadas relações qualificadas pelo Direito. E no presente estudo nos interessa saber quais os regimes jurídicos que disciplinam as relações de natureza funcional. São eles: o regime estatutário, o regime trabalhista (ou celetista) e o regime de emprego público.

### **5.1. Regime estatutário:**

O conjunto normativo que regulamenta as relações funcionais entre o Estado e seus servidores é o denominado estatuto (por isso regime estatutário), que é criado a partir de uma lei orgânica pela pessoa federativa respectiva. União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm as suas leis estatutárias independentes entre si, havendo, portanto, uma pluralidade de estatutos. No âmbito federal, a Lei nº 8.112/90 dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais; e possíveis litígios que ocorrerem entre Estado e servidores, serão dirimidos pela Justiça Federal, nos termos do inciso I do artigo 109 da Constituição.

Neste tipo de regime, devemos entender que o vínculo entre Administração e servidor, pelo fato de ser regulamentado por uma lei (um estatuto), ela acaba não tendo natureza contratual, não sendo inserida no contexto de negócios jurídicos bilaterais de direito privado. E isso significa dizer que o Estado se coloca no direito de alterar unilateralmente a disciplina do regime jurídico – embora preservados os direitos adquiridos – sem a garantia de que seus servidores continuarão regidos pelas normas vigentes ao tempo do seu ingresso no cargo público.

Como será demonstrado mais a frente no Capítulo 6, os servidores estatutários são selecionados por via de concursos para ocuparem os chamados cargos públicos. Gozam de algumas vantagens, dentre elas, a tão sonhada estabilidade após três anos de estágio probatório.

## 5.2. Regime trabalhista:

As normas que visam regular as relações de trabalho no âmbito privado é a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT (instituída pelo Decreto-Lei nº 5.452/43), por isso o regime é conhecido como celetista. Ele se caracteriza pela unicidade das normas, posto que elas se encontram naquele único diploma legal. A relação jurídica aqui já é de natureza contratual, na medida em que se celebra efetivamente um contrato de trabalho, negócio jurídico de direito privado. Em razão disso, os litígios neste tipo de relação é de competência da Justiça Trabalhista, conforme artigo 114 da Lei Fundamental.

Este regime é menos protetivo quando comparado com o estatutário, uma vez que o trabalhador não goza de estabilidade, malgrado faça jus ao fundo de garantia do tempo de serviço, como uma forma de proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos inciso I do artigo 7º e à luz do princípio da continuidade da relação de emprego.

A adoção do regime celetista pelo Estado é constitucionalmente permitida no sistema de contratação a ser utilizado pelas pessoas jurídicas da Administração indireta que têm por objetivo a exploração de atividades gerais de caráter econômico, quais sejam, sociedades de economia mista e empresas públicas – conforme artigo 173, parágrafo 1º, inciso II – já que tais instituições são dotadas de personalidade jurídica de direito privado. Contudo, a contratação de pessoal também deve ser precedida de concurso público, pois a grande maioria da doutrina administrativa entende que, quando a Lei Maior, no inciso II do artigo 37, exige a realização do certame para a investidura em emprego público, ali estão incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista, muito embora seus empregados também estejam desprovidos da estabilidade típica do servidor público.

## 5.3. Regime de emprego público:

O regime de emprego público representa um misto de regras de direito público e regras de direito privado. Foi criado pela Lei nº 9.962/00, ao tempo de vigência da Emenda Constitucional nº 19/98 (vide tópico a seguir), que passou a admitir na Administração Pública Federal a adoção da Consolidação das Leis Trabalhistas para regulamentar o vínculo funcional entre os órgãos da Administração direta, autárquica e fundacional e seus respectivos servidores, mas somente naquilo em que não dispusesse o contrário (art. 1º).

Destarte, a relação jurídica funcional neste regime também é de natureza contratual, já que se celebra contrato de trabalho por prazo indeterminado. Porém, mais uma vez, se exige a

aprovação do servidor em concurso para seu ingresso no emprego público (art. 2º). Além disso, o contrato só poderá ser rescindido, por ato unilateral da administração, nos reduzidos números de hipóteses trazidas pela lei, quais sejam: 1) prática de falta grave, dentre as enumeradas no artigo 482 da Consolidação das Leis do Trabalho; 2) acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas; 3) necessidade de redução de quadro de pessoal, por excesso de despesa, nos termos da lei complementar a que se refere o artigo 169 da Constituição Federal; e 4) insuficiência de desempenho, apurada em processo administrativo (art. 3º).

Isso significa dizer que “*em nenhuma hipótese a rescisão contratual poderá dar-se ao mero alvedrio da Administração Federal, decorrente da valoração de conveniência e oportunidade*”<sup>24</sup>, segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO. Ou seja, tal proteção concede, de forma implícita, certa garantia de permanência no serviço público semelhante à estabilidade do regime estatutário. E o eventual desligamento do servidor ao emprego público ocorrerá por demissão motivada e regular processo administrativo, do qual devem ser observadas as garantias do contraditório e da ampla defesa.

Dessa forma, o regime de emprego público se aproxima muito do estatutário quando o assunto é resguardar do servidor face a eventuais interferências que possam colocar em risco a lisura do exercício das atividades típicas do Estado. A grande diferença significativa entre esses dois regimes acaba sendo, de um lado, o fundo de garantia de tempo de serviço de que empregado público faz jus e, de outro, a estabilidade no serviço público que o servidor estatutário goza, posto que nem mesmo o regime de previdência tem se mostrado tão diferente assim diante das alterações que vem sofrendo o Regime Próprio de Previdência Social.

#### 5.4. Possibilidade de mais de um regime jurídico:

A redação original do caput do artigo 39 da Constituição prescrevia:

*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.*

Embora o legislador não tivesse a intenção de impor qual o regime jurídico a ser adotado – mas apenas a unificação dos regimes para que não houvesse, dentro de uma mesma Administração, servidores sujeitos a relações jurídicas diversas quanto a seus vínculos funcionais – boa parte da doutrina entendeu que o regime estatutário se mostrava mais adequado para re-

---

<sup>24</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 573.

gulamentar as relações funcionais. Tanto é que em 1990 a União editou a Lei nº 8.112 para instituir o regime jurídico único (RJU) de seus servidores públicos.

No entanto, a redação do caput artigo 39 foi modificada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que teve o propósito de suprimir a obrigatoriedade da adoção de um regime jurídico único. O novo texto passou a dispor:

*Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.*

Em razão disso, a União editou a Lei nº 9.962, em 22 de fevereiro de 2000, para disciplinar a contratação de empregados públicos sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, como exposto acima no tópico 5.3.

O grande problema foi que a tramitação da Emenda nº 19 ocorreu de forma irregular. O Congresso Nacional não observou o processo legislativo disposto no parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição Federal, não submetendo a aprovação daquela espécie normativa em dois turnos em cada Casa. Dessa forma, por uma questão de inconstitucionalidade formal e por iniciativa do Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Democrático Trabalhista – PDT e Partido Socialista do Brasil – PSB, a referida emenda teve sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de 02 de agosto de 2007, quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.135/DF.

No entanto, o STF assentou que a decisão teria efeitos prospectivos (“*ex nunc*”), subsistindo toda a legislação editada durante a vigência do caput do artigo 39 com redação dada pela EC nº 19/98. Dessa forma, a redação original do referido dispositivo legal voltou a vigorar, sendo novamente obrigatória a adoção de um regime jurídico único. Isso significa dizer que o regime de emprego público instituído pela Lei nº 9.962/00 permanecerá válido quanto às contratações de pessoal que tenham ocorrido antes de agosto de 2007 – data da referida decisão cautelar, cuja ADI ainda não teve seu mérito julgado.

Como vimos anteriormente, no capítulo 3, a ADI nº 1.717/DF teve seu julgamento prejudicado quanto ao parágrafo 3º do artigo 58 da Lei nº 9.649/98, posto que, naquela ocasião, estava em vigor a redação do caput do artigo 39 da Constituição Federal dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Mas, tendo sido esta última declarada inconstitucional, restabelecendo-se a vigência da redação original daquele dispositivo legal, poderíamos interpretar que

não estaria correta a permanência do regime celetista nos conselhos profissionais, mas sim a regulamentação dos servidores de acordo com o regime instituído pela Lei nº 8.112 /90. E só seria possível a legislação trabalhista em relação aos servidores contratados entre a vigência da EC nº 19/98 e o julgamento da ADI nº 2.135/DF.

Independente da existência ou não de duplo regime jurídico na Administração Pública, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou quanto àquele que deve ser adotado pelos conselhos de fiscalização profissional. Vejamos.

#### 5.5. A adoção do regime estatutário nos conselhos profissionais:

O Sindicato dos Servidores das Autarquias de Fiscalização do Exercício das Profissões Liberais interuseram recurso especial nº 507.536, de 18 de novembro de 2010, contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que afirmou a impossibilidade dos funcionários dos conselhos federais de fiscalização profissional serem regidos pelo regime jurídico único.

O relator do REsp, Ministro Jorge Mussi, primeiramente defendeu a natureza autárquica dos conselhos profissionais, se baseando, na jurisprudência do próprio Tribunal, na ADI nº 1.717/DF e na doutrina de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO – principalmente quando este afirma que a expressão “autarquia” tanto abrange entidades que prestam serviços materiais, como assistência médica, ensino e fornecimento de energia, de transportes, quanto compreende entidades que não prestam serviços materiais, mas apenas fiscalizam atividades ou as coordenam, como as ordens profissionais, que regulamentam e fiscalizam o exercício das profissões liberais<sup>25</sup>. Em seguida, o relator fundamenta na ADI nº 2.135/DF e no artigo 243 da Lei nº 8.112/90 a adoção do regime estatutário naqueles conselhos. Eis o dispositivo legal:

*Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.*

Através do voto-vista, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, também afirma que os conselhos profissionais se destinam a zelar pela fiel observância dos princípios éticos e disciplinares da classe a ser fiscalizada e que sua natureza jurídica sempre foi alvo de contrové-

---

<sup>25</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Natureza e Regime Jurídico das Autarquias. São Paulo: Rev. Tribunais, 1968, p. 6.

sias, mas, em razão da ADI nº 1.717/DF, preenchem os requisitos do artigo 5º do Decreto-Lei 200/ 67. Mesmo admitindo que os conselhos profissionais possuam características fundamentais que os diferem das demais autarquias – e, por isso, as classifica como autarquias corporativas – ainda sim, entende que a elas são conferidos ônus e prerrogativas da Administração Pública. Por isso, também defende a adoção do regime estatutário por acreditar que não houve recepção do Decreto-Lei nº 968/68 pela Constituição de 1988.

Dessa forma, o Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade dos votos, sustentou o entendimento de que as entidades de controle do exercício profissional, por exercerem funções tipicamente públicas, possuem natureza jurídica de autarquia, sujeitando-se ao regime jurídico de direito público.

Todavia, o STJ não incluiu nesse entendimento a Ordem dos Advogados do Brasil, em razão do que já tinha sido decidido pelo Supremo Tribunal Federal, através da ADI nº 3.026/DF, a respeito de sua natureza jurídica, conforme já tratado anteriormente no capítulo 4.

Eis a ementa do julgado:

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIAS CORPORATIVAS. REGIME DE CONTRATAÇÃO DE SEUS EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DA LEI N. 8.112/90. 1. A atividade de fiscalização do exercício profissional é estatal, nos termos dos arts. 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XIV, da Constituição Federal, motivo pelo qual as entidades que exercem esse controle têm função tipicamente pública e, por isso, possuem natureza jurídica de autarquia, sujeitando-se ao regime jurídico de direito público. Precedentes do STJ e do STF. 2. Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, era possível, nos termos do Decreto-Lei 968/69, a contratação de servidores, pelos conselhos de fiscalização profissional, tanto pelo regime estatutário quanto pelo celetista, situação alterada pelo art. 39, caput, em sua redação original. 3. O § 1º do art. 253 da Lei n. 8.112/90 regulamentou o disposto na Constituição, fazendo com que os funcionários celetistas das autarquias federais passassem a servidores estatutários, afastando a possibilidade de contratação em regime privado. 4. Com a Lei n. 9.649/98, o legislador buscou afastar a sujeição das autarquias corporativas ao regime jurídico de direito público. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 1.717/DF, julgou inconstitucional o dispositivo que tratava da matéria. O exame do § 3º do art. 58 ficou prejudicado, na medida em que a superveniente Emenda Constitucional n. 19/98 extinguiu a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único. 5. Posteriormente, no julgamento da medida liminar na ADI n. 2.135/DF, foi suspensa a vigência do caput do art. 39 da Constituição Federal, com a redação atribuída pela EC n. 19/98. Dessa forma, após todas as mudanças sofridas, subsiste, para a administração pública direta, autárquica e fundacional, a obrigatoriedade de adoção do regime jurídico único, ressalvadas as situações consolidadas na vigência da legislação editada nos termos da emenda declarada suspensa. 6. As autarquias corporativas devem adotar o regime jurídico único, ressalvadas as situações consolidadas na vigência da legislação editada nos termos da Emenda Constitucional n. 19/97. 7. Esse entendimento não se aplica a OAB, pois no julgamento*

*da ADI n. 3.026/DF, ao examinar a constitucionalidade do art. 79, § 1º, da Lei n. 8.906/96, o Excelso Pretório afastou a natureza autárquica dessa entidade, para afirmar que seus contratos de trabalho são regidos pela CLT. 8. Recurso especial provido para conceder a segurança e determinar que os impetrados, com exceção da OAB, tomem as providências cabíveis para a implantação do regime jurídico único no âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, incidindo no caso a ressalva contida no julgamento da ADI n. 2.135 MC/DF.*

Antes de apontarmos nossas conclusões a respeito do regime funcional que deva ser acolhido pelos conselhos profissionais, achamos necessária a compreensão, neste momento, das prerrogativas e exigências referentes aos servidores do serviço público. Elegemos três delas que serão tratadas no Capítulo seguinte.

## **6. Prerrogativas de servidor público:**

A Constituição Federal faz algumas exigências e estabelece prerrogativas quanto à relação funcional entre Administração Pública e servidores, das quais três serão analisadas neste estudo: 1) a exigência de aprovação prévia em concurso público para investidura em cargo ou emprego público; 2) a estabilidade dos servidores nomeados a cargo de provimento efetivo; 3) a necessidade de motivação para perda do cargo público pelo servidor.

### **6.1. Concurso público:**

A Lei Maior determina no inciso II de seu artigo 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.*

O concurso público consiste no procedimento administrativo que tem por objeto a seleção dos melhores candidatos, como condição *sine qua non* para o ingresso no serviço público, que ocorre através da realização de provas e/ou análise de títulos.

Segundo JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, o concurso público é o meio mais idôneo de recrutamento de servidores públicos. Isso porque, além de selecionar os melhores candidatos, consiste num certame em que todos têm a oportunidade de disputar uma vaga em condições de igualdade, sem que haja o favorecimento de alguns em detrimento de outros, de modo que seja vedada, portanto, a ocorrência de nepotismo<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Manual de Direito Administrativo, p. 596/597.

Tal exigência constitucional abrange não somente o acesso aos cargos e empregos públicos da Administração, direta, autárquica e fundacional, mas também aos funcionários contratados pelo regime exclusivamente trabalhista, como é o caso das sociedades de economia mista e empresas públicas. Com isso, podemos deduzir que, independentemente da natureza jurídica dos entes da Administração Pública e do regime jurídico a qual pertence o servidor, é obrigatória a realização de processo seletivo para nomeação ou contratação de pessoal, ressalvadas as hipóteses trazidas constitucionalmente.

## 6.2. Estabilidade:

A estabilidade consiste num direito outorgado ao servidor estatutário de permanecer no serviço público após três anos de efetivo exercício, ou desde que, embora não tivesse sido admitido por concurso público, contasse com cinco anos de efetivo exercício na data de promulgação da Constituição de 1988. Isso significa dizer que o servidor só poderá ser demitido em raríssimas exceções.

A Constituição Federal estabelece no artigo 41:

*Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. § 1º O servidor público estável só perderá o cargo: I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado; II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa; III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.*

E o artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT prescreve:

*Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.*

Tal prerrogativa revela que o regime estatutário tem o condão de proteger os servidores contra influências políticas ou pressões para atuarem em desacordo com a imparcialidade e a moralidade em detrimento do interesse público. Ensina CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO:

*Tal regime, atributivo de proteções peculiares aos providos em cargo público, almeja, para benefício de uma ação impessoal do Estado (...), ensejar aos servidores condições propícias a um desempenho técnico isento, imparcial e obediente tão só a diretrizes político-administrativas inspiradas no interesse público, embargando, destarte, o perigo de que, por falta de segurança, os agentes administrativos possam ser manejados pelos transitórios governantes em proveito de objetivos pessoais,*

*sectário ou político-partidário – que é, notoriamente, a inclinação habitual do que ocupam a direção superior do País*<sup>27</sup>.

Conforme clara disposição constitucional, este direito foi conferido privativamente ao servidor estatutário, não abrangendo o empregado público. Mas a doutrina administrativa não é harmônica neste ponto. Alguns entendem que o concurso público, como requisito de ingresso, atribui ao servidor certos benefícios do regime estatutário, inclusive a estabilidade. A jurisprudência trabalhista, por sua vez, sumulou o entendimento de o servidor público celetista da Administração direta, autárquica ou fundacional é beneficiário da estabilidade prevista no artigo 41 da Constituição, embora ao empregado de empresa pública ou de sociedade de economia mista, ainda que admitido mediante aprovação em concurso público, não seja garantida tal estabilidade (Súmula nº 390). Em verdade, a grande maioria dos doutrinadores discorda dessa tese, ao argumento de que a estabilidade não está atrelada ao concurso. JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, por exemplo, defende:

*Pode ocorrer que a lei federal contemple, especificamente para algumas categorias de servidores trabalhistas, garantias não previstas na CLT: é o caso da já referida Lei nº 9.962/2000, em favor de servidores federais. Mas, excluídas tais hipóteses, incide normalmente a legislação trabalhista e esta admite (si et in quantum) a rescisão contratual pela só manifestação volitiva do empregador.*

Portanto, a estabilidade realmente abrange somente o servidor público estatutário.

### 6.3. Dispensa motivada:

Segundo o inciso II do artigo 41 da Lei Fundamental, retrotranscrito acima, o servidor público estável perderá o cargo mediante: sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo em que lhe seja assegurado ampla defesa, ou procedimento de avaliação periódica – hipóteses em que há uma punição ao servidor através da demissão. Quanto àquele que pertence ao regime de emprego público, embora sejam desprovidos da estabilidade típica do regime estatutário, eles só serão demitidos por uma das hipóteses previstas na Lei nº 9.962/00.

Entretanto, para ambos os casos, há ainda mais uma possibilidade de dispensa, trazida pelo parágrafo 3º do artigo 169 da Constituição e pela Lei nº 9.801/99, que ocorre quando a Administração Pública excede os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para despesas com pessoal. Nesta conjuntura, a lei exige que haja um critério geral impessoal na escolha dos servidores que serão dispensados como, menor tempo de serviço público, maior remuneração, ou menor idade (artigo 2º, parágrafo 2º), mas sempre atrelado ao critério complementar de menor número de dependentes do servidor (artigo 2º, parágrafo 3º).

---

<sup>27</sup> Curso de Direito Administrativo, p. 258.

Ou seja, é indispensável atestar que o desligamento de um servidor pressupõe um ato administrativo motivado e, dependendo do caso, com necessidade de instauração de um processo administrativo do qual seja garantido contraditório e ampla defesa, sob pena de nulidade. Dessa forma, a Administração Pública não pode dispensar servidores, independente do regime jurídico adotado, de forma arbitrária.

## **7. Qual o regime jurídico funcional a ser adotado nos conselhos profissionais?**

Por força do caput do artigo 1º do Decreto-Lei nº 968/68, os conselhos profissionais, desde sua origem, sempre se valeram da Consolidação das Leis Trabalhistas para disciplinar o vínculo funcional de seus servidores. E isso ocorreu mesmo após a Constituição de 1988, pois há quem entenda que tal diploma normativo foi por ela recepcionado. No entanto, esta questão não está pacificada, até porque, como vimos, o Superior Tribunal de Justiça se posicionou no sentido de que tal diploma normativo não sofreu qualquer recepção. Portanto, mais uma vez, as controvérsias envolvendo os conselhos profissionais nos impede de chegar a uma definição mais clara no que diz respeito ao seu funcionamento.

Na tentativa de se identificar um regime jurídico funcional que deva ser adotado em tais instituições, percebemos que há certas incompatibilidades, sejam do ponto de vista normativo, sejam em razão das próprias peculiaridades dos conselhos profissionais, que nosso trabalho se torna difícil.

Em primeiro lugar, o regime celetista puro está longe de ser uma boa opção, na medida em que ele só é utilizado na Administração indireta para os empregos públicos das sociedades de economia mista e empresas públicas. Além disso, malgrado seja ele o regime jurídico estabelecido para os conselhos profissionais nos termos do Decreto-Lei nº 968/68, entendemos ser inconciliável que regras de direito privado possam reger, em seu todo, as relações funcionais de instituições que sempre estarão vinculadas aos princípios e normas da Administração Pública. Constitui absurdo inimaginável admitir que um funcionário ingresse na autarquia corporativa mediante concurso público e possa ser demitido sem justa causa. Esta, comum na iniciativa privada, é incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, finalidade, entre outros dos quais os conselhos profissionais têm de observar. Se existe um processo administrativo para admissão de pessoal, o mesmo deve ocorrer para demissão. Ou se a

razão da dispensa está na necessidade de redução de despesas por força da lei de responsabilidade fiscal, então deve ser adotado um critério imparcial para a escolha dos dispensados.

Em segundo lugar, o regime de emprego público só pôde ser adotado na Administração direta, autárquica e fundacional no período de vigência da redação original do caput do artigo 39 da Constituição, conforme explicado alhures. Por isso, ele não é mais admitido atualmente. Caso a medida cautelar que determinou o retorno daquela vigência venha a ser derrubada no julgamento do mérito ADI nº 2.135/DF, então o regime de emprego público voltará a ser permitido constitucionalmente.

Em terceiro e último lugar, enquanto a eficácia da EC nº 19/98 estiver suspensa, a redação original do caput do artigo 39 da Constituição permanecerá em vigor. Com isso, o único regime jurídico que pode ser admitido na Administração Pública, suas autarquias e fundações é o estatutário. Não serão as características especiais dos conselhos profissionais que afastarão esta exigência, na medida em que não é a existência de um controle ministerial, a escolha de um dirigente pelo Poder Público, ou o repasse financeiro de recursos através do orçamento da União que determinará a adoção de um ou outro regime, mas sim a relação jurídica existente entre Administração Pública e administrado. A partir do momento em que o Poder Público concede aos conselhos profissionais o dever de intervir na esfera do particular, exigindo-lhe o cumprimento de determinadas regras, punindo-o quando estas não são cumpridas e cobrando-lhe contribuições de forma compulsória, significa dizer que estes estão agindo em nome do Estado e, por isso, seus servidores devem estar protegidos de quaisquer influências que possam comprometer a realização dessas atividades fiscalizadoras. Por isso, o regime estatutário se atende perfeitamente aos princípios estabelecidos pela Constituição.

Portanto, de um lado, temos um regime jurídico exigido que é pela Lei Fundamental (Lei nº 8.112 /90); de outro, um regime que por ora não é mais permitido constitucionalmente, (Lei nº 9.962/00); e de outro ainda, um regime que também não é aceito na Administração direta, autárquica e fundacional, mas é adotado pelas autarquias corporativas desde sua criação e mesmo na vigência da Constituição de 1988 (Decreto-Lei nº 5.452/ 43 – CLT). Ou seja, as autarquias corporativas, desde então, estão agindo em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Com isso, terminamos essa segunda parte do nosso trabalho concluindo que os conselhos profissionais devem se adaptar às regras do regime estatutário por força do que determina o atual texto constitucional; enquanto essa mudança não ocorre, não se deve permitir qualquer

tipo de demissão que venha ocorrer de modo arbitrário. No futuro, quando houver o julgamento do mérito da ADI nº 2.135/DF e caso se decida pela manutenção da vigência da EC nº 19/98, então o regime de emprego público passa a ser uma opção.

Antes de adentrarmos na terceira e última fase dessa pesquisa, que diz respeito ao ato de dispensa dos funcionários dos conselhos profissionais, entendemos ser valioso a demonstração do posicionamento da Justiça do Trabalho acerca da natureza jurídica dessas instituições e, por consequência, a maneira como ela fundamenta suas decisões para, em sua grande maioria das vezes, reconhecer a possibilidade de dispensa sem justa causa. Vejamos.

## **8. Posicionamento da Justiça do Trabalho:**

Quando o assunto é a dispensa de funcionários dos conselhos de fiscalização profissional, a jurisprudência da Justiça Trabalhista é taxativa: tais instituições não são consideradas autarquias em sentido estrito e, por isso, seus servidores, mesmo admitidos por concurso público, não gozam da estabilidade própria dos servidores públicos prevista no artigo 41 da Constituição Federal e no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Dessa forma, acaba sendo possível a dispensa sem a necessidade de motivação ou realização de processo administrativo prévio com ampla defesa e contraditório.

Essa natureza jurídica, para a Justiça do Trabalho, tem fundamento no fato de os conselhos profissionais serem dotados de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Ora, todas as autarquias gozam dessas autonomias; é justamente por isso que elas são caracterizadas como autarquias, como entes descentralizados. Se assim não fosse, não haveria outra razão para elas comporem a Administração Pública Indireta. Na verdade, o que a Justiça Trabalhista quis dizer é que os conselhos profissionais não são autarquias em sentido estrito pelas razões que já colocamos aqui: não se submetem mais a um controle ministerial do Estado; seus dirigentes não têm seus nomes aprovados pelo Poder Público competente; e sua receita provém contribuições de seus membros, tendo, portanto, orçamento próprio.

Observem o trecho de um recurso ordinário julgado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região que ocorreu em 2006:

*Não há como se atribuir às entidades fiscalizadoras a condição de órgão da Administração Pública, uma vez que não possuem natureza de ente autárquico, compor-*

*tando-se como entidade privada nas relações com os seus membros, associados e pessoal e sendo dotadas de autonomia financeira, patrimonial e administrativa*<sup>28</sup>.

De todas as afirmativas presentes neste entendimento, só podemos concordar com uma: as entidades fiscalizadoras são dotadas de autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Mesmo que os conselhos profissionais adotassem por completo o regime jurídico comum das autarquias (o Decreto-Lei nº 200/67), ainda sim eles não poderiam ser considerados órgãos da Administração Pública. Autarquia é autarquia, órgão é órgão; a primeira compõe a Administração indireta, o segundo, a Administração direta. Não é pelo fato de serem autarquias corporativas que aos conselhos profissionais não se pode atribuir a condição de órgãos, mas é pelo simples fato de serem autarquias. Ademais, afirmar que essas entidades não possuem natureza de ente autárquico configura um equívoco. Como dito anteriormente, serem consideradas autarquias de regime especial – ou não serem autarquias em sentido estrito – não afasta a essência de pessoa jurídica de direito público que têm os conselhos de fiscalização profissional, já que eles ainda são regidos por normas da Administração Pública. Autarquia consiste na classificação mais adequada aos conselhos profissionais em razão das características que possuem.

Outrossim, não nos parece correto afirmar que as autarquias corporativas se comportam como entidades privadas nas relações com seus membros, associados e pessoal. Os conselhos profissionais praticam atividades típica do Estado, abrangendo poder de polícia, de tributação e de punição no âmbito do exercício de atividades profissionais. Em nenhuma relação privada há esses tipos de poderes. Também discordamos do fato de haver relação jurídica privada entre eles e seus servidores. Por mais que as entidades corporativas adotem o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas, não se pode ignorar a necessidade de motivação do ato administrativo que enseja as demissões, assim como vimos anteriormente.

Dessa forma, a jurisprudência trabalhista possui um entendimento equivocado sobre os conselhos de fiscalização profissional e, por consequência, equivocada também se torna a interpretação dada às normas que regulam as relações funcionais nessas entidades.

Para exemplificarmos melhor esse posicionamento, mostraremos a seguir a trajetória judicial referente à demissão de um dos envolvidos no episódio ocorrido no CREA-MG em 2009. Eduardo César Menezes Corbelli, Fiscal de Nível Técnico III da Inspeção de Ubá, foi demitido e reintegrado por duas vezes, exatamente pela falta de uma pacificação na jurisprudência acerca do ato de dispensa de funcionários dos conselhos profissionais.

---

<sup>28</sup> Recurso Ordinário nº 1761-2005-005-03-00-7 RO - 6ª T. - Rel. Juiz Hegel de Brito Boson – Publicação em 22/06/06.

## **9. Demissão e reintegração do funcionário Eduardo Corbelli:**

Demitido em março de 2009, o funcionário Eduardo Corbelli ingressou com uma ação trabalhista contra o CREA-MG em novembro daquele mesmo ano, perante a 1ª Vara do Trabalho de Ubá/MG<sup>29</sup>. Alegou que foi dispensado sem justa causa, pugnando pela nulidade de tal ato e pela reintegração ao trabalho, visto que a reclamada não se valeu dos necessários procedimentos administrativos, nos termos da Lei 9.784/99. Fundamentou sua pretensão na natureza jurídica de autarquia do Conselho, conforme estabelece seu Estatuto; na ADI nº 1.717/DF, que restabeleceu a personalidade de direito público dos conselhos profissionais; no fato de fazer jus à estabilidade típica do servidor público, conforme Súmula nº 390 do TST e de poder ser dispensado apenas nas hipóteses de que trata a Lei nº 9.962/00. Aduziu ainda que foi dispensado por motivo de perseguição política e, em razão disso, pleiteou indenização por danos morais.

Em sede de defesa, o CREA-MG, embora tenha reconhecido sua personalidade jurídica de direito público, afirmou que não se constitui numa autarquia típica, mas em autarquia especial e, por isso, não se insere no âmbito da Administração Pública direta ou indireta e se sujeita ao regime funcional das empresas privadas de acordo com o Decreto-Lei nº 968/68. Alega que ao reclamante não se estende a estabilidade típicas dos servidores públicos, sendo, portanto, lícita sua dispensa. Afirma que esta ocorreu em razão do baixo rendimento do obreiro no trabalho, além de suas dificuldades financeiras. Nega a existência de danos morais.

O Juiz do Trabalho de Ubá, Dr. Renato de Paula Amado, julgou improcedente a ação, ao argumento de que a jurisprudência trabalhista tem entendido que as autarquias corporativas não prestam serviço público em sentido estrito, não integram a Administração Pública, são autarquias atípicas que prestam contas apenas para seus associados; que o Decreto-Lei nº 968/68 corrobora o argumento da defesa e que o reclamado não possui estabilidade nos termos do artigo 19 do ADCT, posto que não contava com cinco anos de exercício da função pública ao tempo da Constituição de 88, já que foi admitido em outubro de 1987; que não havia necessidade de realização de um processo administrativo, justamente porque ao reclamado faltava essa prerrogativa da estabilidade; que sua relação com a reclamada não é disciplinada pela Lei nº 9.962/00. Rejeitou também a indenização por danos morais por não restar comprovada a perseguição política.

---

<sup>29</sup> Ação Trabalhista nº 0146500-74.2009.5.03.0078.

Podemos perceber que tanto defesa quanto juiz consentem em afirmar que o CREA-MG, por ser autarquia especial, não integra a Administração Pública. Ora, se partirmos deste pressuposto, então as agências reguladoras também não integrariam o Poder Público, na medida em que também são autarquias especiais. O fato de tais instituições serem dotadas de algumas peculiaridades não significa dizer que elas não fazem parte da Administração Pública. Mesmo que muitos dos estatutos tragam expressamente a informação de que o respectivo conselho é autarquia e constitui um serviço público federal, ainda sim, há quem insista em afastar esses atributos em razão das normas que disciplinam essas entidades corporativas.

Além disso, o juiz do trabalho se baseia na própria jurisprudência trabalhista para afirmar que os conselhos profissionais são autarquias atípicas ao prestam contas aos seus associados. É certo que essas instituições possuem uma autonomia orçamentária e não passam um controle ministerial, contudo, como vimos, sua prestação de contas ocorre nos termos do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal perante o Tribunal de Contas da União.

Ademais, o fato de o funcionário Eduardo Corbelli não gozar da estabilidade típica do servidor estatutário, não exclui a necessidade de motivação do ato de demissão e realização de processo administrativo com contraditório e ampla defesa. Como explicado anteriormente, isso tudo deve ocorrer à luz dos princípios da legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e de transparência.

Não satisfeito com a sentença proferida em fevereiro de 2010, o funcionário em questão interpôs recurso ordinário perante o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região pela Turma Recursal de Juiz de Fora. O relator do RO, Desembargador Fernando Antônio Viegas Peixoto, entendeu que a razão assistia ao postulante. Reconheceu que pelo fato de o CREA-MG consistir num serviço público federal descentralizado, sob forma de autarquia, se subordina aos princípios de direito público. Por isso, o Conselho está submetido aos termos da Lei nº 9.784/99, que em seu artigo 50 estabelece que os atos administrativos devam ser motivados, com a indicação dos fatos e fundamento jurídico, quando negarem, limitarem ou afetarem direitos ou interesses. Para o relator, trata-se de uma questão de impessoalidade e moralidade da Administração Pública e, apresentando um dos melhores argumentos de toda essa pesquisa, afirma:

*Note-se que se o provimento é feito por concurso, a dispensa deverá ser necessariamente motivada. Caso contrário, poderia o agente público competente dispensar tantos empregados quantos quisesse, até nomear um candidato de sua preferência que tivesse sido aprovado no concurso, mas figurasse como excedente no número de vagas. A motivação da dispensa consubstancia aqui o princípio da moralidade administrativa.*

Interpreta-se também da decisão que não tendo sido comprovado nos autos o baixo rendimento ou produtividade do reclamante, a dispensa não poderia ter ocorrido sem o devido processo administrativo. E a contratação de novos funcionários pelo concurso público vigente no mesmo período em que ocorreu a demissão do reclamante contradiz o argumento de que o Conselho enfrentava dificuldades econômicas que impossibilitasse a manutenção daquele vínculo empregatício.

Não obstante a este entendimento, a título de esclarecimento, o relator também afirmou que ao postulante não se aplicaria a estabilidade de que trata 19 do ADCT, já que ele não contava com cinco anos de exercício da função pública ao tempo da atual Constituição. E nem se aplicaria, neste caso, os ditames da Súmula nº 390/TST, porquanto a opção pelo FGTS impediria a aquisição da estabilidade. Ou seja, para o relator, não há estabilidade, esta não pode ser estendida ao servidor celetista, mas a demissão não poderia ter ocorrido sem motivação.

Não foi reconhecida a perseguição política e, por isso, não houve provimento ao pedido de indenização por danos morais. Mas, por unanimidade dos votos, em abril de 2010 a Turma Recursal deu provimento parcial ao recurso. Com isso, Eduardo Corbelli foi reintegrado ao trabalho. De um modo geral, acreditamos que a decisão do douto relator foi bem acertada.

O CREA-MG, por sua vez, interpôs recurso de revista perante o Tribunal Superior do Trabalho. O relator, Ministro José Roberto Freire Pimenta, já se posicionou contrário ao acórdão proferido pelo TRT 3ª Região, afirmando que, ao tempo do julgamento da ADI nº 1.717/DF, não houve declaração de inconstitucionalidade em relação ao parágrafo 3º do artigo 58 da Lei nº 9.649/98, que fixa a legislação trabalhista para regular a relação funcional dos empregados dos conselhos profissionais e veda qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento dos mesmos para o quadro da Administração Pública direta ou indireta. Ou seja, entende o TST que se não pode haver transposição dos empregados para o quadro da Administração Pública direta ou indireta, significa dizer que os conselhos profissionais não são a Administração Pública direta ou indireta. Para o referido Tribunal, o STF concedeu natureza jurídica *sui generes* aos conselhos profissionais. Por essa razão, estes não são autarquias em sentido estrito e seus empregados, mesmo admitidos por concurso público, não gozam da estabilidade própria dos servidores públicos, sendo possível a dispensa sem justa causa.

O relator fundamenta sua decisão em diversos outros julgados do próprio TST, dentre eles um recurso de revista cujo determinado trecho dizia:

*Ocorre que os diferentes quadros de pessoal dos conselhos profissionais não estão organizados em cargos, empregos ou funções públicas, inexistindo legislação nesse sentido. Afasta-se, assim, também sob esse prisma, a necessidade de aprovação em concurso público para ingresso nestas entidades autárquicas sui generis, natureza jurídica definida pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI nº 1.717, pois a dicção do inciso II do art. 37 da Magna Carta é clara no sentido de que tal exigência se dá para – a investidura em cargo ou emprego público –, o que não é o caso<sup>30</sup>.*

Com isso, em março de 2012, os Ministros da Segunda Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade dos votos, deram provimento ao recurso de revista impetrado pelo CREA-MG, restabelecendo a sentença que considerou válida a dispensa imotivada.

A nosso ver, não se deve fazer uma interpretação restritiva quanto ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal de modo que a exigência do concurso público se limite a cargos e empregos públicos nas formas das Leis nº 8.112/90 e 9.962/00. Se assim fosse, não haveria necessidade de realização do certame para contratação de pessoal nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas. A expressão emprego público deve ser utilizada para identificar o conjunto de atribuições e responsabilidades que são cometidas a um servidor regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas. Portanto, a restrição feita pelo TST foi inadequada.

Inconformado, o funcionário interpôs recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal. A relatora, Ministra Carmem Lúcia, se manifestou em agosto de 2012 entendendo que a razão jurídica a ele cabia. Para a Ministra, o acórdão impugnado diverge da jurisprudência do STF, uma vez que este já decidiu pela natureza jurídica de autarquia aos conselhos de fiscalização profissional e pela aplicação da estabilidade típica do regime estatutário aos servidores da Administração direta, autárquica e fundacional, já que tal prerrogativa independe da natureza do regime jurídico adotado, não importando se o servidor faz jus ao FGTS. Assim, mais uma vez, Eduardo Corbelli volta a integrar o quadro de pessoal do CREA-MG.

Assim como nós, a relatora defende que os servidores das autarquias corporativas também devam estar protegidos de uma demissão arbitrária, que, no caso do STF, essa proteção se dá pela estabilidade. A observação que fazemos é que tais servidores fariam jus a dois institutos protetivos que, na história do Direito do Trabalho brasileiro, nunca existiram concomitantemente para beneficiar o mesmo trabalhador, já que um (estabilidade) acabou dando lugar ao outro (FGTS).

---

<sup>30</sup> E-RR-115100-56.2006.5.22.0001, Redator Ministro: Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: 14/10/2011.

## 10. Conclusão:

Os conselhos de fiscalização profissional devem ser entendidos como autarquias, integrantes da Administração Pública indireta. Não ignoramos o fato de tais instituições apresentarem características excepcionais que fogem à regra estabelecida pelo Decreto-Lei nº 200/67, mas isso não desnatura sua essência de pessoa jurídica de direito público, na medida em que conserva atributos de uma autarquia, principalmente no que diz respeito à prática de atividades típicas do Estado, como poder de polícia, de tributação e de punição, no âmbito do exercício das atividades profissionais. A excepcionalidade desses conselhos serve para classificá-los como autarquias em regime especial, significando apenas dizer que eles não seguem exatamente todas as regras do regime jurídico comum das autarquias comuns, mas possuem regras especiais estabelecidas pelas leis que os instituíram. Dessa forma, os conselhos profissionais integram a Administração Pública indireta, uma vez que são pessoas jurídicas de direito público na qualidade de autarquias.

Nessa afirmativa incluímos a Ordem dos Advogados do Brasil. O fato de suas funções não serem exclusivamente corporativas – mas também institucionais – não faz da OAB uma entidade *sui generes* a ponto de ser excluída do rol de instituições que compõem a Administração Pública. Mas justamente pelo contrário é que ela deve atender aos princípios e normas de direito público, a ponto de se submeter a prestação de contas ao TCU, sujeitar-se às regras licitatórias para firmar contratos, terem as contribuições pagas pelos advogados natureza tributária, prestarem concursos públicos para admissão de pessoal, dentre outras regras. A OAB também é autarquia, só que igualmente de regime especial.

No que diz respeito ao regime jurídico que deve ser adotado nos conselhos de fiscalização profissional, sabemos que a Constituição não permite mais a diversidade de regimes, mas apenas a aplicação de um único – o estatutário –, e que somente na vigência da EC nº 19/98 é que o emprego público pôde ser admitido. Mas, sendo derrubada a medida cautelar ao tempo de julgamento do mérito da ADI nº 2.135/DF, abre-se a possibilidade de se admitir o regime proposto pela Lei nº 9.962/00. Quanto ao regime celetista puro, ele só pode ser adotado pela Administração Pública nas sociedades de economia mista e empresas públicas.

Com isso, terminamos este trabalho entendendo que as demissões arbitrárias que ocorrem nos conselhos profissionais consistem num erro, na medida em que afrontam os diversos princípios de direito público, sobretudo imparcialidade e moralidade, e comprometem o exercício das atividades do Estado. Sendo assim, a demissão dos trinta e três fiscais do Conselho

Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais é passível de nulidade, primeiro porque o regime funcional deveria ser, desde a promulgação da Constituição de 1988, o estatutário, e segundo porque, mesmo que a adoção do regime celetista fosse permitida, ainda sim, o Conselho não motivou seu ato e não se valeu de um processo administrativo com a observância de contraditório e ampla defesa. Nos processos judiciais trabalhistas em que foi réu e nas entrevistas dadas pelo até então Presidente, o CREA-MG defendeu sua conduta na necessidade de redução de despesas e, dentre os demitidos, estavam aqueles que não obtiveram bom resultado no desempenho de suas funções. Compreendemos tal situação, afinal, ao tempo das demissões, enfrentávamos uma crise financeira mundial. Porém, a conduta do Conselho poucos meses depois contradiz sua postura: a contratação de novos servidores por meio de concurso público realizado no final do ano anterior<sup>31</sup> e suas prestações de contas<sup>32</sup> demonstram que o CREA-MG não efetuou as demissões por questões financeiras.

---

<sup>31</sup> [http://www.crea-mg.org.br/Paginas/06\\_Superintendencias/SRH/ConcursoPublico2008.aspx](http://www.crea-mg.org.br/Paginas/06_Superintendencias/SRH/ConcursoPublico2008.aspx)

<sup>32</sup> [http://www.crea-mg.org.br/Paginas/06\\_Superintendencias/SAF/GFI/Transparencia-Prestacao-de-Contas.aspx](http://www.crea-mg.org.br/Paginas/06_Superintendencias/SAF/GFI/Transparencia-Prestacao-de-Contas.aspx)

## 11. Referências bibliográficas:

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16<sup>o</sup> ed. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília/DF, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Publicado no DOU de 05/06/98.

BRASIL. **Decreto nº 92.790, de 17 de junho de 1986**. Regulamenta a Lei nº 7.394, de 29 de outubro de 1985, que regula o exercício da profissão de Técnico em Radiologia e dá outras providências. Publicado no DOU de 18/06/86.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Publicado no DOU de 09/08/43.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Publicado no DOU de 27/02/67.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 860, de 11 de setembro de 1969**. Dispõe sobre a constituição do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Profissionais de Relações Públicas e dá outras providências. Publicado no DOU de 12/09/69.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 968, de 13 de outubro de 1969**. Dispõe sobre o Exercício da Supervisão Ministerial relativamente às Entidades Incumbidas da Fiscalização do Exercício de Profissões Liberais. Publicado no DOU de 20/10/69.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.299, de 21 de novembro de 1986**. Altera o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Publicado no DOU de 24/11/86.

BRASIL. **Lei nº 2.800, de 18 de junho de 1956**. Cria os Conselhos Federal e Regionais de Química, dispõe sobre o exercício da profissão de químico, e dá outras providências. Publicado no DOU de 19/06/56.

BRASIL. **Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957**. Dispõe sobre os Conselhos de Medicina, e dá outras providências. Publicado no DOU de 01/10/57.

BRASIL. **Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960**. Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Farmácia, e dá outras providências. Publicado no DOU de 21/11/60.

BRASIL. **Lei nº 3.857, de 22 de dezembro de 1960.** Cria a Ordem dos Músicos do Brasil e Dispõe sobre a Regulamentação do Exercício da Profissão de Músico e dá outras Providências. Publicado no DOU de 23/12/60.

BRASIL. **Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962.** Dispõe sobre a profissão de bibliotecário e regula seu exercício. Publicado no DOU de 02/07/62.

BRASIL. **Lei nº 4.324, de 14 de abril de 1964.** Institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e dá outras providências. Publicado no DOU de 15/04/64.

BRASIL. **Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965.** Dispõe sobre o exercício da profissão de estatístico e dá outras providências. Publicado no DOU de 19/07/65.

BRASIL. **Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965.** Dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração, e dá outras providências. Publicado no DOU de 13/09/65.

BRASIL. **Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965.** Regula as atividades dos representantes comerciais autônomos. Publicado no DOU de 10/12/65.

BRASIL. **Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966.** Regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo, e dá outras providências. Publicada no DOU de 27/12/66.

BRASIL. **Lei nº 5.517, de 23 de outubro de 1968.** Dispõe sobre o exercício da profissão de médico-veterinário e cria os Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária. Publicado no DOU de 25/10/68.

BRASIL. **Lei nº 5.766, de 20 de dezembro de 1971.** Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia e dá outras providências. Publicado no DOU de 20/12/71.

BRASIL. **Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973.** Dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências. Publicado no DOU de 13/07/73.

BRASIL. **Lei nº 6.036, de 1º de maio de 1974.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências. Publicada no DOU de 02/05/74.

BRASIL. **Lei nº 6.316, de 17 de dezembro de 1975.** Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional e dá outras providências. Publicado no DOU de 18/12/75.

BRASIL. **Lei nº 6.530, de 12 de maio de 1978.** Dá nova regulamentação à profissão de Corretor de Imóveis, disciplina o funcionamento de seus órgãos de fiscalização e dá outras providências. Publicado no DOU de 15/05/78.

BRASIL. **Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978.** Cria os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, regula o seu funcionamento, e dá outras providências. Publicado no DOU de 25/10/78.

BRASIL. **Lei nº 6.537, de 19 de junho de 1978.** Altera dispositivos da Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951, que dispõe sobre a profissão de Economista. Publicado no DOU de 21/06/78.

BRASIL. **Lei nº 6.684, de 3 de setembro de 1979.** Regulamenta as profissões de Biólogo e de Biomédico, cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biologia e Biomedicina, e dá outras providências. Publicado no DOU de 04/09/79.

BRASIL. **Lei nº 6.965, de 9 de dezembro de 1981.** Dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Fonoaudiólogo, e determina outras providências. Publicado no DOU de 09/12/81.

BRASIL. **Lei nº 7.287, de 18 de dezembro de 1984.** Dispõe sobre a Regulamentação da Profissão de Museólogo. Publicado no DOU de 19/12/84.

BRASIL. **Lei nº 8.042, de 13 de junho de 1990.** Cria os Conselhos Federal e Regionais de Economistas Domésticos, regula seu funcionamento, e dá outras providências. Publicado no DOU de 15/06/90.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Publicada no DOU de 12/12/90.

BRASIL. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993.** Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Publicado no DOU de 08/07/93.

BRASIL. **Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Publicado no DOU de 05/07/94.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Publicada no DOU de 28/05/98.

BRASIL. **Lei nº 9.696, de 1 de setembro de 1998.** Dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e cria os respectivos Conselho Federal e Conselhos Regionais de Educação Física. Publicado no DOU de 02/09/98.

BRASIL. **Lei nº 9.801, de 14 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências. Publicado no DOU de 15/06/99.

BRASIL. **Lei nº 9.962, de 22 de fevereiro de 2000.** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Publicada no DOU de 23/02/00.

BRASIL. **Lei nº 10.602, de 12 de dezembro de 2002.** Dispõe sobre o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Despachantes Documentalistas e dá outras providências. Publicado no DOU de 13/12/02.

BRASIL. **Lei nº 12.378, de 31 de dezembro de 2010.** Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal - CAUs; e dá outras providências. Publicada no DOU de 31/12/10.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Publicada no DOU de 27/10/66.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717.** Tribunal Pleno. Relator Ministro Sydney Sanches. Brasília/DF, 07 de novembro 2002. Publicado no DJ de 28/03/03.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135.** Tribunal Pleno. Relator Ministro Néri da Silveira. Brasília/DF, 02 de agosto de 2007. Publicado no DJ de 07/03/08.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.026.** Tribunal Pleno. Relator Ministro Eros Grau. Brasília/DF, 08 de junho de 2006. Publicado no DJ de 29/09/06.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 696.936.** Decisão Monocrática. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Brasília/DF, 1º de agosto de 2012. Publicado no DJE de 03/08/12

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 507.536/DF.** Quinta Turma. Relator Ministro Jorge Mussi. Brasília/DF, 18 de novembro de 2010. Publicado no DJ de 06/12/2010.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 390.** Resolução nº 129/2005. Publicado no DJ de 20, 22 e 25/04/05.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Recurso de Revista nº TST-RR-0146500-74.2009.5.03.0078.** Segunda Turma. Relator Ministro José Roberto Freire Pimenta. Brasília/DF, 07 de março de 2012.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região. **Recurso Ordinário nº 0146500-74.2009.5.03.0078 RO.** Turma Recursal de Juiz de Fora. Relator Fernando Antônio Viegas Peixoto. Juiz de Fora/MG, 27 de abril de 2010.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região. **Recurso Ordinário nº 0001761.2005.005.03.00.7 RO.** 6ª Turma. Relator Hegel de Brito Boson. Publicado no MG de 22/06/06.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região. **Sentença Trabalhista relativa ao processo nº 0146500-74.2009.5.03.0078**. 1ª Vara do Trabalho de Ubá. Juiz do Trabalho Dr. Renato de Paula Amado. Ubá/MG, 01 de fevereiro de 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU 1765/2003**. Plenário. Representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU. Submissão da Ordem dos Advogados do Brasil à jurisdição do TCU. Conhecimento. Improcedência. Arquivamento. Desobrigação pelos Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil da prestação de contas ao TCU. Considerações. Submissão da OAB à jurisdição do TCU. Análise da matéria. 19 de novembro de 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 10ª ed. São Paulo: LTR, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FEDERAÇÃO INTERESTADUAL DE SINDICATOS DE ENGENHEIROS. **Com discurso de patrão, CREA-MG demite mais de 30**. Jornal Fisenge. Ano IV, nº 29, Abril de 2009, pg. 6.

FERNANDES, Felipe Nogueira. **A criação de conselhos profissionais e a delegação da atividade de fiscalização de profissões regulamentadas**. Jus Navigandi, Teresina. Ano 17, nº 3212, 17 de abril de 2012. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/21519>>. Acesso em 01/06/12.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012;

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MACHADO, Rodrigo de Oliveira. **A natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil**. Jus Navigandi, Teresina. Ano 16, nº 2962, 11 de agosto de 2011. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/19731>>. Acesso em 01/06/12.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e Regime Jurídico das Autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

PESTANA, Márcio. **Direito Administrativo Brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Elsevier, 2012.

QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de. **A natureza jurídica dos conselhos fiscais de profissões regulamentadas**. Jus Navigandi, Teresina. Ano 11, nº 1211, 25 de outubro de 2006. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/9082>>. Acesso em 01/06/12.

SINDICATO DE ENGENHEIROS NO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Eleições marcadas por pouca representatividade**. Senge Informa. Ano 7, nº 176, Julho/Agosto de 2008, pg. 2.

SOARES, Letícia Junger de Castro Ribeiro. **Natureza jurídica dos conselhos e ordens de fiscalização profissional**. Jus Navigandi, Teresina. Ano 11, nº 1211, 25 de outubro de 2006. Disponível em <<http://jus.com.br/revista/texto/9083>>. Acesso em 01/06/12.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. **Sobre a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas**. Revista de Informação Legislativa, Brasília. Ano 38, nº 153, janeiro/março de 2002. Disponível em <[http://www.cref7.org.br/Topicos/Decisoes\\_Judiciais/STF\\_Natureza\\_Juridica\\_Conselhos.pdf](http://www.cref7.org.br/Topicos/Decisoes_Judiciais/STF_Natureza_Juridica_Conselhos.pdf)>. Acesso em 23/02/13.