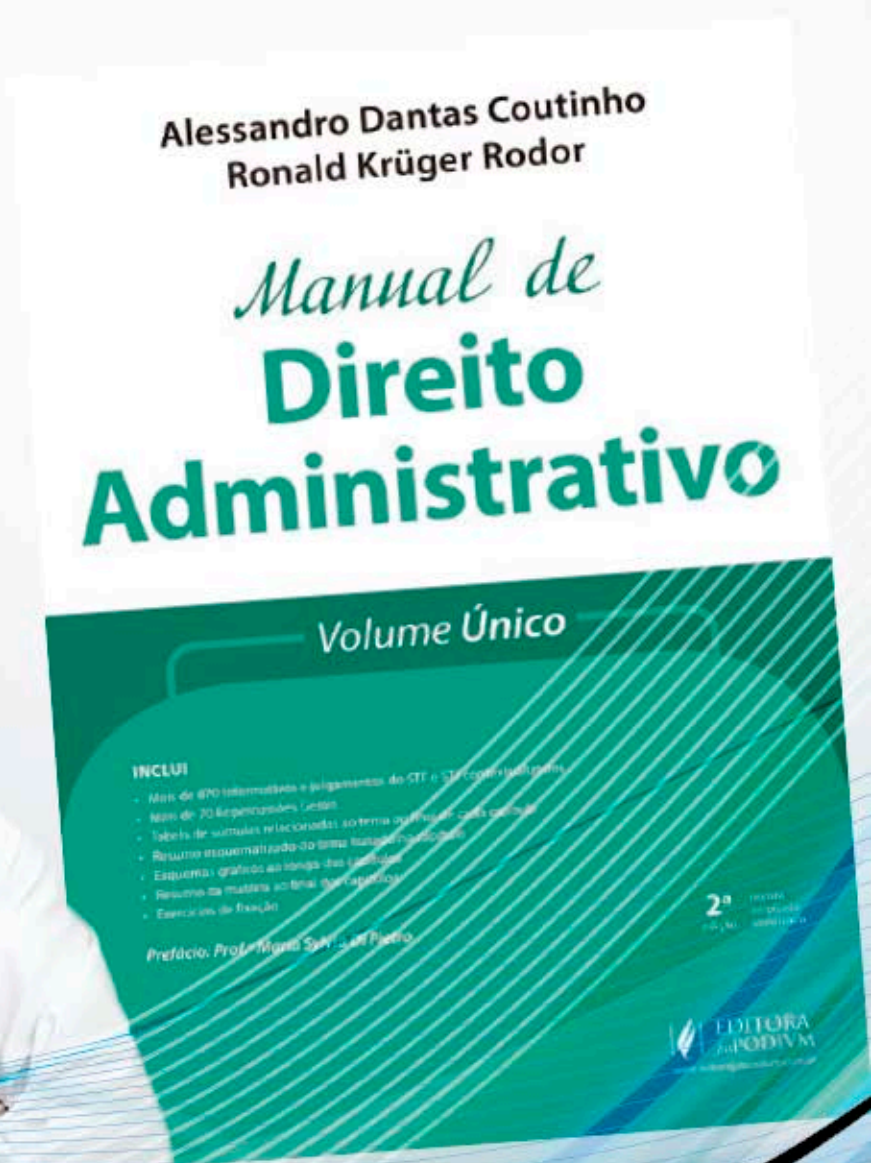


DEGUSTAÇÃO DA OBRA

MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

volume único, 2ª edição

TEMA: **AUTARQUIAS CORPORATIVAS
OU PROFISSIONAIS**



Alessandro Dantas Coutinho
Ronald Krüger Rodor

Manual de Direito Administrativo

Volume Único

INCLUI

- Mais de 670 tabelas, fluxos e julgamentos do STF e STJ com comentários
- Mais de 70 organizações, listas
- Tabela de sumários e lacunas do tema atualizado pela doutrina
- Resumo resumidamente do tema atualizado
- Esquemas gráficos ao longo das lições
- Resumo da matéria sobre autarquias
- Exercícios de fixação

Prefácio: Prof. Miguel Spina, do Píleo

2ª

edição

atualizada

em 2024

EDITORA
PODIVA

AUTOR **ALESSANDRO DANTAS COUTINHO**

3.9.3. Autarquias Corporativas ou Profissionais.

A Lei 9.649/98 deu aos Conselhos de Profissão natureza jurídica de direito privado. Ocorre que eles **exercem poder de polícia**^{36 37} pelo fato de limitarem e definirem o contorno para o exercício das profissões e ofícios por eles regulados, exigindo licenças para o exercício da atividade^{38 39} e aplicando penalidades, razão pela qual não podem ostentar a qualidade de particulares. Por esse motivo o STF, na ADI 1.717, declarou **que tais Conselhos têm natureza jurídica de autarquia federal**^{40 41}.

36. Os Conselhos Regionais de Farmácia possuem competência para fiscalização e atuação das farmácias e drogarias, quanto ao cumprimento da exigência de manterem profissional legalmente habilitado (farmacêutico) durante todo o período de funcionamento dos respectivos estabelecimentos, sob pena de esses incorrerem em infração passível de multa, nos termos do art. 24 da Lei 3.820/1960, c/c o art. 15 da Lei 5.991/1973. REsp 1.382.751-MG, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 12/11/2014, DJe 2/2/2015. Recurso Repetitivo. **Informativo nº 0554**. No mesmo sentido a **Súmula 561 do STJ**: Os Conselhos Regionais de Farmácia possuem atribuição para fiscalizar e autuar as farmácias e drogarias quanto ao cumprimento da exigência de manter profissional legalmente habilitado (farmacêutico) durante todo o período de funcionamento dos respectivos estabelecimentos.
37. O ato do Conselho de Contabilidade que requisita dos contadores e dos técnicos os livros e fichas contábeis de seus clientes, a fim de promover a fiscalização da atividade contábil dos profissionais nele inscritos, não importa em ofensa aos princípios da privacidade e do sigilo profissional. (REsp 1.420.396-PR, Rel. Min. Sérgio Kukina, por unanimidade, julgado em 19/09/2017, DJe 29/09/2017) **Informativo nº 612**.
38. Registre-se as seguintes súmulas do STJ sobre o tema: **Súmula 120: O oficial de farmácia**, inscrito no Conselho Regional de Farmácia, pode ser responsável técnico por drogaria; **Súmula 275: O auxiliar de farmácia não** pode ser responsável técnico por farmácia ou drogaria e **Súmula 413: O farmacêutico** pode acumular a responsabilidade técnica por uma farmácia e uma drogaria ou por duas drogarias..
39. O STJ, em tema julgado a título de Recurso Repetitivo, entendeu que “Não estão sujeitas a registro perante o respectivo Conselho Regional de Medicina Veterinária, nem à contratação de profissionais nele inscritos como responsáveis técnicos, as pessoas jurídicas que explorem as atividades de comercialização de animais vivos e a venda de medicamentos veterinários, pois não são atividades reservadas à atuação privativa do médico veterinário. (REsp 1.338.942-SP, Rel. Min. Og Fernandes, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 26/4/2017, DJe 3/5/2017. **(Temas 616 e 617)**
40. **Os Conselhos Profissionais são criados por lei e possuem personalidade jurídica de direito público, exercendo uma atividade tipicamente pública, qual seja, a fiscalização do exercício profissional. Os Conselhos são dotados de poder de polícia e poder arrecador.** STF. 1ª Turma. MS 28469, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 09/06/2015
41. **Importante registrar que 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. **POR ESTA RAZÃO os Conselhos Federais de Fiscalização Profissional não podem propor ações de controle concentrado de constitucionalidade** porque não estão no rol do art. 103 da CF/88, cujo rol é taxativo! STF. (Plenário. ADC 34 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 05/03/2015)

Sendo autarquia, **a anuidade cobrada pelo conselho de classe tem natureza tributária** (trata-se de contribuição). O não-pagamento da anuidade do conselho acarreta, portanto, a promoção de **execução fiscal**. Compete à Justiça Federal processar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de Fiscalização Profissional, conforme enuncia a Súmula 66 do STJ.

Todavia, atenção às exceções!

Vejamos a primeira exceção.

De acordo com as hipóteses legais que disciplinam cada entidade é possível o cancelamento do registro do profissional que deixar de pagar certo número de anuidades, como, por exemplo, duas consecutivas no caso do CREA, conforme previsto no artigo art. 64 da lei n.º 5.194/1966, o qual prescreve que:

Será automaticamente cancelado o registro do profissional ou da pessoa jurídica que deixar de efetuar o pagamento da anuidade, a que estiver sujeito, durante 2(dois) anos consecutivos sem prejuízo da obrigatoriedade do pagamento da dívida.

Levado o tema ao STJ⁴², este, em um primeiro momento, concluiu que os Conselhos de Fiscalização Profissional devem cobrar os profissionais inadimplentes por meio de Ação de Execução Fiscal e não por cancelamento do registro profissional, pois tal comportamento constituiria ato de coação ilícita.

Todavia, após este julgado, sobreveio a Lei 12.514/11, que, dentre outros pontos, trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral, sendo que seu artigo 8º prescreve que as referidas autarquias especiais **não executarão judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a quatro vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente.**

Frente a essa impossibilidade, a matéria foi reanalisada pelo Egrégio Tribunal. O caso concreto que gerou o precedente decorreu do julgamento de ação declaratória ajuizada em desfavor do CREA/MG, na qual se pleiteava o reconhecimento da ilicitude do cancelamento de registro profissional, bem como a indenização por danos morais e materiais decorrentes do ato.

Neste novo julgamento foi afastada a orientação anterior tendo em vista o advento da Lei n.º 12.514/11, acima mencionada. Logo, o órgão de fiscalização ficaria sem meios de cobrar judicialmente o devedor até que a dívida se tornasse superior ao referido montante. Ainda, registrou-se no julgado que o art. 64 da Lei n.º 5.194/1966 – cujo teor prevê o cancelamento do registro – não foi revogado nem, ao menos, tacitamente, devendo o hermeneuta interpretá-lo à luz da Constituição Federal de 1988.

Com isso, **concluiu-se o julgamento no sentido que Conselho de Fiscalização pode cancelar o registro do profissional que deixar de efetuar o pagamento da anuidade durante dois anos consecutivos sem prejuízo da obrigatoriedade do pagamento da dívida**, mas, para isso, deve obedecer às normas insculpidas no texto constitucional⁴³.

42. 1ª Turma, RESP 552.894-SE, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 22/3/2004.

43. . REsp 1.659.989-MG, Rel. Min. Herman Benjamin, por unanimidade, julgado em 25/4/2017, DJe 5/5/2017. Informativo nº 0603.

Segunda exceção! Entendeu o STJ, **inclusive sumulando a matéria**, que o arquivamento provisório previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/2002, dirigido aos débitos inscritos como dívida ativa da União pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou por ela cobrados, **não se aplica às execuções fiscais movidas pelos conselhos de fiscalização profissional ou pelas autarquias federais.**⁴⁴

*Não obstante os conselhos de fiscalização de profissão serem autarquias especiais, o STF entendeu que a eles não se aplica o regime de precatórios*⁴⁵. O Plenário reconheceu que os conselhos de fiscalização profissional são autarquias especiais — pessoas jurídicas de direito público, que se submetem à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) e ao sistema de concurso público para a seleção de pessoal. Além disso, esses órgãos são dotados de poder de polícia e poder arrecadador. **Entretanto, eles não participam do orçamento público, não recebem aporte do Poder Central e nem se confundem com a Fazenda Pública.**

Segundo o Colegiado, o sistema de precatório foi concebido para assegurar a igualdade entre os credores, com impessoalidade e observância de ordem cronológica, sem favorecimentos. Outra finalidade do sistema de precatório é permitir que as entidades estatais possam programar os seus orçamentos para a realização de despesas. Portanto, **o precatório está diretamente associado à programação orçamentária dos entes públicos.**

O STF ressaltou que os conselhos de fiscalização profissional têm autonomia financeira e orçamentária, portanto sua dívida é autônoma em relação ao Poder Público. Desse modo, inserir esse pagamento no sistema de precatório transferiria para a União a condição de devedora do conselho de fiscalização.

Apesar de serem considerados Autarquias Especiais, a elas não se aplicam todas as prerrogativas processuais que a autarquia “normal” possui. Além das já vistas acima, **os Conselhos de Classe não estão isentos do recolhimento de custas e do porte de remessa e retorno.** Segundo O STJ, a previsão contida no art. 4º, parágrafo único, da Lei n. 9.289/1996⁴⁶, que dispõe sobre as custas devidas à União, na Justiça Federal de primeiro e segundo graus, prevalece sobre as demais regras processuais.⁴⁷

Em âmbito de Repercussão Geral, o STF decidiu que *“é inconstitucional, por ofensa ao princípio da legalidade tributária, lei que delega aos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas a competência de fixar ou majorar, sem parâmetro legal, o valor das contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas, usualmente cobradas sob o título de anuidades, vedada, ademais, a atualização desse valor pelos conselhos em*

44. . Primeira Seção, aprovada em 14/12/2016, DJe 1/2/2017. É o que dispõe a súmula nº. 583.

45. RE 938837/SP, rel. orig. Min. Edson Fachin, red. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 19.4.2017. (RE-938837). Informativo 861

46. Art. 4º São isentos de pagamento de custas: I - a União, os Estados, os Municípios, os Territórios Federais, o Distrito Federal e as respectivas autarquias e fundações; II - os que provarem insuficiência de recursos e os beneficiários da assistência judiciária gratuita; III - o Ministério Público; IV - os autores nas ações populares, nas ações civis públicas e nas ações coletivas de que trata o Código de Defesa do Consumidor, ressalvada a hipótese de litigância de má-fé. Parágrafo único. **A isenção prevista neste artigo não alcança as entidades fiscalizadoras do exercício profissional, nem exime as pessoas jurídicas referidas no inciso I da obrigação de reembolsar as despesas judiciais feitas pela parte vencedora.**

47. 1ª SEÇÃO. REsp 1.338.247-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 10/10/2012. Informativo nº 0506

percentual superior aos índices legalmente previstos.” (RE 704.292/PR19 e 20, rel. ministro Dias Toffoli, julgamento em 30-6, 6 e 19-10-2016, ata publicada no DJE de 27-10-2016)

Sendo autarquias, são obrigadas a realizar **concurso público para a admissão de pessoal**. No julgado MS 28469, do STF, colhe-se o seguinte trecho: *“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 CRFB/88, quando da contratação de servidores. Precedente: RE 539.224, 1ª Turma Rel. Min. Luiz Fux, DJe.- 18/06/2012.”* Inclusive, há sumula do TCU neste sentido⁴⁸.

Quanto ao **regime de pessoal, por serem autarquias, seus servidores devem seguir o Regime Jurídico único, previsto na lei 8.112/90 para todos os servidores da União, que engloba suas autarquias.**

Registre-se que o artigo 58, § 3º da lei 9.649/98 enuncia que 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, **porém o STF, na ADIN nº 1.717-6, declarou inconstitucional tal art. 58 e, por arrastamento ou por reverberação legal, os demais parágrafos também sucumbiram.**

Por fim, **os conselhos de profissão estão sujeitos à contabilidade pública e à fiscalização do Tribunal de Contas**, se sujeitando, inclusive, quanto às suas contratações, às regras de licitação e contratos administrativos.

EXCEÇÃO À REGRA!

Atenção à exceção da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, pois o STF entendeu que ela não é autarquia, mas **entidade prestadora de serviço público independente**⁴⁹.

Vejamos trecho da decisão:

“(…) 2. Não procede a alegação de que a OAB se sujeita aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. 3. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. 4. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como ‘autarquias especiais’ para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas ‘agências’. 5. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. Essa não vinculação é formal e materialmente necessária. (...)” (STF, ADI 3.026/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ 29.09.2006).

48. **TCU - Súmula 227:** Por força do inciso II do art. 37 da Constituição Federal, a admissão de pessoal nos conselhos de fiscalização profissional, desde a publicação no Diário de Justiça de 18/5/2001 do acórdão proferido pelo STF no mandado de segurança 21.797-9, deve ser precedida de concurso público, ainda que realizado de forma simplificada, desde que haja observância dos princípios constitucionais pertinentes.

49. Não obstante a OAB não ser uma autarquia, **competete à Justiça Federal processar e julgar ações em que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)**, quer mediante o Conselho Federal, quer seccional, figure na relação processual. Tal matéria foi julgada em âmbito de Repercussão Geral no RE 595.332/PR15, cuja relatoria coube ao Ministro Marco Aurélio, julgamento em 31-8-2016, ata publicada no DJE de 12-9-2016.

O Procurador Geral da República ajuizou a ADI 3.026 objetivando que o artigo 79 do Estatuto da OAB fosse interpretado conforme a Constituição, de modo a ser exigido o concurso público para a admissão de pessoal. O STF, todavia, entendeu que a OAB não é uma autarquia, e sim uma “*pessoa jurídica ímpar*” (denominada também de “*serviço público independente*”), motivo pelo qual *não precisa fazer concurso público*. Apesar de não ter obrigações concernentes às pessoas públicas, a OAB goza de quase todas as vantagens daquelas.

Em resumo gráfico:

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL	
OAB	A anuidade não tem natureza tributária.
	O não-pagamento da anuidade, portanto, gera execução comum.
	As ações que envolvem a OAB tramitam na Justiça Federal
	A contabilidade não se submete ao regime público.
	O Tribunal de Contas não exerce controle sobre a OAB.
	O regime adotado é o celetista.

50. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 188.

51. Inclusive, há decisão do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, com a novel Constituição, não foi recepcionada a fundação pública de direito privado, existindo, apenas, as de direito público. Veja trecho do teor da ementa do REsp 31.549: “Processual civil. Fundação governamental estadual. Pessoa jurídica de direito público. A Lei n.º 7.596/87, na parte em que tem a fundação como pessoa de direito privado, não foi recepcionada pela nova Constituição, a qual dá tratamento de pessoa de direito público às fundações governamentais. Privilégios do art. 188 do CPC (...)”.