

22/05/2012

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224 CEARÁ**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**RECDO.(A/S)** : **CONSELHO REGIONAL DE BIBLIOTECONOMIA 3ª**  
REGIÃO - CRB 3  
**ADV.(A/S)** : **VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS**  
**RECDO.(A/S)** : **FREDERICO JORGE DE CASTRO BRITO**  
**RECDO.(A/S)** : **VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS**

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

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

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

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

4. *In casu*, o acórdão recorrido assentou: **EMENTA: REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONSTITUCIONAL E**

**RE 539.224 / CE**

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

5. Recurso Extraordinário a que se dá provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 22 de maio de 2012.

**LUIZ FUX – Relator**

*Documento assinado digitalmente*

22/05/2012

PRIMEIRA TURMA

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224 CEARÁ**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**RECDO.(A/S)** : **CONSELHO REGIONAL DE BIBLIOTECONOMIA 3ª**  
REGIÃO - CRB 3  
**ADV.(A/S)** : **VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS**  
**RECDO.(A/S)** : **FREDERICO JORGE DE CASTRO BRITO**  
**RECDO.(A/S)** : **VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Federal, com fulcro na alínea “a” do permissivo constitucional, contra acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, assim ementado:

**EMENTA:** REMESSA OFICIAL EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO PROFISSIONAL. NÃO ADSTRIÇÃO À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO, PREVISTA NO ART. 37, II, DA CF. PROVIMENTO.

I – Os conselhos profissionais, não obstante possuírem natureza jurídica autárquica conferida por lei, estão, no campo doutrinário, classificados como autarquias corporativas, não integrando a Administração Pública, mas apenas com esta colaborando para o exercício da atividade de polícia das profissões. Conclusão em que se aponta por carecerem aqueles do exercício de atividade tipicamente estatal, o que lhe acarreta supervisão ministerial mitigada (art. 1º, Decreto-lei 968/69), e de serem mantidas sem percepção de dotações inscritas no orçamento da União.

II – Aos entes autárquicos corporativos não são aplicáveis o art. 37, II, da Lei Maior, encargo exclusivo das autarquias

**RE 539.224 / CE**

integrantes da estrutura administrativa do estado, únicas qualificáveis como **longa manus** deste.

III – Remessa oficial provida. Pedido julgado improcedente.

Noticiam os autos que o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra o Conselho Regional de Biblioteconomia do Estado do Ceará, objetivando provimento jurisdicional que reconheça a nulidade na contratação de empregados sem realização prévia de concurso público, bem como reconhecer a nulidade, por vício de ilegalidade, da contratação dos empregados Frederico Jorge de Castro Brito e Vinícius do Nascimento Moraes, determinando o afastamento em observância ao princípio previsto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

O Juízo *a quo* julgou os pedidos constantes da petição inicial procedentes.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região deu provimento à remessa oficial, nos termos da ementa retrotranscrita.

Nas razões recursais, alegou-se afronta ao art. 37, II, da Carta Magna, visto que para a admissão dos empregados do Conselho Regional de Biblioteconomia no Estado do Ceará, é necessário realizar concurso público, em observância aos princípios da publicidade, moralidade, impessoalidade e igualdade.

Transcorreu *in albis* o prazo para apresentar contrarrazões.

Parecer do MPF às fls. 157/161, opinando pelo provimento do recurso.

É o relatório.

22/05/2012

PRIMEIRA TURMA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224 CEARÁ

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Preliminarmente, impõe-se o conhecimento do apelo, porquanto preenchidos os requisitos de admissibilidade.

Cinge-se a controvérsia a analisar a legalidade da contratação de pessoal pelo Conselho Regional de Biblioteconomia do Estado do Ceará sem efetivação de prévio concurso público.

O acórdão recorrido é calcado na assertiva de que:

(...)

Em nenhum momento, afirmou-se que tais conselhos, embora permaneçam organizados, por força de lei, sob a forma autárquica, mais precisamente autarquias corporativas, não integram a Administração Federal Indireta. Estão, ao invés, submetidos a regime jurídico híbrido, descortinador de suas peculiaridades, o qual absorve apenas parcialmente o regramento das autarquias integrantes da estrutura administrativa da União, entre os quais não se encontra presente o reconhecimento de receitas do orçamento geral, tanto que não dispõem da prerrogativa do não pagamento antecipado de custas processuais, extensiva à fazenda pública (ver art. 4º, parágrafo único, da Lei 9.289/96).

Reforça – e muito – nossa posição, a singularidade do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3.026 – DF (Pleno, mv., rel. Min. EROS GRAU, julg. em 08-06-2006, Informativo – STF 430) haver compreendido não ser exigível concurso público à investidura nos quadros dos serviços da OAB, justamente sob a consideração desta não integrar a Administração Pública.

**RE 539.224 / CE**

Com carradas de razão essa compreensão se aplica aos demais conselhos profissionais que, igualmente, não são integrantes da Administração Pública Federal Indireta.

(...)

Esta Corte, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 22.643<sup>1</sup>, decidiu que os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias. Naquela ocasião ficou consignado que: (i) estas entidades foram criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União.

A Lei nº 9.649/98 atribuiu personalidade jurídica de direito privado aos conselhos profissionais, ficando vedado o vínculo funcional ou hierárquico com a Administração Pública.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o mérito da ADI 1.717<sup>2</sup>,

---

1 “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.”(MS 22.643, Rel. Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998)

2 “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 parágrafos 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,

**RE 539.224 / CE**

declarou a inconstitucionalidade do *caput* e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do art. 58 da Lei nº 9.649/98, restando consignado que a fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada. Dessa maneira, infere-se a natureza autárquica dos conselhos profissionais pelo caráter público da atividade desenvolvida por eles.

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

No mesmo sentido, destaco as seguintes decisões monocráticas: RE 611.947, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 06/09/2011; AI 791.759, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe de 02/08/2011, *in verbis*:

*Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, o qual consignou que os Conselhos de Fiscalização Profissional possuem natureza jurídica de autarquia federal, motivo pelo qual se submetem ao regramento constitucional de contratação de pessoal mediante concurso público.*

*No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 5º, II; 37, II; e 114 da Carta Magna, ao argumento de que as entidades de fiscalização profissional têm natureza jurídica de direito privado, não havendo que se falar em submissão ao concurso público.*

---

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.” (ADI 1.717, Rel. Ministro Sydney Sanches, DJU 28.03.2003)

**RE 539.224 / CE**

*Decido.*

*No caso, discute-se a natureza jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional, mais especificamente do Conselho Regional da Ordem dos Músicos do Brasil na Paraíba, e a necessidade de observância do concurso público para contratação de seu pessoal.*

*O entendimento exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência desta Corte.*

*Assinalo que, conforme decido na ADI 1.717/DF, Relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 28.3.2003, este Supremo Tribunal Federal assentou que*

*“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”.*

*No mesmo sentido, no julgamento da Questão de Ordem na ACO 684, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30.9.2005, reafirmou-se a natureza de autarquia federal das entidades fiscalizadoras de profissões.*

*Nesses termos, tendo em vista o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, que determina a obrigatoriedade do respeito à regra do concurso público para investidura em cargo ou emprego público, não assiste razão ao recorrente.*

*Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, §1º, do RISTF e 557 do CPC).*

Constituindo-se os conselhos de fiscalização profissional em autarquias federais, estaria o ingresso de seus servidores obrigatoriamente adstrito ao disposto no artigo 37, I e II, da Constituição Federal, ou seja, a contratação deve ser precedida de aprovação em concurso público de provas e títulos.

Dou provimento ao recurso extraordinário.



**22/05/2012**

**PRIMEIRA TURMA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224 CEARÁ**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, a meu ver, o tratamento é linear, e não emito, portanto, ante as balizas subjetivas deste processo, entendimento quanto à Ordem dos Advogados do Brasil. O Conselho Federal é, a meu ver, uma autarquia corporativista, e não há distinção na Carta da República. No caso, penso saltar aos olhos que o Conselho, para arregimentar mão de obra, está compelido a fazer concurso público – artigo 37, incisos I e II, da Constituição Federal.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR) - Eu tiro da ementa isso, para ficar em aberto essa questão da OAB.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Não está em jogo.  
Com a explicitação, acompanho o relator, provendo o extraordinário.

**22/05/2012**

**PRIMEIRA TURMA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224 CEARÁ**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Senhor Presidente, eu também tenho que - está expresso no artigo 37 - a administração indireta é composta pelas autarquias e, portanto, todos se submetem ao princípio.

\* \* \* \* \*



**PRIMEIRA TURMA**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 539.224**

PROCED. : CEARÁ

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RECDO.(A/S) : CONSELHO REGIONAL DE BIBLIOTECONOMIA 3ª REGIÃO - CRB  
3

ADV.(A/S) : VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS

RECDO.(A/S) : FREDERICO JORGE DE CASTRO BRITO

RECDO.(A/S) : VINICIUS DO NASCIMENTO MORAIS

**Decisão:** A Turma deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Unânime. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. 1ª Turma, 22.5.2012.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Luiz Fux e Rosa Weber.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner Mathias.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Secretária da Primeira Turma