

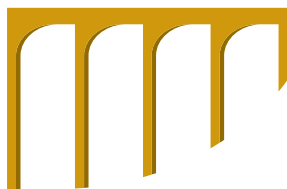


Fonseca de Melo  
& Britto  
Advogados

## PARECER JURÍDICO

Análise jurídica da obrigação imposta pelo Tribunal de Contas da  
União (Acórdão nº 740/2025 – Plenário)

Junho/2025



## PARECER JURÍDICO

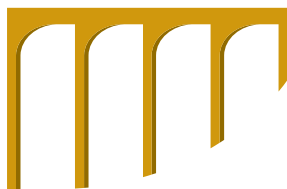
**Interessado:** Conselho Federal de Corretores de Imóveis – COFECI

**Assunto:** Análise jurídica da obrigação imposta pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 740/2025 – Plenário), que determinou ao Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 19ª Região (CRECI/MT) a adoção das medidas necessárias para a rescisão dos contratos de trabalho firmados sem a prévia aprovação em concurso público.

**Pareceristas:** João Marcos Fonseca de Melo e Juliana Britto

### – I – RELATÓRIO

1. O Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 19ª Região (CRECI/MT) encaminha consulta ao Conselho Federal de Corretores de Imóveis (COFECI), por meio de seu presidente, a fim de obter orientação quanto à forma de proceder à rescisão dos contratos de trabalho firmados sem concurso público, nos termos determinados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 740/2025 – Plenário.
2. A consulta apresenta como questionamento central qual seria a forma adequada de pagamento das verbas rescisórias, à luz da jurisprudência dos tribunais superiores.
3. O CRECI/MT informa que está em fase adiantada de organização de concurso público, com contratação da banca organizadora por meio de procedimento licitatório em andamento.



## II - FUNDAMENTAÇÃO

### – II.1 –

#### Das premissas e dos critérios fixados na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1717/DF

4. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 1717/DF, cujo acórdão foi publicado em **28.03.2003**, declarou inconstitucional a Lei Federal 9.649/1998 no tocante à previsão de que o exercício da fiscalização das profissões regulamentadas poderia ser realizado por entes de direito privado. Confira-se a ementa do julgado:

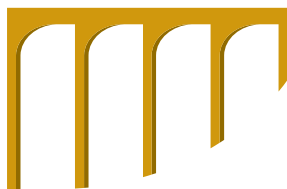
EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL N 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei n. 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do *caput* e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unanime.

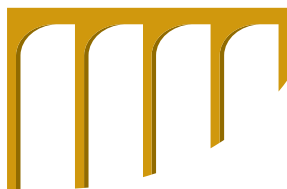
5. Firmada a premissa de que os Conselhos Profissionais exercem atividades típicas de Estado, a exemplo do poder de polícia, de tributar e de punir, que não poderiam ser delegadas a entidades privadas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu a incidência de certos aspectos do **regime de direito público** aos Conselhos, como a **necessária observância de concurso público e submissão ao controle externo pelo Tribunal de Contas**. Nesse sentido: MS 28.469, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 31/7/2015; MS 26.424, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 20/3/2013; RE 539.224, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 15/6/2012. Confira-se a ementa do julgamento proferido no



Segundo Ag.Reg. no MS 28.469 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Redator para acórdão Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de **9/5/2013**):

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. AUTARQUIA FEDERAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. OBSERVÂNCIA DO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FISCALIZAÇÃO. ATIVIDADE TÍPICA DO ESTADO. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. ANÁLISE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO PARA RESTAURAR O DEVIDO PROCESSAMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA E POSSIBILITAR UM MELHOR EXAME DA MATÉRIA. 1. Os conselhos de fiscalização profissional têm natureza jurídica de autarquias, consoante decidido no MS 22.643, ocasião na qual restou consignado que: (i) estas entidades são criadas por lei, tendo personalidade jurídica de direito público com autonomia administrativa e financeira; (ii) exercem a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, é atividade tipicamente pública; (iii) têm o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (art. 71, II, CRFB/88). 2. 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. 3. A fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, não pode ser delegada (ADI 1.717), excetuando-se a Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 3.026). 4. In casu, está em discussão tese relacionada à contratação dos impetrantes, ocorrida há mais de 10 (dez) anos, e a alegação de desrespeito ao processo de seleção e às regras constitucionais aplicáveis (art. 37, II, CRFB/88), fatos que tornam imperativa a análise mais apurada do mandado de segurança, sobretudo em decorrência do princípio da proteção da confiança legítima. 5. Agravo regimental provido apenas para possibilitar um melhor exame do mandado de segurança e facultar às partes a oportunidade de sustentação oral.

6. Assim, o Supremo Tribunal Federal foi traçando as linhas de entendimento até chegar no entendimento de que há a incidência do regime jurídico administrativo a essas pessoas de Direito Público, a demandar a estrita observância dos **princípios da Administração** contidos no **art. 37, caput, da Constituição Federal**, e de todas as regras constitucionais que, informadas por esses mesmos princípios, disciplinam a coisa pública.



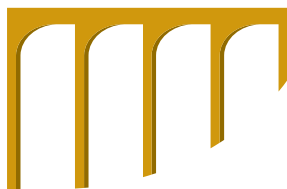
7. Contudo, como já reconhecido pelo STF em diversos julgados, a decisão proferida na ADI 1.717 **não** encerrou a controvérsia sobre o regime jurídico dos Conselhos.

8. Nesse passo, vejamos o posicionamento externado por Ministros da Corte quando do julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) n. 938.837/DF**, sob o rito dos **recursos repetitivos**, cuja controvérsia cingia-se à discussão quanto à incidência (ou não) do regime dos precatórios para pagamentos de dívidas decorrentes de decisão judicial.

9. Em seu voto, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES esclareceu que “o fundamento então adotado [na ADI 1.717] cingiu-se à indelegabilidade de atividade típica de Estado, tal como a desenvolvida pelos Conselhos, em que há o exercício de poder de polícia na fiscalização da atividade privada dos membros da categoria. Inclusive, destacou-se que tais entes detêm parcela de poder tributário, consistente na capacidade tributária ativa para a arrecadação das anuidades de seus inscritos, mediante inscrição em dívida ativa e ajuizamento de execução fiscal. Da caracterização dos Conselhos como pessoas de Direito Público decorreu, naquele momento, a atribuição de sua **natureza autárquica**, conforme definida pelo art. 5º, I, do Decreto-lei 200/1967 (“serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”).”

10. Contudo, o ministro Alexandre de Moraes ressaltou que “o julgamento da ADI 1.717 **não** exauriu a discussão sobre o regime jurídico dos Conselhos, embora tenha assentado premissa decisiva para a incidência de certas regras do regime jurídico administrativo. A despeito da já afirmada natureza pública, **persiste a discussão sobre se tais entes pertencem à Administração Pública ou se configurariam espécie *sui generis* de pessoa jurídica de Direito Público, porém não estatal**”.

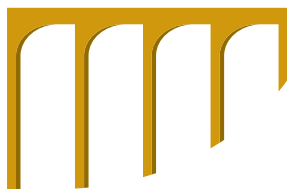
11. Na sequência, traçou **distinções** com as autarquias típicas:



Os Conselhos profissionais gozam de ampla autonomia e independência; eles não estão submetidos ao controle institucional, político, administrativo de um ministério ou da Presidência da República, ou seja, eles não estão na estrutura orgânica do Estado. Seus recursos financeiros não estão previstos, como salientou o Ministro MARCO AURÉLIO, na lei orçamentária. Eles não têm e não recebem ingerência do Estado nos aspectos mais relevantes da sua estrutura – indicação de seus dirigentes, aprovação e fiscalização da sua própria programação financeira ou mesmo a existência, podemos chamar, de um orçamento interno. Eles não se submetem, como todos os demais órgãos do Estado, à aprovação de sua programação orçamentária, mediante lei orçamentária, pelo Congresso Nacional. Não há nenhuma ingerência na fixação de despesas de pessoal e de administração. Não há, no caso de se adotarem os precatórios, nenhuma possibilidade, em relação a esses Conselhos, da aplicação da sanção pelo não cumprimento dos precatórios. Como que se decretaria uma intervenção federal nos Conselhos, se não há previsão constitucional ou previsão legal?

Os recursos dessas entidades são provenientes de contribuições parafiscais pagas pela respectiva categoria. Não são destinados recursos orçamentários da União, suas despesas, como disse, não são fixadas pela lei orçamentária anual. Há, então, essa natureza *sui generis*, que, por mais que se encaixe, como fez o Supremo Tribunal Federal, anteriormente, na categoria de autarquia, seria uma autarquia *sui generis*, o que não é novidade no sistema administrativo brasileiro: as agências reguladoras também foram reconhecidas como autarquias *sui generis*. Aqui, no caso dos Conselhos profissionais, teríamos uma espécie mais híbrida ainda.

12. Essas mesmas distinções também foram reconhecidas pelo Min. Edson Fachin – embora tenha sido vencido quanto ao regime aplicável às dívidas judiciais dos Conselhos: **(a)** o patrimônio desses entes não é formado por dotações orçamentárias diretas ou indiretas da União, mas sim pela arredação de contribuições parafiscais, de modo que são mantidos por recursos próprios (que são considerados receitas públicas em decorrência da parafiscalidade); **(b)** controle externo por Tribunal de Contas exercido de forma diferenciada, já que são dispensados de apresentar prestações de contas ordinárias (INS 47/2004); **(c)** eleição dos dirigentes de forma distinta das demais autarquias; **(d)** não estão sujeitas a vinculação ou subordinação direta ou indireta de qualquer entidade da Administração Pública; **(e)** possuem duas atribuições essencialmente distintas; a primeira é a proteção dos profissionais a eles vinculados, atuando como uma espécie de organização da sociedade civil, objetivando a defesa dos interesses corporativos; a segunda atribuição lhes foi destinada pelo Estado, mediante a delegação da regulação oficial da profissão em benefício do interesse público (poderes de regulamentação, de execução, de sanção e de disciplina).



13. Por tais motivos, reconheceu que lhes deveria ser atribuído “regime jurídico híbrido, ora aplicando-se regras próprias do direito público, ora regras específicas **para essa espécie de pessoa jurídica não compreendida na estrutura orgânica da Administração**”.

14. Do mesmo modo, o Min. Alexandre de Moraes fixou o entendimento de que as **peculiaridades da natureza híbrida** dos Conselhos profissionais “permitem uma análise, **caso a caso**, do que significou a atribuição de natureza autárquica pelo Supremo Tribunal Federal. Há a possibilidade de **afastamento de algumas regras que se impõem ao Poder Público em geral e, no caso específico, à Fazenda Pública**. O próprio Supremo Tribunal Federal já o fez em relação à Ordem dos Advogados do Brasil, no julgamento da ADI 3.026 (Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 29/9/2006), em vista da peculiaridade de essa entidade exercer função constitucionalmente privilegiada, a representação de profissionais indispensáveis à administração da Justiça, além de suas finalidades institucionais na defesa dos interesses da cidadania e da sociedade civil”.

15. E, assim, o Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Edson Fachin, apreciando o **tema 877** da repercussão geral, fixou a seguinte tese: "Os pagamentos devidos, em razão de pronunciamento judicial, pelos Conselhos de Fiscalização não se submetem ao regime de precatórios". O acórdão foi publicado em **25.09.2017**

16. Vê-se, portanto, que o julgamento da ADI 1.717 **não** exauriu a discussão sobre o regime jurídico dos Conselhos, embora tenha assentado premissa decisiva para a incidência de certas regras do regime jurídico administrativo. Até o julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) n. 36/DF, persistia a discussão sobre o regime jurídico de pessoal a ser aplicado aos Conselhos (se celetista ou se estatutário) e **se tais entes pertencem à Administração Pública ou se configurariam espécie *sui generis* de pessoa jurídica de Direito Público, porém não estatal**.

– II.2 –

**Das premissas e dos critérios fixados na  
Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 36/DF**



17. O STF, ao julgar a ADC nº 36/DF, declarou a constitucionalidade do **§ 3º do art. 58 da Lei nº 9.649/1998**, que permite a contratação de empregados dos Conselhos de Fiscalização de Profissões Regulamentadas pelo **regime celetista**, afastando a obrigatoriedade do regime jurídico único previsto no art. 39 da Constituição Federal.

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

(...)

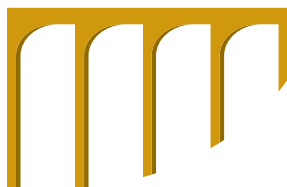
§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela **legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.**

18. No julgamento, cujo acórdão foi publicado em **16.11.2020**, o STF reconheceu que os Conselhos Profissionais possuem características peculiares que os diferenciam das demais autarquias tradicionais, como ampla autonomia administrativa e financeira, receitas próprias desvinculadas do orçamento público, e a **ausência de subordinação a ministérios ou ao Poder Executivo**. O voto-condutor para o acórdão proferido pelo ministro ALEXANDRE DE MORAES posicionou-se no sentido de que a aplicação do regime jurídico único traria dificuldades operacionais e administrativas para os Conselhos, comprometendo sua independência e funcionamento.

19. A independência dos conselhos requer liberdade para instituir o próprio corpo de colaboradores e fixar vencimentos, **afastando a vinculação à Administração Pública direta ou indireta.**

20. Ademais, o STF concluiu que a opção do legislador pela contratação celetista é válida, pois se alinha à **natureza híbrida** dos Conselhos, caracterizados como **autarquias *sui generis***, sem, contudo, afastar a necessidade de observância a princípios constitucionais que regem a administração pública.

21. Nesse sentido, o Ministro Alexandre de Moraes enfatizou que tais entidades são dotadas de **personalidade jurídica de direito público**, motivo pelo qual estão sujeitas aos **princípios constitucionais que regem a Administração Pública**, previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



22. O voto-condutor destaca que, embora os Conselhos possuam autonomia administrativa e financeira, o desempenho de suas funções públicas, como o exercício do poder de polícia e a fiscalização profissional, os submete a regras de direito público, ainda que de forma **mitigada** em determinados aspectos. Isso implica em respeito aos seguintes princípios constitucionais. Senão, vejamos.

23. Em respeito ao princípio da **legalidade**, todas as ações dos Conselhos devem observar os limites da lei que os criou e os princípios constitucionais aplicáveis. Isso se aplica, por exemplo, à cobrança de anuidades e ao exercício do poder de polícia para fiscalização e aplicação de sanções.

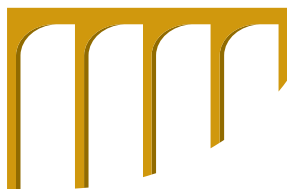
24. Os Conselhos devem tratar todos os profissionais de forma isonômica, assegurando que suas decisões e atos administrativos não favoreçam interesses individuais ou corporativos específicos, em observância ao princípio da **impessoalidade**.

25. Devem conduzir suas atividades de maneira ética, transparente e voltada ao interesse público, em conformidade com a função social de regulamentar e fiscalizar profissões, respeitando, assim, o princípio da **moralidade**.

26. Em homenagem ao princípio da **publicidade**, as ações, decisões e prestações de contas dos Conselhos devem ser amplamente divulgadas, garantindo que a sociedade e os profissionais da área possam fiscalizar e compreender a atuação dessas entidades.

27. A gestão dos Conselhos deve ser orientada à entrega de resultados eficazes, com racionalidade no uso dos recursos e cumprimento célere de suas funções, em clara observância ao princípio da **eficiência**.

28. No voto do Ministro Alexandre de Moraes, restou claro que, ao permitir a adoção do **regime celetista**, o legislador buscou assegurar a **autonomia administrativa e financeira** necessária para o adequado funcionamento dos Conselhos de Fiscalização Profissional, sem, contudo, eximi-los do cumprimento dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública.



29. Dessa feita, mesmo sob a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os Conselhos estão obrigados a:

- (i) Realização de **concursos públicos** para ingresso de empregados, assegurando transparência e igualdade de oportunidades, em consonância com o **princípio da impessoalidade**;
- (ii) Publicidade nos processos de seleção e contratação, garantindo acesso amplo às informações, em respeito ao **princípio da publicidade**;
- (iii) Observância de regras que promovam a **moralidade administrativa**, evitando favorecimentos pessoais ou desvios de finalidade no preenchimento de vagas;
- (iv) Gestão eficiente dos recursos financeiros, de modo a assegurar que os serviços essenciais prestados pelos Conselhos atendam à sociedade com presteza e economicidade, em atenção ao **princípio da eficiência**.

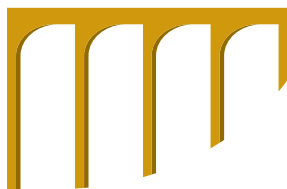
30. Dessa forma, o STF reafirmou que a adoção do regime celetista para os Conselhos de Fiscalização Profissional **não** constitui uma violação dos parâmetros constitucionais, mas sim uma forma de conciliar a sua natureza peculiar com a necessidade de sujeição aos valores e diretrizes que fundamentam o regime democrático e a gestão pública.

### – II.3 –

#### **Da exigência constitucional de concurso público para os empregados de Conselhos Profissionais**

31. As decisões proferidas na **ADI 1.717 (DJ 28/03/2003)** e na **ADC 36 (DJ 16.11.2020)** consolidaram o entendimento de que os Conselhos Profissionais são **autarquias sui generis**, sujeitas a um **regime jurídico híbrido**, aplicando-se-lhes ora normas de direito público, ora normas de direito privado.

32. Embora o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC 36/DF, tenha reconhecido a constitucionalidade do artigo 58, § 3º, da Lei nº 9.649/1998, permitindo que os Conselhos de Fiscalização Profissional adotem o regime jurídico celetista para seus empregados, tal decisão em nada afasta a obrigatoriedade do concurso público como condição constitucional para o ingresso nesses empregos.



33. De fato, o próprio acórdão da ADC 36 reafirma que, apesar da autonomia administrativa e financeira dos Conselhos — classificados como autarquias sui generis —, estes exercem atividade típica de Estado, como o poder de polícia e de regulação, o que lhes submete diretamente aos princípios fundamentais da Administração Pública, especialmente aqueles insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

34. Dentre esses princípios, a exigência de acesso aos cargos e empregos mediante concurso público (art. 37, II, da CF/88) é cláusula pétrea de observância obrigatória. Não há, portanto, qualquer espaço para contratações precárias, provisórias ou sem a observância do devido certame, mesmo sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

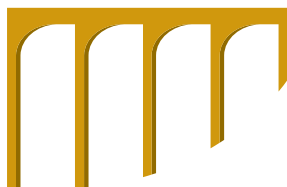
35. O próprio Ministro Alexandre de Moraes, redator do acórdão da ADC 36, consignou expressamente que:

“A possibilidade de adoção do regime celetista em nada afasta a obrigatoriedade de observância dos princípios constitucionais, incluindo a exigência de concurso público como forma de ingresso, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.”.

36. Ademais, o Supremo Tribunal Federal já havia consolidado esse entendimento em outros precedentes, como nos julgamentos do MS 21.797/RJ, do RE 539.224/DF, e do MS 28.469/DF, todos reafirmando que os Conselhos de Fiscalização Profissional, apesar de gozarem de autonomia administrativa e financeira, são autarquias de natureza pública, dotadas de personalidade jurídica de direito público, sujeitas ao controle externo pelo Tribunal de Contas da União e, conseqüentemente, obrigadas a realizar concurso público para contratação de empregados.

37. Portanto, embora o regime jurídico aplicável aos empregados dos Conselhos seja celetista — e não estatutário —, a exigência de concurso público permanece inalterada, pois decorre diretamente da Constituição, e não do regime de contratação adotado.

38. O Tribunal de Contas da União também tem entendimento absolutamente pacificado a respeito. No Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU expressamente determinou que:



“Os Conselhos de fiscalização profissional, por serem entidades integrantes da Administração Pública indireta, sujeitam-se às exigências do artigo 37, II, da Constituição Federal, devendo promover concursos públicos para a contratação de pessoal, ainda que sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.”

39. Portanto, o fato de os Conselhos possuírem natureza de autarquias *sui generis* e adotarem o regime celetista não lhes retira o dever constitucional de realização de concurso público, que constitui garantia de acesso isonômico aos empregos públicos e instrumento fundamental de proteção dos interesses públicos, de combate ao clientelismo e de respeito aos princípios da Administração.

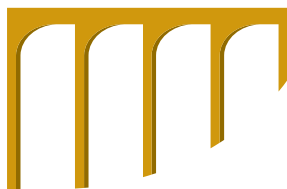
40. Dessa forma, não há qualquer margem de dúvida quanto à obrigatoriedade de que os vínculos laborais dos Conselhos de Fiscalização Profissional sejam formalizados exclusivamente mediante concurso público, sendo nulas as contratações realizadas à margem desse requisito constitucional.

#### – II.4 –

### **Situação dos Empregados Admitidos sem Concurso Público Antes do Julgamento da ADI 1.717 e da ADC 36**

41. As decisões proferidas na **ADI 1.717 (DJ 28/03/2003)** e na **ADC 36 (DJ 16.11.2020)** não trouxeram uma definição explícita acerca da situação jurídica dos empregados que ingressaram nos Conselhos Profissionais sob o regime da CLT **sem** a realização de concurso público.

42. Em face desse contexto, o **Tribunal Superior do Trabalho**, ainda **antes** do julgamento da **ADC 36**, por meio da Subseção I Especializada em Dissídios Individuais (SBDI-1), no julgamento do [RR-84600-28.2006.5.02.0077](#) (Relator Ministro Aloysio Corrêa da Veiga, DEJT 11/04/2014), modulou os efeitos da ADI n.º 1.717-6/DF (DJ 28/03/2003), firmou o entendimento de que os empregados contratados no período anterior ao referido julgamento devem ter seus direitos preservados, em observância aos princípios da proteção e boa-fé. Confira-se a ementa:



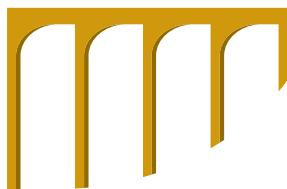
EMBARGOS. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. EXIGÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA DA AUTARQUIA. ATIVIDADE TÍPICA DE ESTADO. DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE CASSA DECISÃO EM EMBARGOS À C. SDI QUE DETERMINOU A REINTEGRAÇÃO DO EMPREGADO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. O e. STF definiu seu entendimento sobre o tema, cassando a v. decisão que não reconheceu que os empregados de conselho profissional devem se submeter a concurso público: 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 CB/88, quando da contratação de servidores. Outrossim, embora a v. decisão afaste o fundamento anterior desta c. Corte, determina o retorno dos autos para julgamento do recurso, como entender de direito. Assim sendo, incumbe trazer o debate, à luz do princípio da boa-fé que rege as relações contratuais, como no presente caso, em que o autor foi admitido em período em que a matéria relativa à natureza jurídica de autarquia, fora definida quando do julgamento da ADIN 1717, em que se entendeu pela natureza jurídica híbrida dos conselhos de regulamentação e fiscalização das profissões, cuja atividade detém interesse público. Diante da celeuma que envolve a matéria, é de se levar em consideração o princípio da proteção e a boa-fé em que se vislumbra a inserção de empregados nessas autarquias, ainda que sem concurso público. Tais empregados, contratados em período anterior à pacificação do tema, devem ter preservados seus direitos, com o fim de que recebam as verbas rescisórias, eis que o E. STF, mesmo quando verificada a obrigatoriedade de concurso público, já se manifestou pela validade dos empregos assim não formalizados, adotando como actio nata para aplicação dos princípios que norteiam o administrador público, o momento em que pacificada a jurisprudência, que no caso ocorreu na data de julgamento da ADI 1717. Embargos conhecidos e providos.

(TST - E: 846002820065020077, Relator: Aloysio Correa Da Veiga, Data de Julgamento: 03/04/2014, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: 11/04/2014)

43. Assim, no julgado acima, o Tribunal Superior do Trabalho (TST) adotou como **marco inicial** para a exigência da realização do concurso público para admissão de pessoal dos Conselhos Profissionais a data de **28/03/2003** – em que **publicado o julgamento da ADI 1717/DF**.

44. Sucede que esse entendimento foi posteriormente enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal, tendo surgido uma posição contrária à legalidade das contratações realizadas sem concurso público **depois** da promulgação da Constituição Federal.

45. Com efeito, como se colhe da ementa abaixo transcrita, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.868/1999 analisados na **ADI 1.717** são

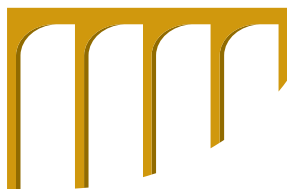


**ex tunc**, uma vez que não houve ressalva quanto à modulação de efeitos por parte deste Tribunal e, assim, não poderia prevalecer o entendimento de que as contratações de servidores realizadas sem concurso público antes do julgamento da **ADI 1.717** (28.03.2003) poderiam ser consideradas válidas, ainda que fundamentadas no princípio da segurança jurídica.

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 37, II, DA CARTA MAGNA. PRECEDENTES. DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NÃO PREQUESTIONADOS. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS. ADI 1.717. MS 21.797-9. DECISÕES DO STF TRANSITADAS EM JULGADO. INVIABILIDADE. 1. O Juízo de origem não divergiu da jurisprudência desta Corte firmada no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional estão submetidos aos preceitos previstos no artigo 37, II, da Constituição Federal, sendo necessária a realização de concurso público para contratação de servidores ou empregados públicos. 2. **Inexiste expressa modulação temporal dos efeitos do julgamento no STF a respeito da questão agravada, de modo que se estabelece como marco inicial para a contratação de pessoal por concurso público para o preenchimento de vagas nos conselhos federais de fiscalização a data da promulgação da CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, nos termos do seu art. 37, II, conforme os precedentes desta CORTE.** 3. Os dispositivos constitucionais, constantes das razões do Extraordinário, que sustentam a tese de modulação dos efeitos do acórdão do Tribunal a quo (art. 1º, III e V, da CF/1988) não foram objeto de juízo e decisão na origem, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA. 4. Agravo interno a que se nega provimento. Não se aplica o art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015, tendo em vista que não houve fixação de honorários advocatícios nas instâncias de origem” (RE 922.74-ED-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 01.08.2018).

46. De acordo com o entendimento acima, o **marco inicial** para a contratação de Conselhos de Classes **por concurso público deve ser a data da promulgação da Constituição Federal (05.10.1988)**.

47. Ainda sobre o tema, ressalta-se o trecho do voto do ministro Alexandre de Moraes no **Recurso Extraordinário (RE) n. 938.837/SP** que projetou luzes para o fato de que *“inexiste expressa modulação temporal dos efeitos do julgamento no STF*



*a respeito da questão embargada, de modo que se estabelece como marco inicial para a contratação de pessoal por concurso público para o preenchimento de vagas nos conselhos federais de fiscalização a data da promulgação da CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, nos termos do seu art. 37, II” ([RE 938.837](#), Rel. Min. EDSON FACHIN, Relator p/ Acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 25/9/2017).*

48. Nesse mesmo sentido, extrai-se da decisão exarada no RE 1.372.572, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, DJe 03.05.2022, os seguintes fragmentos:

“Verifica-se, pois, que o acórdão do Tribunal de origem destoa da jurisprudência desta Corte. Efetivamente, no julgamento da ADI 1.717, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do caput e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do artigo 58 da Lei 9.649/1998, restando consignado que a fiscalização das profissões, por se tratar de uma atividade típica de Estado, não pode ser delegada. Dessa maneira, infere-se a natureza autárquica dos conselhos profissionais pelo caráter público da atividade desenvolvida.

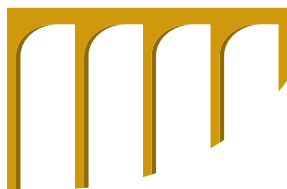
Consequentemente, firmou-se em diversos julgados desta Suprema Corte o entendimento de ser aplicável aos conselhos de fiscalização profissional a observância aos princípios da administração pública, especialmente no que se refere à contratação de seus funcionários, que deve ser **precedida de concurso público.**”

49. Em consonância com esse entendimento, o TCU determinou, no item 9.8.1 do Acórdão nº 740/2025, que o CRECI/MT promova a rescisão dos contratos de trabalho firmados sem concurso público, reconhecendo a nulidade da origem dessas contratações e exigindo concurso para regularização do quadro funcional.

## – II.5 –

### **Dos efeitos jurídicos da contratação nula e verbas rescisórias devidas**

50. A contratação de empregados sem a prévia aprovação em concurso público, no âmbito dos Conselhos de Fiscalização Profissional, é considerada **nula** de pleno direito, em consonância com o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal e na jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior do Trabalho.



51. O Tribunal Superior do Trabalho, por meio da **Súmula nº 363**, fixou o entendimento de que a contratação de servidor sem prévio concurso público somente lhe confere o pagamento da contraprestação pactuada e dos valores referentes ao depósito do FGTS. Confira-se:

“A contratação de servidor público, após a CF/1988, sem prévia aprovação em concurso público, encontra óbice no respectivo artigo 37, II e §2º, somente lhe conferindo direito ao pagamento da contraprestação pactuada, em relação ao número de horas trabalhadas, respeitado o valor da hora do salário mínimo, **e dos valores referentes aos depósitos do FGTS.**”

52. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do **Tema 191** da Repercussão Geral (RE 596.478), com repercussão geral reconhecida, no sentido de que a contratação sem concurso público é **nula**, mas gera efeitos remuneratórios pelos serviços efetivamente prestados, sob pena de gerar enriquecimento ilícito da administração, que se beneficiou dos serviços prestados. Assim, ratificando a Súmula 363 do TST, o STF reconheceu o direito ao saldo de salário e ao levantamento dos valores depositados a título de FGTS. A tese fixada foi a seguinte:

**Tema 191 - Recolhimento de FGTS na contratação de servidor público sem a prévia aprovação em concurso público**

**Leading Case:**

[RE 596478](#)

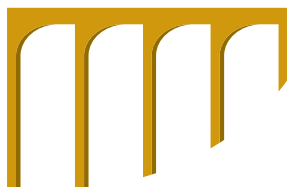
**Descrição:**

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 37, II e § 2º, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, do 19-A da Lei nº 8.036/90, incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41/2001, que instituiu obrigação de recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, mesmo nas situações em que há declaração nulidade do contrato, com direito a salários, de servidor sem prévia aprovação em concurso público.

**Tese:**

É constitucional o art. 19-A da Lei 8.036/1990, que dispõe ser devido o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS na conta de trabalhador cujo contrato com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público, desde que mantido o direito ao salário.

53. Confira-se o teor do art. 19-A da Lei nº 8.036/1990 cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo STF:



Art. 19-A. É devido o depósito do FGTS na conta vinculada do trabalhador cujo contrato de trabalho seja declarado nulo nas hipóteses previstas no [art. 37, § 2º, da Constituição Federal](#), quando mantido o direito ao salário. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001\)](#)

54. Cumpre esclarecer que o STF, no julgamento do referido tema, entendeu que o trabalhador faz jus aos depósitos de FGTS realizados, mas não à multa rescisória de 40% (quarenta por cento). Nesse sentido, o Min. Ayres Britto justificou o não cabimento da indenização de 40% *“porque o contrato não se rompeu voluntariamente, pelo hipersuficiente, por efeito da Constituição (...) o Estado não rompeu o vínculo voluntariamente para ser obrigado a pagar 40%”*.

55. No mesmo sentido, o **Tema 308 da Repercussão Geral**, a saber:

**Tema 308 - Efeitos trabalhistas decorrentes de contratação pela Administração Pública de empregado não submetido à prévia aprovação em concurso público.**

**Leading Case:**

[RE 705140](#)

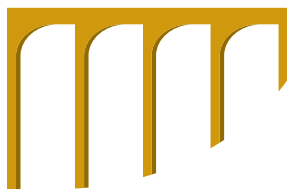
**Descrição:**

Agravo de instrumento interposto contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 37, II e §§ 2º e 6º, da Constituição Federal, se a contratação pela Administração Pública de empregado não submetido à prévia aprovação em concurso público gera, ou não, outros efeitos trabalhistas além do direito à contraprestação pelos dias trabalhados.

**Tese:**

A Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), **não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS.**

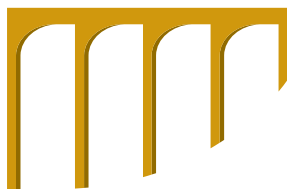
56. No julgamento do referido Tema, o Min. Relator, Teori Zavaski, enfrentou e afastou **expressamente** o pagamento das verbas rescisórias típicas da relação de trabalho válida, nos seguintes termos:



“3. A questão com repercussão geral visualizada pelo Plenário Virtual diz respeito aos efeitos jurídicos típicos da relação trabalhista – **tais como as verbas do aviso prévio, gratificação natalina, férias e respectivo 1/3, indenização referente ao seguro-desemprego, multa do art. 477, § 8º, da CLT, entre outras**, que haviam sido garantidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região – em favor de trabalhador que prestou serviços para a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), sem, contudo, ter sido aprovado em concurso público, nos termos exigidos pela Constituição. O que se sustenta no recurso, em síntese, é que a supressão desses efeitos trabalhistas não pode ser imposta com fundamento no art. 37, § 2º, da CF, que nada dispõe a respeito; e que o art. 37, § 6º, da CF impõe à Administração recorrida a responsabilidade pelo ilícito a que deu causa ao promover a contratação ilegítima.

4. Não prosperam as teses do recurso. O § 2º do art. 37 da Constituição - que comina a nulidade das contratações estabelecidas com ofensa às normas de concurso público e prevê punição da autoridade responsável - constitui referência normativa que não pode ser ignorada na avaliação dos efeitos extraíveis das relações estabelecidas entre Administração e prestadores de serviços ilegítimamente contratados. Nas múltiplas ocasiões em que o Supremo Tribunal Federal se pronunciou sobre o tema, assentou-se que a Constituição de 1988 reprova severamente os recrutamentos feitos à margem do instituto do concurso público. São inúmeros os precedentes nesse sentido em ambas as Turmas do Tribunal, dentre eles o AI 322524 AgR, 2ª T., Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/2002; o AI 361878 AgR, 1ª T., Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23/04/2004; o AI 488991 AgR, 1ª T., Rel. Min. Eros Grau, DJ de 29/04/2005; o AI 501901 AgR, 1ª T., Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 21/10/2005; o AI 677753 AgR, 1ª T., Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 18/09/2009; e o AI 612687 AgR, 1ª T., Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 09/03/2011.

E o fundamento dessas decisões reside essencialmente no § 2º do artigo 37, que atribui às contratações sem concurso uma espécie de nulidade jurídica qualificada, cuja consequência é não só desfazimento imediato da relação, como a punição da autoridade que tiver dado causa a elas. Daí afirmar-se que o referido art. 37, § 2º impõe a ascendência do concurso no cenário do direito público brasileiro, cuja prevalência é garantida mesmo diante de interesses de valor social considerável, como aqueles protegidos pelas verbas rescisórias dos contratos de trabalho por tempo indeterminado, consideradas inexigíveis em face da nulidade do pacto celebrado contra a Constituição. **Ressalva-se apenas, como efeito jurídico válido, o direito à percepção de salários correspondentes ao serviço efetivamente prestado e a possibilidade de recebimento dos valores depositados na conta do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço vinculada ao nome do trabalhador”.**



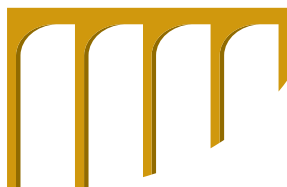
57. No julgamento do **Recurso Extraordinário (RE) n. 1.403.907/DF**, o ministro Alexandre de Moraes consignou que se aplica às contratações de pessoal dos Conselhos Profissionais a tese fixada no **Tema 308 da Repercussão Geral**. Confira-se a ementa:

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. **CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES OU EMPREGADOS PÚBLICOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF. TEMA 308 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCIDÊNCIA** . 1. O órgão julgador pode receber, como agravo interno, os embargos de declaração que notoriamente visam a reformar a decisão monocrática do Relator, sendo desnecessária a intimação do embargante para complementar suas razões quando o recurso, desde logo, exibir impugnação específica a todos os pontos da decisão embargada. Inteligência do art. 1.024, § 3º, do Código de Processo Civil de 2015. 2. No caso concreto, o Tribunal Superior do Trabalho entendeu que, como a reclamante foi admitida sem concurso público pelo CREA/SP em 1º/3/1994 - antes da data de julgamento da ADI 1717/DF, o qual ocorreu em 28/3/2003 -, é de rigor o reconhecimento da validade da sua contratação. 3. Ao assim decidir, o Tribunal de origem divergiu da jurisprudência desta CORTE, firmada no sentido de que os conselhos de fiscalização profissional estão submetidos aos preceitos contidos no art. 37, II, da Constituição Federal, sendo necessária a realização de concurso público para contratação de servidores ou empregados públicos. 4. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento. (STF - RE: 1403907 DF, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/12/2022, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-258 DIVULG 15-12-2022 PUBLIC 16-12-2022)

58. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União tem adotado posicionamento no mesmo sentido. No Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, o TCU reafirmou que:

“Os empregados contratados sem concurso público após a promulgação da Constituição Federal de 1988 têm direito apenas à contraprestação pelo trabalho prestado e aos depósitos do FGTS, não fazendo jus a qualquer outra verba trabalhista de natureza indenizatória em decorrência da nulidade da contratação.”

59. Assim, com base nessa jurisprudência, **não** são devidas as demais verbas rescisórias típicas de um contrato celetista válido – aviso prévio, gratificação natalina, férias e respectivo terço, seguro-desemprego, multa do FGTS –, pois isso equivaleria a dar plenos efeitos a um ato jurídico nulo, o que afrontaria a exigência constitucional do concurso público.



60. Diante disso, *s.m.j.*, o empregado do conselho profissional, contratado sem concurso público, deverá ter o seu contrato declarado nulo, fazendo jus apenas ao **pagamento do saldo de salários** (contraprestação pelos serviços prestados) e ao **levantamento dos depósitos do FGTS** realizados durante o período.

### III - CONCLUSÃO

61. Diante de todo o exposto, conclui-se, *s.m.j.*, que:

a) A exigência de concurso público para a contratação de empregados pelos Conselhos de Fiscalização Profissional decorre diretamente do art. 37, II, da Constituição Federal, sendo aplicável aos Conselhos Profissionais desde a sua promulgação em 05 de outubro de 1988, conforme entendimento firmado pelo STF (Precedentes: RE 938.837 e RE 922.74).

b) Os contratos de trabalho firmados pelos Conselhos Profissionais à margem da regra do concurso público são **nulos de pleno direito**, não gerando os efeitos de um contrato válido.

c) Em decorrência da nulidade, e em conformidade com as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos **Temas 191 e 308 da Repercussão Geral**, bem como na **Súmula nº 363 do TST**, os empregados cujos contratos forem rescindidos por este motivo fazem jus, exclusivamente, às seguintes verbas: (1) **saldo de salário** referente aos dias efetivamente trabalhados no mês da rescisão; e (2) **levantamento dos valores depositados na conta vinculada do FGTS** durante o período do contrato.

62. É o parecer.

João Marcos Fonseca de Melo  
OAB/DF 26.323



*Juliana Britto Melo*

**Juliana Britto Melo**  
OAB/DF 30.163