

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 562.917 CEARÁ

RELATOR :MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) :SINDSCOCE - SINDICATO DOS SERVIDORES EM CONSELHOS E ORDENS DE FISCALIZAÇÃO E ENTIDADES COLIGADAS E AFINS DO ESTADO DO CEARÁ E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) :PLÁCIDO SOBREIRA FILHO E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) :CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DO CEARÁ - CREMEC

ADV.(A/S) :GIOVANNI PAULO DE VASCONCELOS SILVA E OUTRO(A/S)

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região ementado nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO.

PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA

COLETIVO. SERVIDORES DO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA-CEARÁ. AUTARQUIA CORPORATIVA *SUI GENERIS*. REGIME JURÍDICO ÚNICO – LEI N. 8.112/90.

INAPLICABILIDADE. DECRETO-LEI N. 968/69, ARTIGO 1º.

1. Incabimento da atribuição de efeito suspensivo à Apelação desafiada contra sentença que, apreciando matéria não incluída nas hipóteses do artigo 5º da Lei n. 4.348, de 1964, concedeu a Segurança.

2. O Sindicato tem legitimidade ativa ‘*ad causam*’ para, na condição de substituto processual, e em sede de Mandado de Segurança Coletivo, atuar em nome próprio na defesa dos interesses dos integrantes da categoria profissional (CF/1988, artigo 5º, LXX, ‘b’). Caso em que a atuação em Juízo foi autorizada, inclusive, pro decisão tomada em assembléia geral de associados.

3. Os Conselhos de Fiscalização do exercício profissional são entidades híbridas, *sui generis*, apresentando características inerentes às entidades de direito público e de direito privado.

4. Autarquias corporativas que não se regem, exclusivamente, pelas normas jurídicas de direito público, às quais se submetem, por inteiro, os demais entes autárquicos.

5. Preliminares rejeitadas. Apelação e Remessa Oficial providas”. (fl. 184) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação ao art. 39, *caput*, do texto constitucional.

Alega-se, em síntese, que, consoante o disposto no art. 39 da CF, os servidores integrantes dos quadros das autarquias de fiscalização do exercício profissional – autarquias corporativas – se sujeitam ao regime estatutário, matéria que sustenta estar devidamente regulamentada pela Lei 8.112/90.

Às fls. 268/272, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento do recurso.

Decido.

Razão assiste aos recorrentes.

A respeito da controvérsia ora suscitada, assim se manifestou o aresto recorrido:

“(…) respaldado nos comandos legais acima mencionados, deduz-se que os **Conselhos Federais de Fiscalização do exercício das profissões**, constituem-se em Autarquias Corporativas, que **não se regem integralmente pelas normas jurídicas de direito público, disciplinadoras das Autarquias em geral.**

Assim o afirmo atento, em primeiro lugar, ao fato de que essas entes (as Autarquias de Fiscalização do Ente Profissional) possuem receita própria, oriunda de anuidades, taxas e emolumentos; não auferem eles, portanto, receita pública, e nem a que a arrecadam, é o óbvio, integra o orçamento da União ou qualquer outro orçamento público, convém que se deixe positivado.

Em segundo lugar porque se não subordinam a eles, à supervisão; seus administradores, inclusive, não são nomeadas pelo Poder Executivo, e sim, escolhidos pelos próprios associados.

(...) Concluindo este raciocínio, é pertinente deduzir que os Conselhos Profissionais, são entidades híbridas, *sui generis*, apresentado-se com características inerentes às entidades de direito público e direito privado.

É de se reconhecer, pois, que apesar de usufruírem de benesses e prerrogativas próprias das pessoas jurídicas de direito público, regem-se, por outro lado, por institutos próprios do direito privado, como, por exemplo, no que tange à disciplina conferida ao seu pessoal (o mesmo já se dá com os demais entes autárquicos que se submetem, por inteiro, às normas específicas do direito público).

E é justamente por tudo isso, que não se pode admitir que os empregados dos Conselhos Federais de Fiscalização do exercício das profissões, se devam submeter aos comandos insertos na Lei 8.112/90". (fl. 180) (grifos nossos) Assim, verifica-se que a orientação do Tribunal de origem destoa de pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que os servidores integrantes dos quadros de Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional se submetem ao regime jurídico único, cuja regulamentação ampara-se na Lei 8.112/90.

Nesse sentido, confira-se o MS 21.797, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 18.5.2001, cuja ementa transcrevo:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: NATUREZA AUTÁRQUICA. Lei 4.234, de 1964, art. 2º. FISCALIZAÇÃO POR PARTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

I. - **Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia.** Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II. II. - Não conhecimento da ação de mandado de segurança no que toca à recomendação do Tribunal de Contas da União para aplicação da Lei 8.112/90, vencido o Relator e os Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

III. - **Os servidores do Conselho Federal de Odontologia deverão se submeter ao regime único da Lei 8.112, de 1990:**

votos vencidos do Relator e dos Ministros Francisco Rezek e Maurício Corrêa.

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

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

VI. - Mandado de Segurança conhecido, em parte, e indeferido na parte conhecida". (grifos nossos)

Nesse mesmo sentido, leia-se o RE 539.224, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 18.6.2012. Impende considerar, ainda, que no julgamento da ADI-MC 2.135, Redatora para Acórdão Min. Ellen Gracie, DJe 7.2.2008, esta Corte suspendeu a eficácia do *caput* do art. 39 da CF, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, com eficácia *ex nunc*, mantendo-se em vigor, em razão disso, a redação originária do referido dispositivo. Confira-se a ementa do julgado apontado:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIAÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO *CAPUT* DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente *caput* do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39, nos termos do substitutivo aprovado, para o *caput* desse mesmo dispositivo representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional. 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao *caput* do art. 39 da Constituição Federal, ressaltando-se, em decorrência dos efeitos *ex nunc* da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso. 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior. 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido”. (grifo nosso) Ademais, verifico que o aresto recorrido

reconheceu a inaplicabilidade do regime jurídico único aos servidores integrantes de entidades de controle profissional com base no art. 1º do Decreto-Lei 968/69. Nesse ponto, também diverge o acórdão recorrido da jurisprudência desta Corte, segundo a qual a referida disposição não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista a natureza autárquica dos Conselhos de Fiscalização Profissionais. Enquanto autarquias, as mencionadas entidades submetem-se aos arts. 19 da ADCT, 39, *caput*, da CF (em sua redação originária) e ao art. 243 da Lei 8.112/90.

A esse respeito, leia-se o MS 22.643-9, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 4.12.1998:

“Mandado de segurança. - **Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.** - Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa. Mandado de segurança indeferido”. (grifo nosso) Nesse mesmo sentido, confira-se o RE 592.811, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 12.3.2012; o RE 530.004, Rel. Min. Ayres Britto, DJe 6.10.2011; e o RE-AgR 549.211, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 10.5.2012. Ante o exposto, nos termos do art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, dou provimento ao recurso extraordinário, para cassar o acórdão recorrido e conceder a segurança.

Sem condenação em honorários, nos termos do Enunciado 512/STF (arts. 21, § 1º, do RISTF).

Publique-se.

Brasília, 15 de outubro de 2012.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 2964703.