

14/12/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.959 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS PROFISSOES LIBERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **AMADEU ROBERTO GARRIDO DE PAULA**  
**AGDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA: AGRADO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DECRETO 9.461/2018. DIREITO ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS AGRÍCOLAS E DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS INDUSTRIAIS. ART. 34 DA LEI 13.639/2018. COORDENAÇÃO DO PRIMEIRO PROCESSO ELEITORAL. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS – CNPL. REGULAMENTAÇÃO. DECRETO 9.461/2018. ATO COATOR. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. ART. 84, IV, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRADO REGIMENTAL DESPROVIDO.**

1. A competência regulamentar outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, IV, da Constituição da República, possui a finalidade de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336).

2. O art. 34 da Lei 13.639/2018 prevê a prerrogativa da Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL de coordenar o primeiro processo eleitoral para a criação dos conselhos federais, em cooperação com outras entidades sindicais, não havendo qualquer imposição legal identificada no sentido da atribuição exclusiva da CNPL para estabelecer todos os procedimentos do processo eletivo.

**MS 35959 AGR / DF**

3. O Decreto 9.461/2018, ora impugnado, editado pelo Presidente da República no afã de regulamentar o dispositivo legal, detalhou a forma como deve ocorrer o primeiro processo eleitoral da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Industriais e da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas.

4. *In casu*, a análise do Decreto 9.461/2018 demonstra o papel meramente regulamentar do ato do Presidente da República, tornando apta e uniforme a execução do comando legal, em respeito ao postulado da isonomia entre os destinatários da norma.

5. Agravo interno **DESPROVIDO** por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º).

**ACÓRDÃO**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 7 a 13.12.2018, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental e aplicou a multa prevista no artigo 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º, do CPC/2015, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 14 de dezembro de 2018.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

*Documento assinado digitalmente*

14/12/2018

PLENÁRIO

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.959 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**AGTE.(S)** : **CONFEDERACAO NACIONAL DAS PROFISSOES LIBERAIS**  
**ADV.(A/S)** : **AMADEU ROBERTO GARRIDO DE PAULA**  
**AGDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Trata-se agravo interno interposto em face de *decisum* que negou seguimento ao *writ*, conforme decisão assim ementada, *in verbis*:

*MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DECRETO 9.461/2018. DIREITO ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS AGRÍCOLAS E DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS INDUSTRIAIS. ART. 34 DA LEI 13.639/2018. COORDENAÇÃO DO PRIMEIRO PROCESSO ELEITORAL. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS – CNPL. REGULAMENTAÇÃO. DECRETO 9.461/2018. ATO COATOR. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. ART. 84, IV, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. MANDADO DE SEGURANÇA A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.*

Originariamente, cuida-se de mandado de segurança, aparelhado com pedido de medida liminar, impetrado pela Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL contra ato do Presidente da República, consubstanciado na promulgação do Decreto 9.461/2018, que dispõe sobre o primeiro processo eleitoral do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas e do Conselho Federal dos Técnicos Industriais.

**MS 35959 AGR / DF**

Narra o impetrante que a autoridade coatora teria se intrometido, ilegitimamente, na competência soberana reservada à CNPL pelo art. 34 da Lei 13.639/2018, para coordenar o primeiro processo eleitoral para a criação dos referidos Conselhos.

Irresignada, impetrou o presente mandado de segurança. Em amparo de sua pretensão, alega:

(...)

*7. Como é cediço, os Conselhos Profissionais são autarquias integrantes da administração indireta do Estado e gozam de autonomia administrativa, nos moldes da lei que as tenham constituído.*

*8. Nesse quadro, em que a lei atribuiu à Impetrante e entidades que representa os direitos-deveres respectivos à primeira eleição diretiva dos Conselhos Profissionais em tela, observados, obviamente, o campo de sua plena autonomia no âmbito da administração indireta, sobreveio o decreto, "data venia", ao arrepio da lei, em ordem a representar intromissão indevida em seara soberana reservada pela lei regulamentada à Impetrante.*

(...)

*10. Acrescente-se aos fundamentos expostos que, em seu art. 1º, § 1º, o decreto combatido atribui à Impetrante o ônus de custear as eleições; além da injuridicidade do comando, note-se que, praticamente extintas as contribuições sindicais a impetrante não tem as mínimas condições de fazê-lo. E não é demasiado lembrar que alguém só pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, não de decreto regulamentar.*

(...)

Nesse cenário, pugna pela concessão da ordem para que possa dar início ao processo eleitoral "segundo as suas regras próprias", sem necessidade de observância aos comandos contidos no Decreto 9.461/2018.

**MS 35959 AGR / DF**

Devidamente intimada, a autoridade impetrada informou que:

*(...) no caso concreto, o ato consubstanciado na edição do Decreto nº 9.461/18 nada mais fez do que delinear os contornos para que o comando expresso no art. 34, da Lei 13.639/18 produzisse seus feitos nos estritos limites legais, não havendo que se falar em qualquer interferência do Estado no exercício e nas prerrogativas da CNPL.*

*16. A própria lei estabelece que a autora é quem coordenará o primeiro processo eleitoral. Ora, natural, portanto, que a mesma disponibilize toda a estrutura necessária ao cumprimento dos trabalhos eleitorais, vez que o Conselho Profissional dos Técnicos Agrícolas e dos Técnicos Industriais, até o momento da primeira eleição, não dispõe sequer de diretoria eleita, quiçá condições para organizar os escrutínios.*

*17. De outra feita, conforme se pode observar do site do Conselho Federal dos Técnicos Industriais, em 22 de junho de 2018 (data anterior ao ajuizamento deste writ), foi realizada a eleição da primeira Diretoria Executiva e dos Conselheiros do Conselho Federal dos Técnicos Industriais, na sede da autora da ação. Portanto, observa-se que o processo eletivo vem ocorrendo sem maiores complicações, inclusive com a convocação para as eleições regionais já publicadas no DOU, seguindo-se o que estabelecido no Decreto nº 9.461/2018.*

*(...) (eDoc. 63)*

No dia 21/9/2018, diversas entidades sindicais requereram ingresso no feito como *amici curiae*, com fundamento no art. 138 do CPC, afirmando que:

*(...)*

*No que toca à relevância da matéria, inegável que a decisão a ser proferida por este juízo interferirá de modo direto e irreversível no PRIMEIRO processo eleitoral do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, posto que a Impetrante, em suma, pleiteia o afastamento in totum das balizas apresentadas pelo Decreto nº 9.461/2018, que*

**MS 35959 AGR / DF**

*regulamenta o artigo 34 da Lei nº 13.639/2018, a fim de que possa ela conduzir o referido pleito conforme o seu melhor julgamento.*

*Aliás, o exposto serve à constatação também da presença de outro requisito – a especificidade da matéria objeto da demanda.*

*Finalmente, ainda que desnecessária a sua menção, encontra-se presente a repercussão social da controvérsia, com a particularidade do seu direcionamento a determinado grupo social – a categoria profissional dos técnicos agrícolas e suas entidades representativas.*

(eDoc. 65)

Ato contínuo, em 11.10.2018, proferi decisão monocrática em que indeferi os pedidos de ingresso nos autos como *amici curiae* e neguei seguimento ao *mandamus*, ante o conteúdo meramente regulamentador do ato do Presidente da República, tornando apta e uniforme a execução do comando legal, conforme competência prevista no art. 84, IV, da Constituição.

Irresignada, a parte interpôs agravo interno.

Em amparo de sua pretensão, reafirma os argumentos exarados na exordial, salientando a extrapolação dos poderes do Presidente da República ao editar o Decreto impugnado, de sorte que o Poder Executivo Federal não poderia invadir o campo de regência de entidade de direito privado.

Pugna pelo conhecimento e provimento do presente agravo, “*para afastar-se a incidência do Decreto Regulamentar do ato atribuído pela lei à autonomia da Impetrante*”.

É o relatório.

14/12/2018

PLENÁRIO

AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.959 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Consoante narrado, o presente *mandamus* cinge-se a verificação de eventual ilegalidade do Decreto 9.461/2018 frente à atribuição conferida pelo art. 34 da Lei 13.639/2018 à Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL. Transcrevo o referido dispositivo para melhor compreensão, *in verbis*:

**Lei 13.639/2018**

(...)

*Art. 34. A Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL), em articulação com as federações, os sindicatos e as associações dos profissionais referidos nesta Lei, coordenará o primeiro processo eleitoral para a criação dos conselhos federais, devendo a eleição e a posse ocorrer no prazo máximo de 6 (seis) meses, contado da publicação desta Lei.*

*Parágrafo único. Realizada a eleição e instalado o Conselho Federal dos Técnicos Industriais e o Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas, caberá ao respectivo conselho decidir em quais Estados serão instalados conselhos regionais e em quais Estados serão compartilhados conselho regional por insuficiência de inscritos.*

Em que pesem os argumentos expendidos no agravo, resta evidenciado das razões recursais que a agravante não trouxe nenhum argumento capaz de infirmar a decisão hostilizada que denegou a segurança.

Com efeito, dessume-se da legislação a previsão, de forma genérica, da competência para que a CNPL coordene a primeira eleição para a criação dos Conselhos Federais dos Técnicos Agrícolas e o dos Técnicos Industriais.

**MS 35959 AGR / DF**

A respeito dessa responsabilidade atribuída à impetrante, o dispositivo especifica, apenas, que o processo eleitoral seja realizado com a participação das federações, sindicatos e associações dos técnicos agrícolas e industriais, bem como que a eleição e a posse ocorram no prazo de seis meses contados da publicação da lei.

Por sua vez, o Decreto 9.461/2018 – ora impugnado – **detalhou a forma como essa competência seria exercida**, determinando, em síntese:

(i) que a CNPL coordene o processo eleitoral e providencie a estrutura necessária para a eleição dos referidos Conselhos, exercendo os atos essenciais com o conhecimento e autorização prévios das federações nacionais, sindicatos e associações estaduais representantes das respectivas categorias;

(ii) os requisitos e a atuação das federações, sindicatos e associações estaduais que poderão participar da organização da eleição;

(iii) a formação, composição e atuação das comissões eleitorais;

(iv) os responsáveis pelo processo eleitoral dos órgãos e cargos que compõem os conselhos federais, o prazo de troca de filiação dos profissionais e o repasse dos valores pagos aos conselhos de fiscalização profissional anteriores.

Estabelecidas essas premissas, não há como acolher, na presente via mandamental, a tese de extrapolação do Decreto 9.461/2018 em relação aos limites previstos no art. 34 da Lei 13.639/2018. Pelo contrário, a análise do conteúdo demonstra o papel meramente regulamentador do ato do Presidente da República, tornando apta e uniforme a execução do comando legal, conforme competência prevista no art. 84, IV, da Constituição (*i.e.*, “*sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*”). Nessa linha são os seguintes julgados desta Corte, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REGULAÇÃO, SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DE INSTITUIÇÃO



**MS 35959 AGR / DF**

*DE ENSINO SUPERIOR. CRIAÇÃO DE NOVOS CURSOS. FUNÇÃO REGULAMENTAR DO PODER EXECUTIVO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÃO REGULAMENTADA. AUSÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. 1. O exercício do poder regulamentar pelo Presidente da República (art. 84, IV, CF/88) e por Ministros de Estado - em auxílio à função diretiva da administração federal (art. 84, II, CF/88) - é legítimo quando restrito à expedição de normas complementares à ordem jurídico-formal vigente. 2. A pretensão não está amparada em qualquer fundamento constitucional, legal ou infralegal de que se possa extrair direito subjetivo líquido e certo do autor a ser protegido na via do mandamus. 3. Recurso ordinário a que se nega provimento. (RMS 27.666, Rel. Min. Dias Tofoli, Primeira Turma, DJe de 4/5/2012);*

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPUGNAÇÃO DE DECISÃO DO TCU. LIMITES DO PODER REGULAMENTAR. DECRETO 343/1991 E PORTARIA FUNASA 138/2001. NÃO DEMONSTRADO O DIREITO LÍQUIDO E CERTO AFIRMADO NA INICIAL. ORDEM DENEGADA. (MS 27.420, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe de 12/11/2015).*

Noutro giro, ressalte-se que a impetrante fundamenta a ilegitimidade do Decreto com base na alegação de que, nos termos da legislação de regência, teria competência soberana para decidir todo o processo eletivo.

Ocorre que o referido art. 34 da Lei 13.639/2018 concede, apenas, a prerrogativa de **coordenar** o processo eleitoral – e em **cooperação** com outras entidades sindicais –, de sorte que não há qualquer imposição legal identificada no sentido da atribuição exclusiva da CNPL para estabelecer todos os procedimentos do processo eletivo.

**MS 35959 AGR / DF**

Ademais, a impetrante argumenta que o art. 1º, § 1º, do Decreto 9.461/2018 seria ilegal por lhe atribuir, ilegitimamente, o ônus de custear as eleições, uma vez que só por lei alguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo. A norma impugnada possui o seguinte teor:

*Art. 1º. A função de coordenação da Confederação Nacional das Profissões Liberais - CNPL, de que trata o art. 34 da Lei nº 13.639, de 26 de março de 2018, consistirá na mediação e na facilitação dos trabalhos para a realização do primeiro processo eleitoral das Diretorias Executivas do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas e do Conselho Federal dos Técnicos Industriais.*

*§ 1º. A CNPL não poderá adotar, sem a prévia e a expressa autorização das entidades de que trata o art. 2º, ações que impliquem a constituição de órgãos ou a nomeação de pessoas para o processo eleitoral do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas e do Conselho Federal dos Técnicos Industriais.*

No entanto, a norma impugnada apenas detalha a previsão legal de “função de coordenação”, resultando, como consectário lógico da previsão normativa do art. 34 da Lei 13.639/2018, a responsabilização da impetrante de coordenação do primeiro processo eleitoral a partir da disponibilização de toda a estrutura necessária ao cumprimento da norma. Destarte, ressalte-se, novamente, que o decreto apenas especifica as decorrências da norma e, conseqüentemente, dos meios aptos a providenciar a primeira eleição dos conselhos de que tratam a legislação.

Finalmente, não há nos autos qualquer evidência no sentido de que o decreto ora impugnado tenha positivado, em seu texto, qualquer exegese que poderia irromper a hierarquia entre o ato normativo secundário (*i.e.*, decreto regulamentador) e os limites impostos pelo ato normativo primário a que se subordina.

Nesse contexto, sobressai evidente a ausência de direito e líquido e certo do impetrante no presente caso, e, conseqüentemente, a manifesta

**MS 35959 AGR / DF**

improcedência do presente recurso.

Por fim, ressalte-se que não houve a intimação para apresentação de contrarrazões ao presente recurso, em obediência ao princípio da celeridade processual e por não se verificar prejuízo à parte ora agravada, uma vez que voto pela manutenção da decisão recorrida (artigo 6º c/c artigo 9º do CPC/2015).

*Ex positis*, **NEGO PROVIMENTO** ao presente agravo interno por manifesta improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º).

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA 35.959**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

AGTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS PROFISSOES LIBERAIS

ADV.(A/S) : AMADEU ROBERTO GARRIDO DE PAULA (40152/SP)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, e aplicou a multa prevista no artigo 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º, do CPC/2015, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 7.12.2018 a 13.12.2018.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário