

05/03/2015

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 34  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**AGTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE  
IMÓVEIS - COFECI  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO SOUZA NETO E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AGDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO PROPOSTA PELO CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS – COFECI. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO PROPONENTE, POR NÃO SE CARACTERIZAR COMO ENTIDADE DE CLASSE, MAS COMO CONSELHO PROFISSIONAL. AÇÃO QUE NÃO MERECE SER CONHECIDA. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.**

1. A jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que o rol de legitimados ativos à propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade é taxativo (art. 103 da C/88), não alcançando os conselhos profissionais.

2. *In casu*, a ação foi proposta pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis – COFECI, que, como os outros conselhos profissionais, não se caracteriza como entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88), pelo que resta caracterizada sua ilegitimidade *ad causam*, o que implica o não conhecimento da presente ação declaratória de constitucionalidade.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do

**ADC 34 AGR / DF**

Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao agravo regimental.

Brasília, 5 de março de 2015.

Ministro **LUIZ FUX** – Relator

*Documento assinado digitalmente*

05/03/2015

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 34  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**  
**AGTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE  
IMÓVEIS - COFECI  
**ADV.(A/S)** : CLAUDIO SOUZA NETO E OUTRO(A/S)  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**AGDO.(A/S)** : CONGRESSO NACIONAL  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI em face da decisão na qual julguei extinta a ação, sem resolução do mérito, ante a ausência de legitimidade ativa *ad causam* da autora para propositura da presente ação. Na ocasião, observei, também, que o texto normativo impugnado (art. 58, § 3º, da Lei nº 9.649/98) ofenderia à coisa julgada, porquanto este Tribunal já o declarou inconstitucional ao apreciar o pedido de medida cautelar na ADI 1.717/DF, de relatoria do Min. Sydney Sanches.

Em suas razões, alega a parte agravante que *“não houve julgamento de mérito quanto à constitucionalidade do referido dispositivo legal”*. Quanto ao ponto da ilegitimidade ativa, alega que *“é possível aferir a presença dos requisitos para a configuração de entidade de classe de âmbito nacional, na medida em que: (i) o COFECI é entidade de âmbito nacional, já que congrega filiados de todos os Estados da Federação; (ii) o COFECI é entidade de classe, já que os filiados estão ligados pelo exercício da mesma atividade econômica, qual seja, todos exercem a atividade de ‘corretor de imóveis’, inclusive os seus dirigentes que são eleitos dentre seus membros, demonstrando-se, assim, a homogeneidade de interesses; (iii) o COFECI é composto exclusivamente por*

**ADC 34 AGR / DF**

*membros integrantes da própria classe, isto é, pessoas físicas e jurídicas que exercem atividade de “corretor de imóveis”.*

Após a interposição do recurso, encaminhei os autos à Procuradoria-Geral da República, que se pronunciou pelo não provimento do agravo regimental.

É o relatório.

05/03/2015

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 34  
DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR):** De início, quanto à existência ou não de julgamento de mérito sobre o art. 58, §3º, da Lei nº 9.649/98, objeto da presente ação, tenho que assiste razão ao agravante. Isso porque na ocasião do julgamento da ADI 1.717, rel. Min. Sidney Sanches, Pleno, DJ de 18/11/2002, a ação foi tida por prejudicada quanto ao ponto, tendo sido declarada a inconstitucionalidade do *caput* e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. Veja-se a propósito a ementa do julgado (grifos meus):

“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, 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.”**

Nesse mesmo sentido, destaco também o seguinte excerto do voto

**ADC 34 AGR / DF**

proferido pelo Min. relator no julgamento da referida ação:

“Como constou do Relatório, ao apreciar o pedido de medida cautelar, o Plenário, a 22.09.1999, julgou prejudicada a ADI, no ponto em que impugnava o § 3.º do art. 58 da Lei 9.649, de 27.05.1998, pois o texto originário do art. 39 da Constituição Federal de 05.10.1998, que, nele, se considerava violado, àquela altura, já havia sido substancialmente modificado pela E.C. n.º 19, de 04.06.1998.

E, segundo a jurisprudência da Corte, o controle concentrado de constitucionalidade, mediante a Ação Direta, é feito em face do texto constitucional em vigor e não do que vigorava anteriormente.”

Entretanto, tenho que a presente irresignação não merece prosperar. Isso porque persiste indefectível o argumento de ilegitimidade ativa da proponente.

Consoante apontado na decisão agravada, a jurisprudência deste Tribunal se consolidou no sentido de que o rol de legitimados ativos à propositura das ações concentradas de controle de constitucionalidade, previsto no art. 103 do texto constitucional vigente, é taxativo, não admitindo interpretações ampliativas. É também firme o entendimento desta Corte de que os conselhos de fiscalização profissional não possuem legitimidade ativa para as ações de controle concentrado de constitucionalidade, por não se enquadrarem no conceito de entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF/88). A questão foi inicialmente decidida no julgamento da ADI 641-MC, cujo acórdão foi assim ementado:

“LEGITIMIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSELHOS - AUTARQUIAS CORPORATIVISTAS. O rol do artigo 103 da Constituição Federal é exaustivo quanto à legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. Os denominados

**ADC 34 AGR / DF**

Conselhos, compreendidos no gênero 'autarquia' e tidos como a consubstanciar a espécie corporativista, não se enquadram na previsão constitucional relativa às entidades de classe de âmbito nacional. Da Lei Básica Federal exsurge a legitimação de Conselho único, ou seja, o Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Dai a ilegitimidade 'ad causam' do Conselho Federal de Farmácia e de todos os demais que tenham idêntica personalidade jurídica - de direito público." (ADI 641-MC, redator para o acórdão Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ de 12/03/1993)

Vale citar, ainda, trecho do voto proferido pelo Min. Celso de Mello naquele julgamento:

"O Conselhos em questão não se reduzem, em sua dimensão conceitual, à noção de entidade de classe. São entidades revestidas de natureza autárquica, vinculadas, organicamente, à própria estrutura do Poder Executivo, em cujo âmbito somente o Presidente da República e o Procurador-Geral da República dispõem, na esfera federal, de legitimidade ativa ad causam para o controle concentrado de constitucionalidade.

Os Conselhos e as Ordem profissionais constituem pessoas dotadas de capacidade meramente administrativa. Submetem-se, por isso mesmo, à tutela administrativa do Ministro de Estado a cujo poder de controle estão juridicamente sujeitos.

O reconhecimento, aos Conselhos e às Ordem profissionais, da qualidade pra agir ressalvada a hipótese da Ordem dos Advogados do Brasil, cujo poder deriva de explícita previsão constitucional (art. 103, VII) significaria conferir legitimidade ativa, na esfera da fiscalização normativa abstrata, a entes autárquicos, quanto falece, no plano do direito positivo, ao próprio Ministro de Estado a cuja supervisão estão sujeitos o exercício dessa mesma e excepcional prerrogativa de índole constitucional.

**ADC 34 AGR / DF**

O tema da legitimidade ativa ad causam constitui matéria de direito estrito. Não comporta, em consequência, interpretação que elasteça o rol, necessariamente taxativo, consubstanciado no art. 103 da Constituição Federal.

No mesmo sentido, as seguintes decisões monocráticas: ADI nº 3.993, Relatora a Ministra Ellen Gracie , julgada em 23/05/08, Dje de 29/05/08; ADI nº 3.758, decisão proferida pela Ministra Ellen Gracie , então Presidente deste Tribunal, DJ de 02/08/06; e ADI nº 1462, Relator o Ministro Celso de Mello , DJ de 13/3/01.

Ante o exposto, em face da ausência de legitimidade ativa do entidade ora requerente, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 21, § 1º, RISTF).”

Veja-se, também, o recente julgamento da ADPF 264-AgR, rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, julgado em 18/12/2014, cuja ata de julgamento foi publicada no DJe de 20/02/2015. O acórdão do julgado foi assim ementado:

**“Agravamento regimental em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Conselho Federal de Corretores de Imóveis - COFECI. Entidade que não se enquadra ao conceito de entidade de classe. Ilegitimidade ativa. Agravo a que se nega provimento.**

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou-se no sentido de que os Conselhos de Fiscalização Profissional não detêm legitimidade ativa para as ações de controle concentrado de constitucionalidade, por não se enquadrarem no conceito de entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, inc. IX, da Constituição Federal). Precedentes: ADC 34, Relator o Ministro Luiz Fux, Dje 12/8/14; ADI 3993, Relatora a Ministra Ellen Gracie , julgada em 23/05/08, Dje de 29/05/08; ADI 1997, Relator o Ministro Marco Aurélio , 8/6/99; ADI 1928, Relator o Ministro Sydney Sanches , DJ de 19/2/99; ADI 641-MC/DF Relator o Ministro Néri da Silveira , Relator p/ acórdão o Ministro Marco



**ADC 34 AGR / DF**

Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 12/3/93.

2. Não há razão para se revisar a jurisprudência sedimentada da Corte. Os conselhos de fiscalização profissional têm como função precípua o controle e a fiscalização do exercício das profissões regulamentadas, exercendo, portanto, poder de polícia, atividade típica de Estado, razão pela qual detêm personalidade jurídica de direito público, na forma de autarquias. Sendo assim, tais conselhos não se ajustam à noção de entidade de classe, expressão que designa tão somente aquelas entidades vocacionadas à defesa dos interesses dos membros da respectiva categoria ou classe de profissionais.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.”

No mesmo sentido, cito também os seguintes precedentes: ADI 3.993, rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 29/05/2008; ADI 1.997, rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 8/6/1999; ADI 1.928, rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 19/2/1999.

Ademais, a corroborar esse entendimento, cito, ainda, a ementa do parecer oferecido pela Procuradoria-Geral da República nos autos:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ART. 58, § 3.º, DA LEI 9.649/1998. CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS (COFECI). ILEGITIMIDADE ATIVA. CONSELHO PROFISSIONAL NÃO CONFIGURA ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já decidiu ser taxativo o rol de legitimados do art. 103 da Constituição da República. Não é admissível propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade por conselhos profissionais, dada sua natureza de entes autárquicos, dotados de personalidade jurídica de direito público, que não se confunde com a de entidades de classe de âmbito nacional.

2. Parecer pelo não provimento do agravo regimental.”

**ADC 34 AGR / DF**

*Ex positis*, em razão do posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal no sentido da ilegitimidade ativa dos conselhos profissionais para a propositura de Ação Declaratória de Constitucionalidade, ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade, por não estarem incluídos no exaustivo rol do art. 103 da CF/88, consoante os precedentes aqui invocados, **nego provimento** ao agravo regimental.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE 34**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. LUIZ FUX**

AGTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DE CORRETORES DE IMÓVEIS - COFECI

ADV.(A/S) : CLAUDIO SOUZA NETO E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao agravo regimental. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 05.03.2015.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte  
Assessora-Chefe do Plenário