

# Os conselhos de fiscalização profissional, sua natureza e consequências jurídicas: análise do regime jurídico aplicável aos seus servidores

Caio César Almeida Rocha

Servidor do Ministério Público da União. Pós-graduado em Gestão Pública pela Faculdade Unyleya. Formado em Gestão Executiva pela University of La Verne, Califórnia, EUA.

**Resumo:** O estudo objetivou avaliar a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional e aferir se há requisitos suficientes e necessários para se determinar que os trabalhadores desses conselhos sejam considerados servidores públicos federais, bem como se verificar a aplicabilidade do Regime Jurídico Único (RJU) dos Servidores Públicos Civis. Para tanto, foram analisadas as leis de criação de 22 conselhos, suas características jurídicas, seus privilégios administrativos e regime de contratação. Avaliaram-se ainda a legislação, a doutrina e as jurisprudências brasileiras sobre a natureza jurídica desses conselhos, assim como os posicionamentos de órgãos administrativos, judiciais e de controle da União. De modo geral, pode-se afirmar que o Regime Jurídico Único é passível de aplicação aos funcionários de conselhos, haja vista a natureza autárquica com que se reveste tais instituições, conforme a Constituição vigente e o atual posicionamento doutrinário em Direito Administrativo. Percebe-se ainda que a dificuldade de se estabelecer a aplicabilidade do RJU aos servidores dos conselhos consiste em disposição política de seus administradores e do próprio governo, o que cria posicionamentos distorcidos sobre a natureza jurídica dessas instituições, aplicando-se privilégios de autarquias no que lhes é de interesse e refutando outros. Além disso, a falta de posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 19/1998 estabelece um padrão instintivo de inércia na resolução do tema.

**Palavras-chave:** Conselhos de fiscalização. Regime jurídico. Servidores.

**Abstract:** The study aimed to evaluate the legal nature of the professional supervisory councils and to verify if there are sufficient and necessary requirements to determine that the councils' workers are considered federal civil servants and to verify the applicability of the Unique Legal Regime of the Public Civil Servants. For this purpose, the creation laws of 22 councils were analyzed, their legal characteristics, administrative privileges and hiring regime. It was also evaluated the Brazilian legislation, doctrine and jurisprudence on the legal nature of these councils, as well as the positions of administrative, judicial and control organs of the Union. In general, it can be affirmed that the Unique Legal Regime can be applied to the Councils' employees, given the autarkical nature of these institutions, in accordance with the current Constitution and the doctrinal position in Administrative Law. It is also perceived that the difficulty of establishing the applicability of the Unique Legal Regime to the councils' employees consists in the political disposition of their administrators and of the government, creating distorted positions on the legal nature of these institutions by applying privileges of federal autarchy in what interests them and refuting others. In addition, the Federal Supreme Court's lack of definitive position regarding the unconstitutionality of Constitutional Amendment 19/1998 establishes an instinctive pattern of inertia in the resolution of the issue.

**Keywords:** Supervisory councils. Legal regime. Public servants.

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Natureza jurídica das autarquias. 3 Conselhos de fiscalização profissional e a definição de sua natureza jurídica. 4 Regime jurídico dos conselhos e de seus servidores. 5 Considerações finais.

## 1 Introdução

A origem do Estado pode ser considerada sob duas perspectivas clássicas. A primeira, baseada na teoria naturalista, conclui que a organização estatal é uma necessidade humana fundamental, haja vista ser o homem um ser social por sua própria natureza. A segunda, com fulcro na teoria voluntarista, percebe o Estado como produto de um acordo de vontades entre os homens, não nascendo

de forma natural, mas sim porque os indivíduos voluntariamente o desejam (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 7).

Seja pela necessidade ou pelo desejo voluntário do homem natural, o Estado foi criado como mecanismo para gerenciar o interesse da coletividade e defender o bem comum contra os atos do próprio homem<sup>1</sup>.

Direta ou indiretamente, toda a atividade administrativa do governo é realizada por meio da atuação de órgãos, entidades e seus respectivos agentes, requerendo, assim, um modelo de organização que permita a distribuição de uma série de competências<sup>2</sup>.

No âmbito da administração indireta, tem-se um conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria e responsáveis pela execução de atividades de forma descentralizada. São elas: as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

No plano das autarquias, entidades com atribuições estatais delegadas por entidade política, por meio de descentralização de competências<sup>3</sup>, encontram-se os conselhos de fiscalização profissional, responsáveis por autorizar o exercício de determinadas atividades laborais, reguladas por lei, conforme determina a Constituição Federal

---

1 Para Hobbes, o estado de natureza se caracteriza pela desordem e constante injustiça que somente poderiam ser superadas quando a sociedade tomasse conhecimento de um mínimo de organização, de modo a garantir segurança e estabilidade ao indivíduo (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 8).

2 O Direito Público brasileiro apresenta a existência de estruturas administrativas dotadas ou não de personalidade jurídica designadas pelo Estado para a execução de serviços públicos. Conforme o art. 4º, II, *a*, e o art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 200/1967, a Administração Federal é formada pela administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos ministérios, e pela administração indireta, que compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas, dotadas de personalidade jurídica própria.

3 Para Di Pietro (2017, p. 519-522), a descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa. Em sua interpretação, a descentralização pode ser classificada em política e administrativa. No caso das autarquias, haveria o modelo de descentralização administrativa por serviços, no qual a titularidade e a execução do serviço público são transferidas para a entidade criada.

em seu art. 5º, XIII. São responsáveis também pela fiscalização da atuação dos profissionais regularmente autorizados. O desempenho de suas atividades tem por fundamento o princípio da predominância do interesse público, tendo como matriz o exercício do poder de polícia<sup>4</sup>.

Em que pese a regular definição dos conselhos de fiscalização profissional como autarquias, existem divergências conceituais sobre o regime jurídico que deve ser aplicado aos seus servidores. Tais divergências apresentam-se sob diversas perspectivas, desde os interesses políticos de dirigentes, funcionários e governo até a fixação dos parâmetros de análise das relações jurídicas entre instituição e governo e entre instituição e funcionários.

Assim, este artigo busca responder a seguinte questão: considerando a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional, a atual legislação apresenta os requisitos suficientes para que seus funcionários sejam classificados como servidores públicos e lhes seja aplicado o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis?

## **2 Natureza jurídica das autarquias**

Em texto constitucional, o art. 37, XIX, observa que “somente por lei específica poderá ser criada autarquia”. No âmbito do Governo Federal, tanto a criação como a extinção de autarquias devem ter iniciativa legislativa do presidente da República, em atendimento ao art. 61 da Carta Magna.

O Decreto-Lei n. 200, de 1967, no seu art. 5º, I, apresenta autarquia como “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”.

Carvalho Filho (2017, p. 496) descreve autarquia como a “pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração

---

4 Meirelles (2015, p. 156) expressa que o objeto do poder de polícia administrativa é “[...] todo bem, direito ou atividade individual que possa afetar a coletividade ou pôr em risco a segurança nacional, exigindo, por isso mesmo, regulamentação, controle e contenção pelo Poder Público”.

Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”.

As autarquias são criadas com o fim de desempenhar serviços específicos (princípio da especialização) mediante o estabelecimento de maior autonomia em relação ao ente criador e com características distintas de entidades do direito privado.

Vale destacar que, igualmente às demais entidades administrativas, as autarquias não se encontram subordinadas a nenhum órgão da administração direta, ou seja, não se sujeitam ao controle hierárquico da administração central, porém estão vinculadas à pessoa política que as criou, geralmente por intermédio do ministério da área correspondente. Neste contexto, ensina Di Pietro (2017, p. 539):

*Perante a Administração Pública centralizada, a autarquia dispõe de direitos e obrigações; isto porque, sendo instituída por lei para desempenhar determinado serviço público, do qual passa a ser titular, ela pode fazer valer perante a Administração o direito de exercer aquela função, podendo opor-se às interferências indevidas; vale dizer, que ela tem o direito ao desempenho do serviço nos limites definidos em lei.*

*Paralelamente, ela tem a obrigação de desempenhar suas funções; originariamente, essas funções seriam do Estado, mas este preferiu descentralizá-las a entidades às quais atribuiu personalidade jurídica, patrimônio próprio e capacidade administrativa; essa entidade torna-se a responsável pela prestação do serviço; em consequência, a Administração centralizada tem que exercer o controle para assegurar que essa função seja exercida. (Grifos nossos).*

Em análise à natureza jurídica, já delineada, hão de se trazer as demais características que norteiam este artigo quanto às prerrogativas e sujeições de uma autarquia.

Considerando que as autarquias são pessoas de direito público, elas estão sujeitas ao regime jurídico público, detendo assim prerrogativas próprias da pessoa política que as criou.

De acordo com o art. 98 do novo Código Civil, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Em decorrência disso, os bens das autarquias possuem atributos próprios, notadamente a impenhorabilidade, a imprescritibilidade e as restrições quanto à alienação de bens públicos pela submissão a regras específicas. Além disso, as autarquias detêm prerrogativas jurídicas, que lhes garantem privilégios não passíveis de serem identificados em pessoas de direito privado<sup>5</sup>.

### **3 Conselhos de fiscalização profissional e a definição de sua natureza jurídica**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 5º, XIII, que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Assim, existindo regulamentação infralegal, somente poderá exercer a profissão aquele que atender as qualificações exigidas em norma<sup>6</sup>.

De acordo com entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), em análise ao Recurso Extraordinário (RE) n. 414.426, considerando que a regra maior é a liberdade, nem toda atividade profissional é passível de ser condicionada ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. Assim, “apenas quando houver potencial lesivo na atividade, é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional”<sup>7</sup>.

A necessidade de proteção do interesse público é a base fundamental da criação dos diversos conselhos de regulamentação da

---

5 Carvalho Filho (2017, p. 513-514) destaca algumas das principais prerrogativas, tais como prazos processuais em dobro para recurso e em quádruplo para contestação, prescrição quinquenal, direito de inscrição de créditos em dívida ativa e respectiva cobrança por execução fiscal, impossibilidade de falência, imunidade tributária recíproca (vedação à instituição de impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços das autarquias, desde que vinculadas a suas finalidades essenciais ou às que delas decorram).

6 A previsão constitucional do livre exercício profissional sempre esteve presente nas constituições republicanas brasileiras. No entanto, o tema passou a ser estabelecido com características de eficácia contida, a partir da Constituição de 1934, quando, em seu art. 113, passou a estabelecer restrições com fundamento no interesse público.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). *Recurso Extraordinário n. 414.426/SC*. Relatora: Min. Ellen Gracie, 1º de agosto de 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628395>.

profissão no período republicano do País. A responsabilidade precípua de todo e qualquer conselho profissional é a de velar pelo interesse da coletividade, exercendo a supervisão técnica e ética do exercício de seus profissionais registrados.

Gamba (2001, p. 152), em linhas claras, apresenta importante avaliação sobre os conselhos profissionais ao afirmar que

A finalidade de vincular o exercício da profissão à inscrição ou ao registro no conselho profissional correspondente é sempre a proteção da coletividade, porquanto, como dito, é pela inscrição que se aferem as condições e a habilitação para o exercício da profissão e se sujeita o inscrito à fiscalização técnica e ética, dentro dos padrões da regulamentação da profissão firmados para a proteção daqueles valores supremos já referidos<sup>8</sup>, ligados ao seu exercício.

No exercício da regulação de atividades com base no interesse coletivo, pode-se verificar o instituto do poder de polícia, que é privativo do Estado<sup>9</sup>. Seu objetivo é regulamentar, controlar e conter todo bem, direito ou atividade individual que possa, por algum modo, afligir a coletividade ou colocar em risco a segurança nacional (MEIRELLES, 2015, p. 156). Por consequência, percebe-se que o poder de polícia busca garantir proteção ao interesse público.

A Carta Magna estabelece, em seu art. 21, XXIV, ser competência da União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho, enquanto que o seu art. 22, XVI, estabelece ser privativo legislar sobre “condições para o exercício de profissões”. Nesse diapasão, a criação dos conselhos de fiscalização pode ser entendida como objetiva delegação de competência por meio de legislação, em que o Poder Estatal descentraliza o exercício do poder de polícia.

Sob tal perspectiva é que Furtado (2016, p. 159-160) explica que os conselhos de fiscalização profissional desempenham atividades típi-

---

8 Os valores supremos citados pela autora referem-se à preservação da vida, à saúde, à liberdade, à honra e à segurança do trabalhador que exerce a profissão regulamentada ou da coletividade que dela necessita.

9 Meirelles (2015, p. 152) define poder de polícia como “[...] a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

cas de Estado, com poder de fiscalização, decorrente do poder de polícia, e, por consequência, gozam de prerrogativas de direito público.

As atividades de Estado por ele devem ser executadas, não sendo possível, por qualquer meio, a transferência de tal competência a instituição de caráter privado, ainda que em colaboração com o Poder Público.

Desde a primeira metade do século XX até a presente data, com destaque para o período pós-constitucional de 1988, os conselhos profissionais vêm sofrendo com atuações intencionadas em desclassificar sua característica de entidade pública. Tais ataques à sua natureza jurídica em muito estão ligados a objetivos corporativistas de dirigentes de conselhos, em busca de fazer prevalecer vontades de um segmento profissional, em detrimento do interesse público.

No entanto, é fundamental destacar o regular funcionamento do ordenamento jurídico. Assim, cabível é a análise do estabelecimento original da natureza jurídica de tais entidades, quando de sua criação. Neste intuito, o presente estudo apresenta quadro que reúne a redação dos normativos que criaram 22 conselhos de fiscalização profissional.

**Quadro 1:** Redação dada aos normativos de criação dos conselhos de fiscalização

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFC CRCs	Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade	Decreto- Lei n. 9.295	27.5.1946	Não há redação explícita sobre sua natureza jurídica.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFQ CRQs	Conselhos Federal e Regionais de Química	Lei n. 2.800	18.6.1956	Art 2º O Conselho Federal de Química e os Conselhos Regionais de Química são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial.
CFM CRMs	Conselhos Federal e Regionais de Medicina	Lei n. 3.268	30.9.1957	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.
CFF CRFs	Conselhos Federal e Regionais de Farmácia	Lei n. 3.820	11.11.1960	Art.1º - Ficam criados os Conselhos Federal e Regionais de Farmácia, dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, destinados a zelar pela fiel observância dos princípios da ética e da disciplina da classe dos que exercem atividades profissionais farmacêuticas no País.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFO CROs	Conselhos Federal e Regionais de Odontologia	Lei n. 4.324	14.4.1964	Art. 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia ora instituídos constituem em seu conjunto uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, e têm por finalidade a supervisão da ética profissional em toda a República, cabendo-lhes zelar e trabalhar pelo perfeito desempenho ético da odontologia e pelo prestígio e bom conceito da profissão e dos que a exercem legalmente.
CFA CRAs	Conselhos Federal e Regionais de Administração	Lei n. 4.769	9.9.1965	Art 6º São criados o Conselho Federal de Técnicos de Administração (C.F.T.A.) e os Conselhos Regionais de Técnicos de Administração (C. R. T. A.), constituindo em seu conjunto uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CONFEA CREAs	Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia	Lei n. 5.194	24.12.1966	Art. 80. Os Conselhos Federal e Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total (art. 31, inciso V, alínea <i>a</i> da Constituição Federal) e franquia postal e telegráfica.
CONFEE CONREs	Conselhos Federal e Regionais de Estatística	Decreto n. 62.497	1º.4.1968	Art. 16 - O Conselho Federal de Estatística (CONFEE) e os Conselhos Regionais de Estatística (CONRE) criados pela Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965, constituem, em seu conjunto, uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFMV CRMVs	Conselhos Federal e Regionais de Medicina Veterinária	Lei n. 5.517	23.10.1968	Art 10. O CFMV e os CRMV constituem em seu conjunto, uma autarquia, sendo cada um deles dotado de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira.
COFEN CORENs	Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem	Lei n. 5.905	12.7.1973	Art. 1º – São criados o Conselho Federal de Enfermagem (COFEN) e os Conselhos Regionais de Enfermagem (COREN), constituindo em seu conjunto uma autarquia, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
COFFITO CREFITOs	Conselhos Federal e Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional	Lei n. 6.316	17.12.1975	<p>Art. 1º São criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, com a incumbência de fiscalizar o exercício das profissões de Fisioterapeuta e Terapeuta Ocupacional definidas no Decreto-lei nº 938, de 13 de outubro de 1969.</p> <p>§ 1º Os Conselhos Federal e Regionais a que se refere este artigo constituem, em conjunto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho.</p>
CFP CRPs	Conselhos Federal e Regionais de Psicologia	Decreto n. 79.822	17.6.1977	<p>Art. 2º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia constituem, em seu conjunto, uma autarquia Federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.</p>

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
COFECI CRECIs	Conselhos Federal e Regionais de Corretores de Imóveis	Lei n. 6.530	12.5.1978	Art 5º O Conselho Federal e os Conselhos Regionais são órgãos de disciplina e fiscalização do exercício da profissão de Corretor de Imóveis, constituídos em autarquia, dotada de personalidade jurídica de direito público, vinculada ao Ministério do Trabalho, com autonomia administrativa, operacional e financeira.
COFECON CORECONs	Conselhos Federal e Regionais de Economia	Lei n. 6.537	1º.6.1978	Art. 1º – O Conselho Federal de Economia – COFECON – e os Conselhos Regionais de Economia – CORECON – de que trata o art. 6º da Lei n.º 1.411, de 13 de agosto de 1951, com a nova redação dada pelo art. 1º da Lei n.º 6.021, de 3 de janeiro de 1974, são autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFBB CRBBs	Conselhos Federal e Regionais de Biologia e Biomedicina	Lei n. 6.684	3.9.1979	<p>Art. 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biologia e Biomedicina – CFBB/CRBB com a incumbência de fiscalizar o exercício das profissões definidas nesta Lei.</p> <p>§ 1º Os Conselhos Federais e Regionais a que se refere este artigo constituem, em conjunto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho.</p>
CFPRP CRPRPs	Conselhos Federal e Regionais de Profissionais de Relações Públicas	Decreto- -Lei n. 860	12.11.1979	<p>Art 1º – São criados o Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – CFPRP e os Conselhos Regionais de Profissionais de Relações Públicas – CRPRP, constituindo em seu conjunto uma autarquia dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social.</p>

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFN CRNs	Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas	Decreto n. 84.444	30.1.1980	Art. 1º. Os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, criados pela Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978, constituem, em seu conjunto, uma autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.
CFF CRFs	Conselhos Federal e Regionais de Fonoaudiologia	Lei n. 6.965	9.12.1981	Art. 6º - Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fonoaudiologia – CFF e CRF – com a incumbência de fiscalizar o exercício da profissão definida nesta Lei. § 1º - O Conselho Federal e os Regionais a que se refere este artigo constituem, em conjunto, uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CFB CRBs	Conselhos Federal e Regionais de Biblioteconomia	Lei n. 4.084	30.6.1982	Art 9º O Conselho Federal de Biblioteconomia e os Conselhos Regionais de Biblioteconomia são dotados de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial.
COFEM COREMs	Conselhos Federal e Regionais de Museologia	Lei n. 7.287	18.12.1984	Art 6º Ficam criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Museologia, como órgãos de registro profissional e de fiscalização do exercício da profissão, dentre outras competências cabíveis. § 1º Os Conselhos Federal e Regionais de Museologia a que se refere este artigo constituem, em seu conjunto, uma autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Trabalho.

Sigla	Conselho	Lei/ Decreto	Data	Redação
CONTER CRTR <sub>s</sub>	Conselhos Nacional e Regionais de Técnicos em Radiologia	Lei n. 7.394	29.10.1989	Art. 12 - Ficam criados o Conselho Nacional e os Conselhos Regionais de Técnicos em Radiologia (vetado), que funcionarão nos mesmos moldes dos Conselhos Federal e Regionais de Medicina, obedecida igual sistemática para sua estrutura, e com as mesmas finalidades de seleção disciplinar e defesa da classe dos Técnicos em Radiologia.
CAU/BR CAUs	Conselhos de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e dos Estados e do Distrito Federal	Lei n. 12.378	31.12.2010	Art. 24. Ficam criados o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs, como autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira e estrutura federativa, cujas atividades serão custeadas exclusivamente pelas próprias rendas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme se verifica no Quadro 1, os conselhos de fiscalização profissional destacados foram criados com natureza autárquica, personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira. Além disso, as redações de alguns conselhos apresentam de forma expressa privilégios próprios de instituições estatais, como, por exemplo, a imunidade tributária citada no art. 80 da lei de criação do sistema CONFEA/CREA. Pode-se verificar ainda que muitos expressam a sua vinculação ao Ministério do Trabalho, estabelecendo, por consequência, a supervisão ministerial, atributo previsto para demais autarquias.

O que se verifica com relativa constância é a busca por caracterizar os conselhos de fiscalização como autarquias *sui generis*, afirmando não serem cabíveis determinadas questões próprias das autarquias, tais como a supervisão ministerial competente, a fiscalização dos órgãos de controle externo e o regime de contratação de pessoal.

Em grande parte, nota-se tal intuito com base no Decreto-Lei n. 968/1969, o qual expressa em seu 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.

Contra o acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), assim interpretou o STF, quando da definição jurídica dos conselhos de fiscalização profissional<sup>10</sup>:

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 aporta por carece-

---

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Primeira Turma). *Recurso Extraordinário n. 539.224/CE*. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de maio de 2012. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2187962>. Acesso em: 26 dez. 2017.

rem 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. (Grifos nossos).

Ocorre que essa pretensão não subsiste, em primeiro momento, por se caracterizar como permissão de existência de uma anomalia na estrutura formal da Administração Pública, e, em segundo, por se encontrar pacificado pela Suprema Corte o entendimento de que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias, não cabendo prevalecer o intuito de identificá-las como *sui generis*.

Em sede de Recurso Extraordinário, o RE n. 562.917/CE, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente outro acórdão do TRF5, que intentava definir os conselhos como autarquias *sui generis*<sup>11</sup>. Em análise de provimento do citado recurso, seu relator, ministro Gilmar Mendes, expressou:

[...] diverge o acórdão recorrido da jurisprudência desta Corte, segundo a qual a referida disposição [Decreto-Lei nº 968/69] não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista a natureza autárquica dos Conselhos de Fiscalização Profissionais. (Grifo nosso).

Em análise do Mandado de Segurança n. 22.643-9<sup>12</sup>, impetrado pelo Conselho Regional de Medicina de Santa Catarina, o ministro relator Moreira Alves afirmou:

11 “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” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 562.917/CE*. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=106599409&ext=.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2017).

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 22.643-9/SC*. Relator: Min. Moreira Alves, 6 de agosto de 1998. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85800>.

*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. (Grifos nossos).*

Conforme se verifica, é cediço o entendimento jurisprudencial de que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público e criadas para o exercício de atividade típica do Estado.

#### **4 Regime jurídico dos conselhos e de seus servidores**

O intuito de descaracterização dos conselhos profissionais é trabalhado há tempos no âmbito político, com o objetivo de afastar dessas entidades determinadas obrigações a que estão sujeitas as autarquias. Entre elas, muito se busca afastar a tipificação de servidores públicos do corpo funcional dos conselhos.

Sob tal perspectiva, a Medida Provisória n. 1.549-35/1997 buscou afastar a personalidade jurídica de direito público dos conselhos de fiscalização, trazendo como definição que estes seriam, desde então, de direito privado<sup>13</sup>.

Além disso, os parágrafos do art. 58 da citada MP produziram outras alterações, tais como vedação de estabelecimento de vínculo com a Administração Pública ou qualquer forma de intervenção por parte do Poder Público, regime de legislação trabalhista para seus funcionários e controles financeiros e administrativos exclusivos do controle interno da entidade.

---

13 A citada medida provisória dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dava outras providências (BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 1.549-35 de 9 de outubro de 1997. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1549-35.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1549-35.htm)).

Diante de tais alterações, efetivamente poder-se-ia determinar a existência de instituições autárquicas *sui generis*, definidas pela percepção das benesses das entidades de caráter público, porém livres, em tese, das obrigações impostas às autarquias em geral.

Todavia, em 26 de novembro de 1997, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT) entraram com Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI n. 1.717-6<sup>14</sup>, contra o art. 58 e seus parágrafos na 36<sup>a</sup> versão da Medida Provisória n. 1.549-36/1997<sup>15</sup>, a saber:

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

§ 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.

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas *não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico*.

§ 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, existentes até 10 de outubro de 1997, ficam autorizados a cobrar e

---

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.717-6/DF*. Relator: Min. Sydney Sanches, 7 de novembro de 2002. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>.

15 BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 1.549-36 de 06 de novembro de 1997. *Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1549-36.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1549-36.htm).

executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como taxas e emolumentos instituídos em lei.

§ 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.

§ 6º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, existentes até 10 de outubro de 1997, promoverão, no prazo de noventa dias contados a partir de 7 de novembro de 1997, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo. (Grifos nossos).

Em suma, a citada ADI n. 1.717 requeria a declaração de inconstitucionalidade do art. 58 da MP n. 1.549-36/1997, bem como a suspensão liminar dos seus efeitos. Em 27 de maio de 1998, a citada MP foi convertida em lei sob o n. 9.649/1998, inovada com mais três parágrafos, prevendo a imunidade tributária dos bens, rendas e serviços, a competência da Justiça Federal para apreciação das controvérsias que envolvessem os conselhos e a determinação de nova data para adaptação dos estatutos e regimentos internos. No entanto, o STF entendeu serem inconstitucionais os dispositivos da Lei n. 9.649/1998, principalmente o estabelecimento da natureza privada aos conselhos, haja vista o caráter típico de Estado de suas atividades.

Apesar disso, o § 3º da citada lei (que estabelecia o regime celetista aos empregados dos conselhos) teve seu julgamento prejudicado, tendo em vista que, àquela altura, a redação do art. 39 da Constituição Federal havia sido alterada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, promulgada em junho de 1998.

Com o advento da EC n. 19/1998, desvanecia-se o Regime Jurídico Único aos servidores da administração direta e indireta, estabelecendo, no art. 39, que “[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”.

Com tal redação, tornava-se permissiva a instituição de regimes diferenciados para os servidores públicos da administração direta e indireta. No entanto, a EC n. 19/1998 foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI n. 2.135/DF, impetrada no STF em 27 de janeiro de 2000<sup>16</sup>.

A ADI n. 2.135/DF requer que seja declarada a inconstitucionalidade da redação dada pela referida emenda constitucional, incluindo o *caput* e os §§ 1º e 7º do art. 39.

Segundo a petição inicial da ADI n. 2.135, a EC n. 19/1998 revelava-se incompatível com o disposto no art. 60, §§ 2º (inconstitucionalidade formal) e 4º (inconstitucionalidade material) da Constituição Federal. Além disso, os impetrantes afirmaram que a Emenda foi promulgada sem que ambas as Casas Legislativas, em dois turnos de votação, tivessem aprovado alterações no texto constitucional<sup>17</sup>, configurando gravíssimo precedente no constitucionalismo brasileiro.

Julgada em 2 de agosto de 2007, o STF, por maioria de votos, deferiu parcialmente a medida cautelar suspendendo a eficácia da redação dada pela EC n. 19/1998 ao art. 39, *caput*. Assim, retornou-se à redação original do art. 39 da Constituição e à vigência do Regime Jurídico Único. Preocupado com os efeitos produzidos com a redação dada e o julgamento da cautelar, o STF ressaltou que ficaria subsistida, até o julgamento definitivo, a validade dos atos praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência da EC n. 19/1998, perfazendo então eficácia *ex nunc*, a contar da decisão ora proferida.

Com tal decisão, o que se verifica é uma linha de corte quanto às vigências da redação original do art. 39, *caput*, e da redação dada pela EC n. 19/1998, conforme Quadro 2:

---

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135*. Relator original: Min. Néri da Silveira, 27 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>.

17 Conforme se consubstancia no pedido, o texto normativo foi alterado na Câmara dos Deputados sem que houvesse a aprovação mínima necessária e, além disso, houve modificações de mérito no Senado Federal sem que tivesse sido novamente submetido à deliberação pela Câmara.

Quadro 2: Cronologia das redações do art. 39, *caput*, da CF

<b>Fato jurídico</b>	<b>Promulgação da Constituição</b>	<b>Promulgação da EC n. 19/1998</b>	<b>Decisão liminar da ADI n. 2.135</b>
<b>Redação</b>	Redação original do art. 39, <i>caput</i> .	Nova redação dada ao art. 39, <i>caput</i> .	Retorno da redação original do art. 39, <i>caput</i> .
<b>Efeito</b>	Regime Jurídico Único para servidores da administração direta, autárquica e fundacional.	Possibilidade de regimes jurídicos diversos no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional.	Subsiste a validade dos atos normativos gerados no período de vigência da redação suspensa até decisão final.
<b>Vigência</b>	De 5 de outubro de 1988 até 4 de junho de 1998.	De 4 de junho de 1998 até 2 de agosto de 2007.	A partir de 2 de agosto de 2007 até a data do julgamento final.

Fonte: Elaborado pelo autor

Sob esse ângulo, interessante atuação pode ser verificada em recomendação elaborada por procurador do Trabalho em Mogi das Cruzes (Notificação Recomendatória n. 1/2009<sup>18</sup>), a qual, no intuito de resguardar os efeitos jurídicos estabelecidos por atos normativos dos poderes Executivo e Legislativo locais de 8 municípios, bem como de precaver contra futuros transtornos às administrações municipais, instruiu que se atuasse sob 3 perspectivas:

- observar o regime estatutário para todos os agentes públicos admitidos após 2 de agosto de 2007;

18 BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Procuradoria Regional do Trabalho – 2ª Região. *Notificação Recomendatória n. 1/2009*. Procurador do Trabalho: Marco Antônio Ribeiro Tura. Mogi das Cruzes, 17 mar. 2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=414927>.

- manter em seus respectivos regimes, contratual ou estatutário, os agentes públicos admitidos anteriormente a 2 de agosto de 2007; e
- aguardar decisão final do STF, para, então, adotarem as medidas que vierem a ser necessárias ao fiel cumprimento da deliberação definitiva.

Ainda no horizonte das repercussões das alterações legislativas produzidas, no que se refere ao regime jurídico dos servidores, em especial no que se aplica aos servidores dos conselhos de fiscalização profissional, o procurador-geral da República, entendendo os transtornos jurídicos produzidos pela aparente inércia do Governo central ante a aplicação do Regime Único e concluindo pela obrigatoriedade do citado regime aos servidores dos conselhos de fiscalização profissional<sup>19</sup>, entrou com Ação Direita de Inconstitucionalidade, a ADI n. 5.367, requerendo a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 9.649/1998, precisamente no que se refere ao § 3º, bem como do art. 31 da Lei n. 8.042/1990<sup>20</sup> e do art. 41 da Lei n. 12.378/2010<sup>21</sup>, ambos os artigos determinavam a contratação de servidores sob o regime celetista.

19 “[...] é obrigatória a obediência ao regime jurídico estatutário por parte das autarquias corporativas, sendo incompatíveis com a Constituição da República o art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, o art. 31 da Lei 8.042/1990 e o art. 41 da Lei 12.378/2010, os quais autorizam contratação de pessoal por Conselhos de Fiscalização Profissional sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, ao analisar a mudança na redação do art. 39 do texto constitucional, observa: ‘Quanto ao pessoal, entendemos *legítima a adoção do regime trabalhista*, previsto no art. 58, § 3º, da Lei 9.649/98, *enquanto esta se mostrava eficaz*. Entretanto, *com a suspensão da eficácia do art. 39 da CF pelo STF, retornou o antigo dispositivo, que previa exatamente o regime jurídico único. Como as autarquias profissionais são sujeitas a regime jurídico de direito público, deverão adotar doravante o regime estatutário, que é o aplicável basicamente aos servidores da União.*’ (Grifos nossos) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.367*. Relatora atual: Min. Cármen Lúcia, 19 de agosto de 2015. Apenso principal: ADC n. 36. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9196597&prcID=4828140#>. Acesso em: 27 dez. 2017.).

20 “Cria os Conselhos Federal e Regionais de Economistas Domésticos, regula seu funcionamento e dá outras providências.”

21 “Regulamenta o exercício da Arquitetura e Urbanismo; cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR e os Conselhos de Arquitetura e Urba-

No mesmo período em que requereu a ADI predita, a Procuradoria-Geral da República (PGR) entrou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF n. 367<sup>22</sup>, contra o art. 35 da Lei n. 5.766/1971<sup>23</sup>, o art. 19 da Lei n. 5.905/1973<sup>24</sup>, o art. 20 da Lei n. 6.316/1975<sup>25</sup>, o art. 22 da Lei n. 6.530/1978<sup>26</sup>, o art. 22 da Lei n. 6.583/1978<sup>27</sup> e o art. 28 da Lei n. 6.684/1979<sup>28</sup>, requerendo a declaração de não recepção, pelo texto constitucional vigente, dos artigos confrontados na petição que estabelecem o regime celetista para a contratação de pessoal, a regulamentação dos cargos dos conselhos de fiscalização e a suspensão de concursos públicos e de contratação de pessoal por estes até que fossem aprovadas leis de estruturação de cargos dessas entidades, garantindo, com esta última, a não perpetuação da atual situação de inconstitucionalidade vivenciada por essas instituições.

## 5 Considerações finais

O Estado, personificado em instituições políticas e administrativas, cria, para o povo e em favor dele, regramentos necessários ao bem-estar social. Em que pese a intervenção estatal em direito

---

nismo dos Estados e do Distrito Federal – CAUs e dá outras providências.”

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 367*. Relatora atual: Min. Cármen Lúcia. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República, Congresso Nacional. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308102630&ext=.pdf>.

23 “Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia e dá outras providências.”

24 “Dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências.”

25 “Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional e dá outras providências.”

26 “Dá nova regulamentação à profissão de Corretor de Imóveis, disciplina o funcionamento de seus órgãos de fiscalização e dá outras providências.”

27 “Cria os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, regula o seu funcionamento e dá outras providências.”

28 “Regulamenta as profissões de Biólogo e de Biomédico, cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Biologia e Biomedicina e dá outras providências.”

privado e natural do indivíduo em officiar áreas de seu interesse, há sempre a necessidade de se considerar a fragilidade que a atuação de determinadas profissões pode causar à sociedade e, por tal lógica, deve valer o princípio da supremacia do interesse público.

Nesta seara, os conselhos de fiscalização profissional, no exercício de atividades típicas de Estado de regulação do exercício profissional, foram criados com o intuito de sujeitar os particulares à fiscalização técnica e ética ligada ao exercício de determinadas profissões, com vistas a preservar valores supremos.

Conclui-se que os conselhos cumprem os critérios estabelecidos pela doutrina para que sejam designados como autarquias, sendo esse entendimento inclusive sedimentado no STF, haja vista terem sua criação estabelecida por lei, personalidade jurídica de direito público e capacidade de autoadministração, serem detentoras de benesses e de poderes próprios do Poder Público, assim como desenvolverem atividades especializadas típicas de Estado.

Sobremaneira se verifica o empenho de dirigentes dessas autarquias em afastar algumas peculiaridades advindas da natureza jurídica dessas instituições, tais como a supervisão ministerial e o controle externo sobre a gestão contábil, financeira e orçamentária, mediante posturas políticas adotadas pelo Governo Central e pelo Parlamento brasileiros, além da intenção de manter e estabelecer por definitivo o regime celetista aos funcionários dessas entidades.

Nessa perspectiva, normas como o Decreto-Lei n. 968/1969, Lei n. 9.649/1998 e até mesmo as redações originais das leis de criação dos conselhos buscavam afastar o regime jurídico dos servidores como modalidade de contratação de seus funcionários.

Cabe destacar que, apesar de ser utilizado por alguns como fonte para rechaçar o regime estatutário dos servidores de conselhos, o Decreto-Lei n. 968/1969 foi criado antes da Constituição de 1988 e, conforme proferido pelo Supremo Tribunal Federal, não foi recepcionado pela atual Constituição, tendo em vista a instituição do regime estatutário aos servidores públicos. Da mesma forma, boa parte das leis de criação dessas autarquias foi criada

antes de 1988 e por esse motivo apresenta o regime celetista como regra de contratação de pessoal.

No entanto, conforme defendido pela Procuradoria-Geral da República, tais dispositivos não merecem aceitação pela Carta Magna, levando em conta o visível confronto de seus textos com o *status* atual da Administração Pública no que se refere ao estatuto de servidores.

Politicamente, o Estado (Poderes Executivo e Legislativo) tentou extinguir a necessidade do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis. Por meio da Emenda Constitucional n. 19/1998, o governo abria brecha legal para a contratação de pessoas por regime diverso do estatutário.

É com suporte nessa Emenda que a Lei n. 9.648/1998 foi regulamentada. Todavia, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135/DF, em sede de decisão preliminar do Plenário da Suprema Corte, estabeleceu o retorno à redação original do art. 39, *caput* (alterado pela EC n. 19/1998), regressando, por conseguinte, o Regime Jurídico Único aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

Em que pese às definições legais impostas, bem como a própria lógica dada ao ordenamento jurídico brasileiro, na realidade, existem ainda os conselhos que contratam pessoal sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas.

Os conselhos de fiscalização profissional, por apresentarem os atributos de uma autarquia, expressam, por consequência, amparo para reputar como servidores os funcionários dessas entidades. A legislação em vigor estabelece fundamentos difíceis de serem refutados quanto à aplicabilidade do Regime Jurídico Único aos servidores de tais entidades.

Cabe relevar, porém, que, atendendo por decisão liminar da ADI n. 2.135, com efeito *ex nunc* até decisão definitiva do caso, os servidores contratados no período de vigência da Emenda Constitucional n. 19/1998, devem, em tese, ser mantidos sob o regime pactuado, seja estatutário ou celetista, até que seja dada a decisão definitiva ao caso e se avaliem os efeitos da vigência da Emenda. Diferentemente, os contratados antes do período consti-

tucional de 1988 e após a decisão liminar citada deveriam, via de regra, estar regidos pelo Estatuto dos Servidores Cívicos.

O Ministério Público da União afirma a necessidade de criação legal dos cargos dos conselhos, bem como da regulamentação e regularização de tal situação, e a obrigatoriedade de se declararem inconstitucionais artigos de leis que prevejam a contratação de servidores sob guarida do regime celetista.

Concluir de tal forma não é dificultoso. No entanto, a inércia estatal e a falta de decisão definitiva por parte do Judiciário prejudicam e estendem por anos a resolução da questão, gerando cada vez mais imbróglis nas relações jurídico-trabalhistas dos funcionários de conselhos de fiscalização profissional.

## Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GAMBA, Luísa Hickel. Aspectos materiais da inscrição nos conselhos de fiscalização profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Conselhos de fiscalização profissional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 149-193.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Poderes administrativos. In: MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 137-171.