



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESPECIALIZAÇÃO DE DIREITO DO ESTADO

LUIZA PEREIRA

**CRÍTICAS E COMENTÁRIOS AO REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO DOS
CONSELHOS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS NO BRASIL**

Porto Alegre
2018

LUIZA PEREIRA

**CRÍTICAS E COMENTÁRIOS AO REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO DOS
CONSELHOS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como pré-requisito para obtenção do título de
Especialista em Direito do Estado na
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Doutor Carlos Eduardo
Dieder Reverbel.

Porto Alegre
2018

Dedico este trabalho a Cecília Pereira P. M. Escobar, minha filha, minha força e minha inspiração e a Maurício Conceição Danieli, meu companheiro e base dos meus sonhos.

RESUMO

Este trabalho se dedica a estudar o histórico legal, a natureza jurídica e o regime jurídico de contratação dos Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil e, compreender a causa motivadora das recentes discussões perante o Supremo Tribunal Federal – STF, tendo em vista a complexidade do tema. Apresenta a história da origem dos conselhos e suas criações normativas, correntes doutrinárias acerca das formas de contratação, analisando as possibilidades legais de cada uma delas. Conclui que o modelo de conselho profissional estabelecido no Brasil tem uma tendência auto-reguladora que fomenta um exercício profissional cada vez mais democrático, merecendo que suas características sejam readequadas ao tipo de sociedade atual, a fim de que se estabeleçam decisões clarividentes e oportunamente aplicáveis tanto na seara jurídica quanto fática, bem como, os prejuízos de um sistema de contratação não homogêneo.

Palavras-chave:

A história dos Conselhos de Profissões Regulamentadas. Conselhos Profissionais. Conselhos de Profissões Regulamentadas. Histórico legal. Autarquias. *Sui Generis*. Natureza Jurídica. Regime Jurídico. Contratação. Celetista. Estatutário. Concurso Público.

ABSTRACT

This work is dedicated to studying the legal history, juridical nature and juridical regime of hiring the Regulated Professions Councils in Brazil and, to understand the motivating cause of the recent discussions against the Federal Supreme Court (STF), in the view of the complexity of the topic. It presents the history of the origin of the councils and their normative creations, doctrinal currents about the contracting ways, analyzing the legal possibilities of each of them. It concludes that the model of professional council established in Brazil has a self-regulatory tendency that fosters an increasingly democratic professional practice, deserving that its characteristics be adapted to the current type of society, in order to establish clear and timely decisions applicable both in the legal area as well as the damage of a system of hiring non-homogeneous.

Key-Words:

The history of the Councils of Regulated Professions. Professional Councils. Councils of Regulated Professions. Legal history. Autarchies. *Sui Generis*. Juridical Nature. Legal Regime. Hiring. Statutory. Public Concourse.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RJU	Regime Jurídico Único
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de descumprimento de Preceito Fundamental
CFR	Constituição Federal da República
CF	Constituição Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
CTN	Código Tributário Nacional
DF	Distrito Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
TCU	Tribunal de Contas da União
PR	Partido da República
AGU	Advocacia Geral da União
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. O SURGIMENTO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.....	09
3. A EVOLUÇÃO LEGAL DOS CONSELHOS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS NO BRASIL	11
3.1. Os impasses históricos estabelecidos	14
4. A NATUREZA JURÍDICA	18
5. O REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO.....	22
5.1. O histórico de insegurança do regime de contratação dos Conselhos Profissionais	26
6. CRÍTICAS E COMENTÁRIOS AO REGIME DE CONTRATAÇÃO Erro! Indicador não definido. 29	
7. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS	33
REFERÊNCIAS	36

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objeto inicial de estudo a história dos Conselhos Fiscalizadores de Profissões Regulamentadas no Brasil, a fim de desvendar os mecanismos ainda obscuros em assuntos jurídicos de relevância para o tema. Logo, a natureza jurídica dos Conselhos, bem como, o regime jurídico de contratação de seus profissionais, tendo em vista a existência de divergências doutrinárias e a ausência de homogeneidade nos casos práticos de aplicação das referidas contratações.

A falta da isonomia na adoção de um modelo de contratação para os Conselhos Profissionais gerou uma atmosfera de insegurança jurídica que permeia as referidas relações, situação que deu azo a introdução da discussão na Suprema Corte do País.

A pesquisa iniciará com uma passagem histórica breve de outros países, até adentrar no Brasil, onde apontará como se deu o início de seu exercício e contextualização. Nessa verificação histórica, o estudo seguirá por uma linha do tempo retratando acontecimentos jurídicos correlatos aos Conselhos, na tentativa de abordar se houveram mudanças e impasses significativos que possam auxiliar no entendimento atual. Abordar-se-á artigo a artigo as mudanças de cada preceito legal, com algumas observações pertinentes ao entendimento da origem, criação e contexto atual dos Conselhos Profissionais.

Realizada a evolução histórica, a pesquisa passará a abordar a definição da natureza jurídica dos Conselhos, tendo em vista que o referido tema é o escopo estrutural da celeuma constitucional. Neste enfoque, abordar-se-á as diversas correntes doutrinárias, passando-se ao exame do regime jurídico de contratação e sua questão de conflito, entreposta entre o regime estatutário, celetista ou regime jurídico único – RJU. Por fim, críticas e comentários acerca dos posicionamentos doutrinários.

Atualmente, tramitam perante o Supremo Tribunal Federal – STF, acerca do tema em exame, a Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 36/DF¹, a Ação Direta de

¹BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 36/DF. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/321792792/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-36-df-distrito-federal-0002146-0320151000000>>. Acesso em 20 jun. 2017.

Inconstitucionalidade - ADI nº 5367/DF² e a Ação de Descumprimento de Preceito Legal Fundamental – ADPF nº 367/DF³, porfiando-se a constitucionalidade e a recepção das normas regulamentadoras do regime jurídico dos Conselhos Profissionais.

A falta de isonomia legal na área deu azo a presente pesquisa, em sua migração temporal entre administração privada ou pública, direta ou indireta, e os seus tipos de atribuições, realizadas por uma análise histórica e temporal.

O presente estudo tem a ambição de demonstrar os motivos, divergências e bases para grande celeuma vivida acerca do regime de contratação dos Conselhos Profissionais brasileiros, abordando os pontos já referidos, necessariamente, inseparáveis e indispensáveis ao completo entendimento do tema.

²BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5367/DF. Disponível em <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309397013&tipoApp=.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

³BRASIL. STF. Ação de Descumprimento de Preceito Legal Fundamental– ADPF nº 367/DF. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/338860824/andamento-do-processo-n-367-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-18-05-2016-do-stf>>. Acesso em 20 jun. 2017.

2. O SURGIMENTO DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS

Para o doutrinador João Batista Gomes Moreira, as chamadas profissões liberais vivenciaram ao longo da história uma série de transições, desde a vultuosa posição social e cargos de poder que eram destinados a profissões como a medicina e a advocacia, passando por fases de julgar as referidas profissões cargos públicos ou parapúblicos. Rememorando o período Alemão do século XX, quando surgiu o conceito de profissões estadualmente vinculadas, salientando o caráter público das profissões liberais.⁴

Atualmente, o delineamento de vultuosa posição social transformou-se democraticamente, abrindo um viés diferenciado e estruturalmente evolutivo, abarcando em sua configuração assalariados e variadas formas societárias.

Salienta-se que mesmo antes da Revolução Industrial e do Liberalismo, ocorridos nos séculos XVIII e XIX algumas profissões já demonstravam estar interessadas em manter um vínculo entre os profissionais em suas respectivas classes. Ricardo Teixeira do Valle Pereira indica em uma de suas obras, que mesmo antes da Era Cristã, já mencionava-se o “*collegia romanos*”, o que equiparava-se às corporações da época medieval.⁵

As próprias corporações denominadas “grêmios, fraternidades e sociedades de ofício”, foram criadas no século XI, com o escopo elitista de proteção à liberdade e ao mercado, garantindo o privilégio de alguns em detrimento de outros.⁶

No século XVIII, ano de 1791, essas “sociedades” tiveram o seu fim na França, face à Revolução Francesa, que estabeleceu um sentimento de libertação profissional, determinando-se, inclusive, a extinção daquelas fraternidades.⁷ Só em 1864, a França passou a reconhecer os direitos de associação e também de greve.

⁴MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.183-184.

⁵PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. *Histórico dos Conselhos de Fiscalização profissional* In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). *Conselhos de Fiscalização Profissional Doutrina e Jurisprudência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p.17 - 25.

⁶Ibidem. p. 22.

⁷Ibidem.

No Brasil, os Conselhos de Profissões Regulamentadas foram criados na década de 1950, com o objetivo de disciplinar, normalizar, regulamentar e fiscalizar a atividade profissional das respectivas categorias, a fim de determinar os parâmetros mínimos para o exercício profissional advindo de formação acadêmica ou de nível técnico correspondente, garantindo assim, limitação do seu exercício àqueles preparados para tal.

Frise-se que o presente artigo não tem o objetivo de estudar o direito comparado, apenas o menciona, a fim de contextualizar a origem histórica do tema e, evidenciar que a cultura social estabelecida em um determinado ambiente é o que se relaciona ao modo de atuação dos Conselhos Profissionais e em como o Estado irá interferir em cada profissão, para sua adequação ao ordenamento jurídico e aplicação à realidade moderna. Tanto é que com o passar dos anos, mazelas acerca de temas antigamente consolidados vem sendo pauta de discussão e, essas referidas mudanças podem conduzir à inconstitucionalidade de uma norma anteriormente válida.⁸

⁸BARROSO, Luis Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.137.

3. A EVOLUÇÃO LEGAL DOS CONSELHOS DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS NO BRASIL

O primeiro viés estabelecido constitucionalmente que pode se relacionar ao tema, sem maiores formalidades quanto às diretrizes do exercício profissional, foi o artigo 179, inciso XXIV da Constituição Imperial de 1824, que aduzia:⁹

"Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, á segurança, e saúde dos Cidadãos."

Posteriormente, em termos gerais da Constituição Brasileira de 1891, ainda que o avanço tenha sido notório, a ideia sobre os Conselhos Profissionais manteve-se quase que inerte, conforme seu artigo 72, parágrafo 24:¹⁰

"É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial."

Seguindo a linha temporal, a Constituição Brasileira de 1934, acrescentou ao texto, o artigo 5º, inciso XIV, que deu início ao tema de fiscalização do exercício profissional no País, ainda que timidamente e com as ressalvas do artigo 113, item 13 do mesmo diploma, que assim estabeleciam:¹¹

"CFR/1934 Art. 5º - Compete privativamente à União: XIX - legislar sobre: k) condições de capacidade para o exercício de profissões liberais e técnico-científicas assim como do jornalismo; [...]"

Art. 113, item 13 - "É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, dítadas pelo interesse público."

Entretanto, face ao período autoritário estabelecido no País, a Constituição Federal de 1934 teve curta duração, sendo substituída no ano e 1937, por um texto de viés fascista, que tinha por base a Constituição Polonesa de 1935, estabelecendo o que segue: ¹²

⁹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>, Acesso em 24 ago. 2017.

¹⁰ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 24 ago.2017.

¹¹ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 24 ago.2017.

¹²Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm> Acesso 24 ago. 2017.

Art. 138 - A associação profissional ou sindical é livre. Somente, porém, o sindicato regularmente reconhecido pelo Estado tem o direito de representação legal dos que participarem da categoria de produção para que foi constituído, e de defender-lhes os direitos perante o Estado e as outras associações profissionais, estipular contratos coletivos de trabalho obrigatórios para todos os seus associados, impor-lhes contribuições e exercer em relação a eles funções delegadas de Poder Público.

Foi a primeira vez que declarou-se o fato das associações sindicais exercerem funções delegadas de poder público, uma vez que autorizadas a estipular contratos coletivos e cobrar contribuições. Naquele período autoritário, o então Presidente do País, Getúlio Vargas, por meio do decreto de nº 10.358 de 1942¹³, declarou estado de guerra em todo território nacional, decretando ainda, que uma série de artigos deixava de vigorar, entre eles o artigo 138 transcrito acima.

Afirmado a personalidade jurídica dos Conselhos, incontestavelmente de direito público, com o surgimento dos Conselhos Federais, criados por Lei, em 1945, paraconstitucionalmente, fora promulgado o Decreto Lei 7955, com o seguinte texto relativo ao Conselho Federal de Medicina:

“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.”

Passado o período autoritário, o processo de redemocratização posterior à queda de Getúlio Vargas, fazia-se necessária uma nova ordem constitucional, que tomou forma com o surgimento da Constituição de 1946, que carregava em seu texto a necessidade de especificar o exercício das funções públicas delegadas aos conselhos profissionais, assim dispendo:¹⁴

Art. 159 - É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas por lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo Poder Público.

¹³Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10358.htm> Acesso em 10 ago. 2017.

¹⁴ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso 24 ago. 2017.

No período militar, ainda que absorvendo instrumentos ditatoriais por meio de emendas, a Constituição Federal de 1967, seguiu a mesma linha no que diz respeito ao tema em comento, mantendo a livre associação sindical e a necessidade de regulação, por lei, do exercício de funções delegadas.¹⁵

Art. 159 CF/67 - É livre a associação profissional ou sindical; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de Poder Público serão regulados em lei.

§ 1º - Entre as funções delegadas a que se refere este artigo, compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, contribuições para o custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais e para a execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.

Dessa forma, as Constituições Federais de 1946 e 1967, amparavam em seu texto que o regime jurídico permitido para a contratação de funcionários dos Conselhos poderia ser celetista ou estatutário, nos termos do Decreto Lei nº 968 de 1969.¹⁶

Ainda que estabelecida em período ditatorial, a Constituição promulgada em 1967 manteve a mesma linha em relação à delegação dos poderes públicos, o que vigorou desde a Constituição promulgada em 1973 até a Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que temos em vigor até os dias atuais, podemos perceber de sua norma que não revoga os preceitos antigamente estabelecidos, formando assim o contexto sob a égide do qual surgiram os Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil.¹⁷

Art. 5º, XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte: [...]

Comprovando-se que os Conselhos Profissionais surgiram com o objetivo de disciplinar, normalizar, regulamentar e fiscalizar a atividade profissional das respectivas

¹⁵Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm> Acesso em 25 ago. 2017.

¹⁶ Artigo 1º do Decreto Lei 968 de 1969 – “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.”

¹⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 25 ago. 2017.

categorias, a fim de determinar os parâmetros mínimos para o exercício profissional garantindo assim, limitação do seu exercício àqueles preparados para tal.

3.1. Os impasses históricos estabelecidos

Ainda, que a Constituição de 1988 tenha em seu texto um extenso capítulo conferindo personalidade jurídica de direito público às autarquias, firmando entendimento referente à natureza jurídica dos Conselhos, de outro lado, o seu advento não acarretou mudanças ao regime jurídico dos servidores que estavam vinculados.¹⁸

Na prática, os Conselhos Profissionais não conseguiram acompanhar as mudanças constitucionais, até mesmo porque o artigo 39, que tratava do regime aplicável aos funcionários, era norma de eficácia limitada e, por isso, precisava de uma lei que o regulamentasse.¹⁹

Em 11 de dezembro de 1990, surgiu a Lei 8.112 que estabeleceu o Regime Jurídico Único – RJU, para a administração pública direta, autarquias e fundações, de forma que os funcionários das autarquias federais, hipoteticamente, deveriam migrar do regime celetista para o estatutário, retirando dos Conselhos a possibilidade de contratação destes pelo regime privado.²⁰

Acontece, que obstaculizando um entendimento uniforme e aplicável para os Conselhos Profissionais, o disposto no artigo 243 da Lei 8112 de 1990 e o disposto no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acabam por gerar um conflito.²¹

¹⁸Capítulo VII, Título III – artigos 37 a 43 da Constituição Federal de 1988.

¹⁹ Artigo 39 da Constituição Federal de 1988 – “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.”

²⁰ Artigo 243 da Lei 8112 de 1990 – “Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei 1.711, de 28 de outubro de 1952 – Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei 5.452, de 1.º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§ 1º Os empregados ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação. (...)”

²¹ Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais – ADCT – “Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

A referida lei que disciplina o regime jurídico único, sem especificação correta de qual seria este regime, enquanto a Constituição Federal estabelece o concurso público como requisito para *efetivação* no serviço público, dessa forma os funcionários admitidos sob a égide das leis trabalhistas não poderiam migrar de forma automática

Dessa forma, aos empregados contratados pelas leis trabalhistas, a Constituição Federal, admitiu estabilidade, desde que, estivessem já em exercício no serviço público da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações e autarquias.²² Já os servidores admitidos por aprovação em concurso público possuem *efetividade*, conforme o texto que segue:

“(…) A estabilidade é uma garantia do servidor, que, ao adquiri-la, não pode ser desinvestido do cargo ou emprego que ocupa, salvo no caso de cometimento de infração disciplinar que justifique a aplicação de pena de demissão. A efetividade, todavia, é um atributo do cargo, e cargo é um posto a ser ocupado na Administração Pública, com funções e padrão remuneratório específicos. No caso do cargo em provimento efetivo, há necessidade de concurso público para ingresso. (...). Assim, como estabilidade e efetividade não se confundem, e tendo em vista a redação do art. 19 ADCT, é evidente que os servidores celetistas que estavam no serviço público havia cinco anos ou mais à data da promulgação da Constituição de 1988 foram apenas estabilizados excepcionalmente. Para adquirirem efetividade (ou seja, para se tornarem servidores estatutários) deveriam prestar concurso público, na forma da lei.”²³

A questão toda tem como base o art. 243 da Lei 8.112 de 1990, que autorizou a transição dos funcionários celetistas para estatutários, o que permanece até os dias atuais, sem qualquer questionamento quanto a sua constitucionalidade perante o Supremo Tribunal.

Ainda, mesmo com o advento da Lei de 1990, muitos conselhos ainda não conseguem realizar concurso público, diante da necessidade de serem criados e regulamentados por Lei, dentre outros requisitos que não são o objeto do presente estudo, que cuida apenas de verificar a origem dos conselhos e dos impasses legais estabelecidos.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.”

²²Ibidem.

²³ MAURIQUE, Jorge Antonio. Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência. 3ª. ed. São Paulo : Editoria Revista dos Tribunais, 2013. página 92.

Frise-se que são 20 (vinte) anos de aplicação do referido artigo e uma mudança no ordenamento deveria atentar ao princípio da segurança jurídica.

Em 1998 a Lei 9.649, com o objetivo de extinguir a submissão dos conselhos profissionais ao regime estatutário, dispôs que eles não mais seriam autarquias e estabeleceu sua natureza jurídica de direito privado, passando a exercer suas atividades de fiscalização em caráter privado por delegação do Poder Público e, os empregados originariamente estatutários passariam a submeter-se ao regime celetista. No entanto, o regime estatutário permaneceu válido, uma vez que o Regime Jurídico Único - RJU havia sido estabelecido em 1990.

A referida lei teve a vigência de 4 (quatro) anos, quando no ano de 2002, a ADI nº 1717/DF, a julgou inconstitucional.²⁴

Todavia, a superveniência da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 transformou a redação original do artigo 39 da Constituição Federal, extinguindo o regime jurídico único, restabelecendo a faculdade da adoção do regime celetista e possibilitando às autarquias a contratação em regime estatutário ou celetista para a Administração Pública.²⁵

No ano 200, a Lei nº 9.962, abriu a possibilidade para que a administração indireta admitisse servidores celetistas, ou empregados públicos, vindo a disciplinar.

Com o julgamento da ADI nº 2135/DF declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, com a repriminção da redação originária do caput do artigo 39 da Constituição Federal, obrigando a contratação dos servidores pelo Regime Jurídico Único, resguardando as situações consolidadas na vigência da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

²⁴EMENTA: 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 § 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. (STF, ADI 1717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Acórdão, DJ 28.03.2003).

²⁵Nova redação do Artigo 39 da Constituição Federal de 1988 –“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. ”

Dando como encerrada até então a história legal dos Conselhos Profissionais e, perpetuando as mazelas judiciais no entorno da questão.

4. A NATUREZA JURÍDICA

Como já referido, os conselhos de fiscalização de profissões foram criados para regulamentar, fiscalizar, disciplinar, punir e zelar os serviços prestados por determinadas classes de profissionais. Entretanto, a natureza jurídica dos conselhos pode ser encontrada classificada como: corporativa, especial, *sui generis*, paraestatal ou até mesmo entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado.

Para alguns doutrinadores, os Conselhos Profissionais, à exceção da Ordem dos Advogados do Brasil²⁶, passam a ostentar natureza jurídica de entidades autárquicas, sujeitos designados ao ônus e bônus da administração pública, uma vez que gozam de privilégios, devendo submeter-se as restrições impostas a estas entidades.²⁷

Os Conselhos Profissionais, também recebem a qualificação de autarquias corporativas ou profissionais, de uma parcela ideológica que fundamenta sua arguição na responsabilidade existente pela inscrição dos profissionais, ora filiados e pela fiscalização das atividades exercidas pelos mesmos, atribuição de exercício por outorga de atividade típica e indelegável do Estado na área de polícia administrativa.²⁸

Por oportuno, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal enfrentou este tema separadamente, em casos privados, bem como, no Mandado de Segurança de nº 22.643-9/SC, no qual o Ministro Relator Moreira Alves, por votação unânime, decidiu que:

²⁶STF: ADI 3.026/DF. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ARTIGO 79 DA LEI N. 8.906, 2ª PARTE. “SERVIDORES” DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. PRECEITO QUE POSSIBILITA A OPÇÃO PELO REGIME CELESTISTA. COMPENSAÇÃO PELA ESCOLHA DO REGIME JURÍDICO NO MOMENTO DA APOSENTADORIA. INDENIZAÇÃO. IMPOSIÇÃO DOS DITAMES INERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA. CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL). INEXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO PARA A ADMISSÃO DOS CONTRATADOS PELA OAB. AUTARQUIAS ESPECIAIS E AGÊNCIAS. CARÁTER JURÍDICO DA OAB. ENTIDADE PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/760367/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3026-df>>. Acesso em 20 jun. 2017.

²⁷ FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Fórum, 2012. p. 159.

²⁸ MAURIQUE, Jorge Antônio. *Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência*. Participam desta edição Jorge Antonio Maurique, Luísa Hickel Gamba, Otávio Roberto Pamplona, Ricardo Teixeira do Valle Pereira; coordenador Vladimir Passos de Freitas – 3. ed. rev., atual. eampl. - São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2013. p. 56.

"(...) – 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.

[...]

Esses Conselhos – o Federal e os Regionais – foram, portanto, criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem eles a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal, é atividade tipicamente pública. Por preencherem, pois, os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia, embora a Lei que os criou declare que todos, em seu conjunto, constituem uma autarquia, quando, em realidade, pelas características que ela lhes dá, cada um deles é uma autarquia distinta."

A peculiaridade dessas entidades inicia-se desde a sua criação. Criadas por lei, ainda que executem desde o princípio de sua fundação, atividade típica de Estado, correlata ao poder de polícia, na fiscalização do exercício de atividades profissionais, gozando de prerrogativas típicas das entidades Públicas, como a imunidade tributária, e possibilidade de ingressar com ação de execução fiscal, ainda assim, não estão vinculadas ou subordinadas direta ou indiretamente a qualquer entidade política.²⁹

Quando há necessidade da Administração Pública delegar suas atividades típicas de Estado, processa-se o instituto jurídico da descentralização, pelo meio do qual originaram-se por exemplo, as autarquias e fundações públicas, com o fito de realizar atividades impossíveis para pessoas jurídicas de direito privado, tendo em vista as características específicas e condicionantes do direito público, que envolvem ao mesmo tempo liberdade individual e bem estar coletivo.

No âmbito das atividades típicas de Estado, encontra-se o já mencionado poder de polícia, o qual consagra o condicionamento, intervenção, interferência e limitação das atividades particulares, tendo em vista interesses sociais³⁰, vale destacar a definição legal do conceito do poder de polícia contida no artigo 78 do Código Tributário Nacional:

Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

²⁹FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Fórum, 2012. p. 159.

³⁰MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809.

Nesta seara, destaca-se que a regulação sobre a aptidão, controle de atividades e fiscalização da atuação de determinados profissionais, considera-se como exercício do poder de polícia que é desenvolvido pelos conselhos profissionais em função de outorga da administração pública. Em se tratando do livre exercício profissional um direito fundamental, a efetiva limitação do seu exercício esbarra na esfera privada da liberdade dos indivíduos, motivo pelo qual, tal atividade deve firmar-se em preceitos constitucionais (restrição imediata) ou em lei ordinária que retire seu fundamento próximo da Constituição (restrição mediata).³¹

Desta feita, o poder de polícia e imunidade tributária, por exemplo, deslocaram a competência das ações em que sejam parte os conselhos profissionais, para a justiça federal, nos moldes do artigo 109, inciso I da Constituição Federal, consoante dispõe a súmula 66 do Superior Tribunal de Justiça “*Compete à justiça federal processar e julgar execução fiscal promovida por Conselho de fiscalização profissional*”.³²

Em contrapartida, dentre as já referidas peculiaridades encontra-se na necessidade de recolhimento de custas pelos Conselhos de Fiscalização³³, a inexistência de sujeição à integralidade do regime jurídico administrativo, bem como, a não incidência da prestação de serviços públicos típicos, os conselhos profissionais detêm autonomia administrativa, financeira e orçamentária e seu orçamento não decorre de verbas públicas.

Frise-se ainda, que o caso da OAB, segundo a Suprema Corte, a atribuição peculiar, decorreria do desenvolvimento de atividades que ultrapassam à esfera corporativa, alcançando feição institucional, o que não é exclusividade apenas da OAB. Essa dimensão existe igualmente em outras entidades, como no Conselho Federal de Medicina, onde seus membros trabalham com os bens mais preciosos de todo indivíduo: a saúde e a vida. De maneiras distintas, outros conselhos de fiscalização profissional excedem a seara corporativa ao condicionar, supervisionar e punir o exercício de profissões.³⁴

³¹MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional. Limitações dos Direitos Fundamentais*. cap. 3, item II. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

³²CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª edição. 2016. p. 176.

³³ STF. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 926.345 - Relatora Ministra Carmem Lúcia. Julgado em 29 mar. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000315229&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 20 jun. 2017.

³⁴Ação direta de inconstitucionalidade 5.367/DF. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/pesquisa/listarPesquisa.asp?termo=adi+5367>> . Acesso em 20 jun. 2017.

Cabe salientar o que elucidou acerca do tema, o Tribunal de Contas da União:

“Os conselhos de fiscalização profissional são autarquias corporativas, *sui generis* portanto, cujas características divergem das demais autarquias, vez que não estão sujeitas a vinculação ou subordinação direta ou indireta a entidade da Administração Pública, não recebem recursos diretos ou indiretos do Orçamento da União, seus empregados são remunerados por recursos arrecadados pela própria categoria, bem como seus cargos não são criados por lei, como ocorre com as demais autarquias, não sendo, desse modo, servidores públicos em sentido estrito, aos quais se refere o art. 39 da Constituição Federal. 2. A natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional não conduz ao entendimento de que esses se confundem com as autarquias em geral, sobre as quais incide o disposto no art. 39 da Constituição Federal. 3. O regime jurídico dos empregados das autarquias corporativas denominadas conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas continua sendo o disposto no art. 58, § 3º, da Lei 9.649/1998, vez que o exame da constitucionalidade do referido parágrafo foi considerado prejudicado na ADI 1717/DF e que o decidido na ADI 2135 pelo STF, em sede de cautelar, não alcança, de todo modo, as referidas entidades”.³⁵

Destarte, demonstra-se razoável que a natureza jurídica dos conselhos profissionais seja autárquica, da mesma forma que demonstra-se razoável a sua característica *sui generis*, não lhe sendo aplicável as normas relativas à administração interna das autarquias federais, tendo em vista que o grau de independência das autarquias em relação ao ente criador é variável, e está definido na lei que a institui ou a altera, cabendo ao legislador delinear a natureza de suas atividades e o interesse público envolvido.³⁶

³⁵ TCU. Processo TC nº 021.936/2009-8. Acórdão nº 298/2010 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultoPagina=S&item0=30625>>. Acesso em 20 ju. 2017.

³⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

5. O REGIME JURÍDICO DE CONTRATAÇÃO

Percorrida a incumbência de estudar a natureza jurídica cerca dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas no Brasil, tendo em vista que se faz necessário o debate, também para o fim de solucionar as mazelas do regime jurídico, ainda irresolutas.

De forma ainda mais eminente, o regime jurídico estabelecido para a contratação de funcionários, flutua com ainda mais insegurança jurídica no ordenamento pátrio.

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que deve corresponder aos servidores autárquicos, o mesmo regime jurídico de contratação dos servidores da administração direta, face a promulgação da lei 8.112, de 1990, assistindo assim ao que antes era disposto no artigo 39 da Constituição Federal, no que diz respeito a imposição de um regime único de contratação para a administração direta, autarquias e fundações públicas, ou seja, que o vínculo existente entre autarquias e seus servidores não é de natureza contratual, mas institucional ou estatutário.³⁷

A referida Lei³⁸ prevê em seu artigo primeiro, que a contratação das autarquias seja realizada por regime jurídico único, entendido pela doutrina majoritária como estatutário:

Art. 1º - Esta Lei institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas federais.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Algumas categorias se enquadrarão necessariamente como servidores estatutários, ocupantes de cargos e sob regime estatutário, estabelecido por leis próprias: trata-se dos membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública. [...]

O regime estatutário é que deve ser adotado, tendo em vista que as carreiras típicas de Estado não podem submeter-se a regime celetista, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI 2.310 (pertinente ao pessoal das agências reguladoras). Ainda que para atividades-meio o regime celetista fosse aceitável, o

³⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26a edição - São Paulo: Malheiros, 2009. p. 167.

³⁸ Lei nº 8.112 de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

vínculo de natureza estatutária se impõe em decorrência da exigência de que o regime jurídico seja único.³⁹

Segundo a doutrina predominante, os funcionários dos conselhos profissionais, já que considerados autarquias, deveriam ser regidos por um regime jurídico único, proveniente de estatuto, entretanto, fática e juridicamente este entendimento não é homogêneo.⁴⁰

Em 27 de Maio de 1998 fora promulgada a Lei 9.649, que dispõe em seu artigo 58, §3º, que os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, vedando-se naquela oportunidade a transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

A questão levita perante a Suprema corte do País (STF), em três processos pendentes de julgamento, a Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 36/DF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5367/DF e a Ação de Descumprimento de Preceito Legal Fundamental – ADPF nº 367/DF, porfiando-se a constitucionalidade e a recepção das normas regulamentadoras do regime jurídico dos Conselhos Profissionais.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade - ADC nº 36/DF foi proposta pelo Partido da República (PR), sob a alegação de que o artigo 58, parágrafo 3º, da Lei Federal 9.649/1998 que estabelece a utilização da CLT para a contratação de pessoal nos conselhos profissionais, não ofende qualquer princípio constitucional, tendo em vista que o regime jurídico previsto no artigo 39 da Constituição Federal para a administração pública direta, autarquias e fundações públicas é incompatível com as peculiaridades inerentes ao regime jurídico de contratação dos empregados das entidades de fiscalização profissional.⁴¹

Já a Ação de Descumprimento de Preceito Legal Fundamental – ADPF nº 367/DF⁴² e Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5367/DF⁴³, ambas ajuizadas pelo Procurador-Geral da República, foram propostas sob a alegação de que o artigo 58, parágrafo 3º, da Lei

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª edição. 2014. p. 602, 605 e 606.

⁴⁰ BALTAR NETO, Fernando Ferreira. TORRES, Ronny Charles Lopes De. *Direito Administrativo - coleção sinopses para concurso*. 5ª edição. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 91.

⁴¹ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291635>>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁴² Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=299544>>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁴³ Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=298496>>. Acesso em 20 jun. 2017.

9.649/1998 ofende a previsão do artigo 39 da Constituição Federal e deve ser aplicado o regime jurídico de direito público aos Conselhos de Profissões Regulamentadas, tendo em vista que reconhecido o caráter público das atividades desenvolvidas por estas entidades, exercidas como manifestação de poder de polícia, e, por consequência da natureza autárquica das mesmas.

As ações acima referidas foram apensadas e estão pendentes de julgamento.⁴⁴

A jurisprudência da Suprema Corte vem decidindo que face a natureza autárquica dos Conselhos de Profissões Regulamentadas, os mesmos devem manter a obrigatoriedade do respeito à regra do concurso público para investidura em cargo ou emprego público, em face do significado ético-jurídico de que se reveste o artigo 37, II, Constituição Federal⁴⁵, *in verbis*:

“A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.”

Entretanto, ainda que para o Supremo Tribunal Federal o tema parecesse pacificado, devendo aplicar-se o regime jurídico de contratação da Administração Pública - estatutário, os Conselhos Profissionais, afetados pelas decisões, evidenciam uma série de impossibilidades para a implantação e implementação dos concursos públicos, diante da necessidade de serem criados e regulamentados por Lei.

Atualmente, em sua grande maioria, os funcionários contratados pelos conselhos de classes são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e não existe a possibilidade de realizar concursos públicos para cargos que ainda não existem, e para os quais os Conselhos de Profissões Regulamentadas não possuem sequer iniciativa legislativa.

Permeia a discussão, a necessidade de medida legislativa que estabeleça critérios objetivos capazes de confirmar a constitucionalidade acerca do tema. Se for estabelecido o

44

Disponível

em

<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=9308379&tipo=TP&descricao=ADPF%2F367>>.

Acesso em 20 jun. 2017.

⁴⁵ STF, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 653.454 - Relator Ministro Luiz Fux, STF RE 653454 / DF - Relator Ministro Luiz Fux - DJE 4/9/2012, Decisão Monocrática RE 776.069 - Relator Ministro Luiz Fux - DJE 1/10/2015, STF RCL 19537, Relator Ministro Luiz Fux - DJE 2/6/2015.

padrão de concurso público a esta classe de trabalhadores, a Administração Pública deverá inserir as suas receitas e despesas nas leis orçamentárias, além do que, a representação judicial e extrajudicial poderá advir da Advocacia-Geral da União.

Diante disso, conforme já aduzido também se estabelece a doutrina que argumenta sobre a variável independência das autarquias em relação ao ente criador, tendo em vista que a sua definição se manifesta por meio da lei que a institui ou altera, cabendo ao legislador atribuir qual o regime jurídico se aplicará para a autarquia *sui generis*, de acordo com seu perfil institucional, a natureza de suas atividades e o interesse público envolvido.⁴⁶

Podemos destacar que embora a Suprema Corte entenda pela exigência de concurso público para a contratação de funcionários⁴⁷, os demais requisitos constitucionais não estão sendo observados, que são a prévia criação dos empregos por lei de iniciativa do Presidente da República e a fixação dos subsídios e da remuneração por lei orçamentária.

O Tribunal de Contas da União, embora entenda que os Conselhos sejam autarquias e integrem o rol de seus jurisdicionados⁴⁸, aos poucos tem se afastado do dever constitucional de fiscalização⁴⁹ sobre os mesmos, pois, no §1º, artigo 2º, de sua Instrução Normativa nº 57, de 27

⁴⁶CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. Item 7.3 da parte IV do Capítulo 9.

⁴⁷ “Art.37 (...): II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) ”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁴⁸TCU. Acórdão nº 2105/2009– Plenário. “(...) 7. E, a respeito dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, a farta jurisprudência desta Corte é no sentido de que tais entidades têm natureza autárquica *sui generis*; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza parafiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal; estão obrigadas a realizar concurso público previamente à contratação de pessoal; e devem observar licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações (v.g. Acórdãos 2.562/2008, 168/2002 e 202/2002, do Plenário, Decisões 701/1998 e 920/2001, do Plenário, Acórdãos 42/2002 e 176/2002, da 1ª Câmara, e Acórdãos 367/2009, 209/1998 e 27/2002, da 2ª Câmara). (...)” (Julgamento em 28 de abril de 2009, Ata nº 12/2009-Plenário). Compareceram à sessão os Ministros Benjamin Zymler (Presidente), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge, bem como os Auditores André Luís de Carvalho (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1619_23_11_P.doc...>. Acesso em 20 ju. 2017.

⁴⁹Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

de agosto de 2008, expressamente dispensa os responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional de lhe apresentar prestação de contas ordinárias⁵⁰.

Importante destacar que CARVALHO FILHO:

“Sempre foi pacífico o entendimento de que o regime jurídico infraconstitucional das autarquias seria aquele definido em sua própria lei instituidora. Em outras palavras, a lei teria o condão de particularizar o regime jurídico para a autarquia por ela instituída. Logicamente, essa particularização do regime jurídico sempre pôde proporcionar diversidade em relação a alguns aspectos do ente autárquico, o que decorreria principalmente dos objetivos institucionais a que se destinasse”.⁵¹

As próprias agências reguladoras, criadas com a finalidade de regular e fiscalizar determinados serviços e atividades econômicas, substancializam-se sob regime especial, por possuírem independência administrativa ampla em relação ao controle exercido por órgãos da administração direta.

Essa é a realidade sobre o regime jurídico de contratação dos Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil e o cenário de insegurança jurídica vivenciado por estas entidades.

Percebe-se que o Supremo Tribunal Federal, ao opinar pelo regime jurídico estatutário nos Conselhos, excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil, não sedimentou de quais formas práticas aplicar-se-ia essa decisão, o que poderá ser apreciado no julgamento da ADC nº 36/DF, ADI nº 5367/DF e ADPF nº 367/DF, estabelecendo-se, por fim, a constitucionalidade e a recepção das normas regulamentadoras do regime jurídico dos Conselhos.

5.1. O histórico de insegurança do regime de contratação dos Conselhos Profissionais

Face à trajetória percorrida pelos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas no Brasil e os conflitos que se estabeleceram inicialmente quanto a natureza

⁵⁰Art. 2º, §1º, da IN TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT2004-047.doc>>. Acesso em 20 jun. 2017; Art. 18, §3º, a IN TCU nº 12, de 24 de abril de 1996. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20090206%5CINT1996-012.doc>>. Acesso em 20 jun. 2017;

⁵¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 486.

jurídica e atualmente quanto ao regime jurídico de contratação, faz-se necessária a análise das condições atuais em cada um de seus segmentos, respeitando-se os devidos princípios norteadores da questão.⁵²

As situações já consolidadas alicerçadas ao princípio da segurança jurídica, mesmo que distantes da homogeneidade que deveria permeá-las, devem ser passíveis de cuidadosa análise, também tendo em vista, a grande oscilação no ordenamento jurídico desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até a vigência da Lei 8.112 de 1990 que regulamentou a aplicação do Regime Jurídico Único.

O art. 39 da Constituição Federal de 1988⁵³ era uma norma de eficácia limitada, fato que já havia sido analisado anteriormente, não havendo que se falar na sua imediata aplicação. Diante disso, o regime jurídico de contratação estabelecido de acordo com as regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT vigorou entre a promulgação da Constituição e o advento da Lei que regulamentou a aplicação do referido art.39.

Entretanto, salienta-se que desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a obrigatoriedade de ingresso, ainda que não cumprida em pé de igualdade por todos os Conselhos de Fiscalização de Profissões, já era legalmente estabelecida através de concurso público, conforme art. 37, inciso II, da Magna Carta.⁵⁴

De um lado mesmo que por um intervalo de tempo, a legislação aplicável àqueles funcionários fosse a celetista, a admissão dos mesmos restava condicionada ao ingresso via concurso público, gerando, na seara dos fatos, um cenário de inúmeros empregos públicos irregulares.

⁵²MAURIQUE, Jorge Antônio. *Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência*. Participam desta edição Jorge Antônio Maurique, Luísa Hickel Gamba, Otávio Roberto Pamplona, Ricardo Teixeira do Valle Pereira ; coordenador Vladimir Passos de Freitas – 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Editoria Revista dos Tribunais, 2013.

⁵³Artigo 39 da Constituição Federal da República de 1988: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

⁵⁴Artigo. 37 da Constituição Federal da República de 1988: A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (redação original) (...)II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (redação original). (...)

Após a Lei 8.112 de 1990, essa situação alterou-se para os servidores públicos civis da União, todas as autarquias, e fundações públicas federais, tendo em vista a criação do RJU – Regime Jurídico Único - estatutário, para os novos funcionários públicos que fossem contratados pelos Conselhos Profissionais.

Estabeleceram-se em alguns conselhos Profissionais, formas irregulares e ilícitas de contratação e manutenção de funcionários, classificados como empregados celetistas atuantes no serviço público de forma irregular, visto que obrigatório o ingresso por concurso público, com eleição do regime estatutário constitucionalmente estabelecido.

Todos os profissionais que ingressaram como funcionários dos Conselhos, com a possibilidade de admissão pelo regime celetista, após a promulgação da Lei 9.649 de 1998, esbarravam na irregularidade do ato, tendo em vista que mesmo o ordenamento infraconstitucional fornecesse a referida brecha, o art. 39 da Constituição Federal já havia estabelecido e regulado a obrigatoriedade da adoção de um regime jurídico único.

Ainda assim, em 1998, mesmo ano em que foi promulgada a legislação infraconstitucional, com a Emenda Constitucional nº 19 e com o advento da Lei 9.962 de 22 de fevereiro de 2000, que dispôs sobre o regime de emprego público dos funcionários da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, voltou a ser adotado, em princípio, o regime celetista nos Conselhos Profissionais, enquanto a Lei 8.112 de 1990 permanecia estabelecendo o regime estatutário.

Aqueles funcionários que ingressaram como funcionários dos Conselhos profissionais após o advento da Lei nº 9.962 de 22 de fevereiro de 2000, seguiam em situação indefinida e irregular. Situação que só mudaria após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 2135, onde será definido perante o Supremo Tribunal Federal acerca de seus efeitos.

Com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 2135, no dia 2 de agosto de 2007, foi declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19, restabelecendo a redação original do artigo 39 e, por conseguinte, a obrigatoriedade da adoção do Regime Jurídico Único - RJU para o regime jurídico de contratação de empregados nos Conselhos de Profissões Regulamentadas, resguardando-se as situações já consolidadas.

6. CRÍTICAS E COMENTÁRIOS AO REGIME DE CONTRATAÇÃO

Analisando o descompasso jurídico no qual o tema está inserido atualmente e visualizando a problemática também de forma fática, podemos evidenciar problemáticas visíveis e obstáculos na busca de soluções plausíveis.

Podemos destacar que embora a Suprema Corte entenda pela exigência de concurso público para a contratação de funcionários⁵⁵, os demais requisitos constitucionais não estão sendo observados, que são a prévia criação dos empregos por lei de iniciativa do Presidente da República e a fixação dos subsídios e da remuneração por lei orçamentária.

O Tribunal de Contas da União, embora entenda que os Conselhos sejam autarquias e integrem o rol de seus jurisdicionados⁵⁶, aos poucos tem se afastado do dever constitucional de fiscalização⁵⁷ sobre os mesmos, pois, no §1º, artigo 2º, de sua Instrução Normativa nº 57, de 27 de agosto de 2008, expressamente dispensa os responsáveis pelas entidades de fiscalização do exercício profissional de lhe apresentar prestação de contas ordinárias⁵⁸.

⁵⁵ “Artigo 37da Constituição Federal da República de 1988: (...) II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) ”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁵⁶TCU. Acórdão nº 2105/2009– Plenário. “(...) 7. E, a respeito dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, a farta jurisprudência desta Corte é no sentido de que tais entidades têm natureza autárquica sui generis; arrecadam e gerenciam recursos públicos de natureza para fiscal; sujeitam-se aos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública; integram, por força constitucional e legal, o rol dos jurisdicionados deste Tribunal; estão obrigadas a realizar concurso público previamente à contratação de pessoal; e devem observar a licitação prévia para as obras, serviços, compras, alienações e locações (v.g. Acórdãos 2.562/2008, 168/2002 e 202/2002, do Plenário, Decisões 701/1998 e 920/2001, do Plenário, Acórdãos 42/2002 e 176/2002, da 1ª Câmara, e Acórdãos 367/2009, 209/1998 e 27/2002, da 2ª Câmara). (...)”. (Julgamento em 28 de abril de 2009, Ata nº 12/2009-Plenário). Compareceram à sessão os Ministros Benjamin Zymler (Presidente), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge, bem como os Auditores André Luís de Carvalho (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1619_23_11_P.doc..>. Acesso em 20 ju. 2017.

⁵⁷ Artigo. 71 da Constituição Federal da República de 1988: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁵⁸Art. 2º, §1º, da IN TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT2004-047.doc>>. Acesso em 20 jun. 2017; Art. 18, §3º, a IN TCU nº 12, de 24 de abril de 1996. Disponível em

Conforme, o art. 61, parágrafo 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração e, a ausência de lei específica criando os respectivos cargos de servidores dos Conselhos Profissionais impede o efetivo exercício de direitos garantidos constitucionalmente.

As próprias agências reguladoras, criadas com a finalidade de regular e fiscalizar determinados serviços e atividades econômicas, substancializam-se sob regime especial, por possuírem independência administrativa ampla em relação ao controle exercido por órgãos da administração direta.

Essa é a realidade sobre o regime jurídico de contratação dos Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil e o cenário de insegurança jurídica vivenciado por estas entidades.

Percebe-se que o Supremo Tribunal Federal, ao opinar pelo regime jurídico estatutário nos Conselhos, excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil, não sedimentou de quais formas práticas aplicar-se-ia essa decisão, o que poderá ser apreciado no julgamento da ADC nº 36/DF, ADI nº 5367/DF e ADPF nº 367/DF, estabelecendo-se, por fim, a constitucionalidade e a recepção das normas regulamentadoras do regime jurídico dos Conselhos.

Existem ferramentas de controle constitucional, modulação dos efeitos da sentença, mandado de injunção, que poderiam ser aplicadas ao caso concreto na tentativa de assegurar o real cumprimento da legislação, garantindo que haja um tempo hábil à formação e estabelecimento de novos cargos e servidores.

Ainda que possam existir mecanismos para solucionar a problemática que se estabeleceu atrás dos anos, de outro lado, existe a necessidade da criação de normas para criação de cargos e regulamentação acerca da situação daquelas que já ingressaram no serviço, independente da forma.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem esclarecido que no caso de obrigatoriedade do concurso público para ingresso como funcionário dos Conselhos, haveriam

os servidores regidos pela Lei nº 8.112 de 1990 e empregados regidos pelo regime celetista da Consolidação das Leis do Trabalho, conforme segue:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL DE PEDRO CANÁRIO Nº 008/2008. REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. REGULAMENTAÇÃO. TRANSFORMAÇÃO DE EMPREGO PÚBLICO EM CARGO PÚBLICO. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. [...].

1. [...].
2. Não é inconstitucional, desde que interpretado conforme a Constituição Estadual, o artigo 264, caput, da Lei Complementar nº 008/2008 do Município de Pedro Canário, que prevê a transformação de emprego público em cargo público, se o servidor municipal celetista optar pelo regime estatutário.
3. É constitucional a transformação de emprego público em cargo público, se os ocupantes dos empregos públicos forem: (a) servidores municipais celetistas que, em 5.10.1988, contavam com, no mínimo, cinco anos ininterruptos de serviço público; e (b) servidores municipais celetistas que ingressaram no serviço público mediante concurso público. Precedentes do STF.
4. Outras interpretações são inconstitucionais e ficam afastadas.⁵⁹

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO TRANSFORMAÇÃO DOS EMPREGOS PÚBLICOS EM CARGOS PÚBLICOS LEI MUNICIPAL N. 8.277/02 POSSIBILIDADE [...].

Vistos, relatados e discutidos os autos acima identificados, ACORDAM, os Exmos. Desembargadores que integram o Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, por unanimidade, dar interpretação conforme a Constituição para dizer que a transformação dos empregos públicos em cargos públicos determinado [sic] pela Lei Municipal n. 8.277/02 somente é possível em no caso de servidor efetivado por meio de concurso público, sem possibilidade de provimento de forma derivada ao cargo público; e a possibilidade de migração dos empregados públicos efetivos da autarquia especial criada do regime celetistas [sic] para o estatutário municipal é opção que se enquadra na linha de constitucionalidade desde aplicável os princípios do concurso público (artigo 34, § 1º da Constituição do Estado do Pará) e da reserva legal (artigo 44, VIII da Lei Orgânica do Município de Belém); e conhecer da Ação Direta de Inconstitucionalidade e julgá-la improcedente, na conformidade do Relatório e Voto, que passam a integrar o presente Acórdão, e das Notas Taquigráficas arquivadas.⁶⁰

⁵⁹BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – TJ/ES – Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 00002777120108080000. Disponível em < <https://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/399956595/direta-de-inconstitucionalidade-adi-2777120108080000> >. Acesso em 20 jun. 2017.

⁶⁰ BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJ/PA Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 00018878220058140000. Disponível em <<https://tj-pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/347925168/acao-dir-inconstitucionalidade-18878220058140000-belem/inteiro-teor-347925178>>. Acesso em 20 jun. 2017.

Legalmente, seja o regime estatutário ou celetista, a indispensabilidade da aprovação por concurso público permanece desde a Constituição de 1988, que trouxe em seu art. 37, II, a imposição do concurso público para o ingresso na Administração Pública, o que vem prevalecendo apesar dos conflitos.

Nos conselhos profissionais, excepcionando-se os servidores celetistas que adquiriram estabilidade, tendo em vista a previsão do art. 19 do ADCT⁶¹, o restante deles permaneceu vinculado ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Diante disso, conforme já aduzido também se estabelece a doutrina que argumenta sobre a variável independência das autarquias em relação ao ente criador, tendo em vista que a sua definição se manifesta por meio da lei que a institui ou altera, cabendo ao legislador atribuir qual o regime jurídico se aplicará para a autarquia, de acordo com seu perfil institucional, a natureza de suas atividades e o interesse público envolvido.⁶²

Podemos destacar que a Suprema Corte entende pela exigência de concurso público para a contratação de funcionários⁶³, entretanto, não observa os demais requisitos constitucionais, que são a prévia criação dos empregos por lei de iniciativa do Presidente da República e a fixação dos subsídios e da remuneração por lei orçamentária.

Essa é a realidade sobre o regime jurídico de contratação dos Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil e o cenário de insegurança jurídica vivenciado por estas entidades.

⁶¹Artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

⁶²CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. Item 7.3 da parte IV do Capítulo 9.

⁶³ “Artigo 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988 (...): II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) ”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

7. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Com o presente estudo, podemos perceber as oscilações que os Conselhos de Profissões Regulamentadas sofreram e sofrem no Brasil.

O trabalho apresentado demonstrou o surgimento e evolução histórica dos Conselhos Profissionais e as mudanças e alterações que levaram aos seus objetivos finais. A criação dos Conselhos de Profissões Regulamentadas no Brasil em 1950 com o objetivo de disciplinar, normalizar, regulamentar e fiscalizar a atividade profissional das respectivas categorias, a fim de determinar os parâmetros mínimos para o exercício profissional.

Fora abordado ainda a história constitucional e infraconstitucional dos Conselhos, fazendo-se um relatório dos artigos correlatos desde a Constituição Federal de 1824, até o ordenamento jurídico vigente, Constituição Federal de 1988.

Verificou-se que além da constante mudança de parâmetros legais, os mesmos ainda não estão estabelecidos, gerando insegurança jurídica no que diz respeito a contratação de funcionários, se deve ocorrer regida pela Consolidação das Leis do Trabalho ou Estatuto.

Sinteticamente, não existem sequer planos para criação de lei específica e homogênea estabelecendo os cargos dos servidores no âmbito dos conselhos profissionais e regulamentando as questões correlatas, restando um ordenamento desequilibrado e impraticável sobre o tema.

Superada a questão histórica, percebe-se que diante de todas as problemáticas da matéria extremamente controvertida em estudo, os Conselhos Profissionais são equiparados autarquias *sui generis*, as quais, via de regra, seguem os institutos correlatos, no que diz respeito ao seu regime jurídico de contratação de funcionários. Entretanto, face às palpáveis peculiaridades de cada uma dessas entidades, a prática destoa da regra.

Percebe-se ainda, que o Supremo Tribunal Federal, ao conferir aos Conselhos, excetuando-se a OAB, natureza jurídica autárquica, sugerindo-se o regime de contratação estatutário, deu azo a um sistema de insegurança jurídica temeroso, face à inexistência de

criação dos cargos públicos por lei de iniciativa do Presidente da República e de fixação dos subsídios e da remuneração, além de não estar compreendido na lei orçamentária anual.⁶⁴

Logo, o conjunto de questões aumenta com a necessidade de regulamentar a condição dos empregados públicos dos conselhos profissionais sejam eles aprovados em concurso público – estatutários ou regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho - celetistas, assim como, dos demais funcionários em situação irregular, face a inexistência de normas de transição, inclusive, no que diz respeito aos regimes previdenciários.

Em apertada síntese, até o julgamento da ADC nº 36/DF, ADI nº 5367/DF e ADPF nº 367/DF e, posterior elaboração de um ordenamento jurídico atinente e finalmente palpável para o tema e lei específica que estabeleça cargos no âmbito regional e federal dos conselhos de profissões regulamentadas, restará a impraticável o cumprimento de qualquer mudança no âmbito interno dos Conselhos Profissionais, tendo em vista inexistência da Lei de criação dos empregos por iniciativa do Presidente da República e a fixação dos subsídios e da remuneração por lei orçamentária.

Diante de todas as problemáticas da matéria extremamente controvertida em estudo, tem-se primeiramente que os Conselhos Profissionais são equiparados autarquias e como tal seguem os institutos correlatos, no que diz respeito ao seu regime jurídico de contratação de funcionários.

É possível perceber que a matéria em questão que trata da aplicação do regime jurídico único no âmbito dos conselhos profissionais, onde o tema ainda é bastante controvertido e cercada de problemáticas tanto fáticas, quanto legais.

Vislumbra-se ausência de legislação específica que crie cargos e regulamente as condições nas quais os empregados públicos dos conselhos profissionais que foram aprovados

⁶⁴Art.37. (...). X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

em concurso público e continuam atualmente regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho irão atuar.

Por fim, também observamos a irregularidade quanto as normais de transição de regimes previdenciários para a efetivação do regime jurídico estatutário no contexto dos conselhos e, ainda, as futuras resoluções pendentes de decisão perante o Supremo Tribunal Federal.

Por derradeiro, espera-se que o presente estudo venha a servir como fonte bibliográfica para estudiosos que buscam tratar sobre o tema em comento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT
- BALTAR NETO, Fernando Ferreira. TORRES, Ronny Charles Lopes De. *Direito Administrativo - coleção sinopses para concurso*. 5ª edição. Salvador: Juspodivm, 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição - São Paulo: Malheiros, 2009. p. 167.
- BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, Constituição Federal da República de 1824.
- BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 36/DF. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/321792792/acao-declaratoria-de-constitucionalidade-adc-36-df-distrito-federal-0002146-0320151000000>> . Acesso em 20 jun. 2017.
- BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 5367/DF. Disponível em <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309397013&tipoApp=.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.
- BRASIL. STF. Ação de Descumprimento de Preceito Legal Fundamental – ADPF nº 367/DF. Disponível em < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/338860824/andamento-do-processo-n-367-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-18-05-2016-do-stf> > . Acesso em 20 jun. 2017.
- BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO – TJ/ES – Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 00002777120108080000. Disponível em < <https://tj-es.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/399956595/direta-de-inconstitucionalidade-adi-2777120108080000> >. Acesso em 20 jun. 2017.
- BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJ/PA Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 00018878220058140000. Disponível em <

pa.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/347925168/acao-dir-inconstitucionalidade-18878220058140000-belem/inteiro-teor-347925178>. Acesso em 20 jun. 2017.

- BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

- BRASIL. Lei nº 8.112 de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

- BRASIL. STF. Ação direta de inconstitucionalidade 5.367/DF. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/pesquisa/listarPesquisa.asp?termo=adi+5367>> . Acesso em 20 jun. 2017.

- BRASIL. STF. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 926.345 - Relatora Ministra Carmem Lúcia. Julgado em 29 mar. 2016. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000315229&base=baseMonocraticas>>. Acesso em 20 jun. 2017.

- BRASIL. STF, AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 653.454 - Relator Ministro Luiz Fux, STF RE 653454 / DF - Relator Ministro Luiz Fux - DJE 4/9/2012., Decisão Monocrática RE 776.069 - Relator Ministro Luiz Fux - DJE 1/10/2015, STF RCL 19537, Relator Ministro Luiz Fux - DJE 2/6/2015.

- BRASIL. TCU. Acórdão nº 2105/2009 – Plenário. Disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1619_23_11_P.doc ..>. Acesso em 20 ju. 2017.

- BRASIL. TCU. IN TCU nº 47, de 27 de outubro de 2004. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/20090122/INT2004-047.doc>>. Acesso em 20 jun. 2017; BRASIL. TCU. IN TCU nº 12, de 24 de abril de 1996. Disponível em <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20090206%5CINT1996-012.doc>>. Acesso em 20 jun. 2017;

- BRASIL. TCU. Processo TC nº 021.936/2009-8. Acórdão nº 298/2010 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Disponível em

<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=30625>.>. Acesso em 20 ju. 2017.

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- CARVALHO, Matheus. *Manual de Direito Administrativo*. 3ª edição. 2016.
- Constituição Federal da República de 1934.
- Constituição Federal da República de 1937.
- Constituição Federal da República de 1946.
- Constituição Federal da República de 1967.
- Constituição Federal da República de 1969.
- Constituição Federal da República de 1988.
- Decreto Lei 968 de 1969.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª edição. 2014.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. Fórum, 2012.
- MAURIQUE, Jorge Antonio. *Conselhos de Fiscalização Profissional: doutrina e jurisprudência*. Participam desta edição Jorge Antonio Maurique, Luísa Hickel Gamba, Otávio Roberto Pamplona, Ricardo Teixeira do Valle Pereira; coordenador Vladimir Passos de Freitas – 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo : Editoria Revista dos Tribunais, 2013.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. *Curso de Direito Constitucional. Limitações dos Direitos Fundamentais*. cap. 3, item II. 8ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

- MOREIRA, João Batista Gomes. Direito Administrativo: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

- PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos Conselhos de Fiscalização profissional In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Coord.). Conselhos de Fiscalização Profissional Doutrina e Jurisprudência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

- STF, ADI 1717/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, Acórdão, DJ 28.03.2003.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2105/2009. Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20110627/AC_1619_23_11_P.doc ..>. Acesso em 20 ju. 2017.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 47 de 27 de outubro de 2004.

- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa nº 12 de 24 de abril de 1996.