RECURSO ESPECIAL Nº 1.478.118 - PR (2014/0215882-0)

RELATORA	**:**	**MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	:	CONSELHO REGIONAL DE QUÍMICA DA NOVA REGIÃO CRQ IX
ADVOGADO	:	RENATO ANTUNES VILLANOVA E OUTRO(S) - PR015360
RECORRIDO	:	SINDICATO DOS EMPREGADOS DOS CONSELHOS E ORDENS DE FISCALIZAÇÃO DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL DO ESTADO DO PARANA
PROCURADOR	:	VIVIAN CRISTINA LIMA LÓPEZ VALLE E OUTRO(S) - PR027089

DECISÃO

Trata-se de Recurso Especial, interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, em 25/03/2014, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

> "ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS. CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. NATUREZA JURÍDICA. CONCURSO PÚBLICO, LICITAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS AO TCU. OBRIGATORIEDADE.
>
> 1. Se o terceiro formulou pedido de intervenção no feito antes de escoado o prazo para a apresentação de contestação, a inobservância do comando do art. 51 do CPC pelo julgador não poderá prejudicá-lo. Deve, portanto, ser admitida a apresentação de contestação, ainda que a intervenção tenha sido deferida apenas após o escoamento do prazo.
>
> 2. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 21.797/RJ, reconheceu a natureza de autarquias dos conselhos de fiscalização profissional. Imperativa, assim, a prestação de contas ao TCU.
>
> 3. O regime jurídico das autarquias é público e, a não ser que haja expressa previsão constitucional, não há razão para que sofra qualquer diferenciação, independentemente da sua forma de financiamento.
>
> 4. O CRQ-IX comprovou a realização de concurso público a partir de 18/05/01. A data eleita corresponde à da publicação da decisão proferida pelo STF no MS 21.797/RJ, que pacificou a controvérsia acerca da natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional.
>
> 5. As contratações anteriores ocorreram há mais de dez anos, sendo necessário privilegiar-se a boa-fé dos servidores e a confiança que depositaram nos atos praticados pela Administração Pública, que gozam de presunção de legitimidade. A decretação da nulidade de

> todas as contratações realizadas pelo CRC/PR no período de 05-10-88 a 18-05-01 geraria maior abalo à segurança jurídica do que a manutenção dos contratos representa à legalidade" (fls. 2.098/2.099e).

O acórdão em questão foi objeto de Embargos de Declaração (fls. 2.102/2.108ee), os quais restaram acolhidos, nos termos da seguinte ementa:

> "EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO.
> 1. Inexiste omissão, contradição ou obscuridade quando o julgado decide expressamente sobre as questões suscitadas no recurso.
> 2. Inviáveis os embargos declaratórios para o reexame de matéria já decidida.
> 3. Acolhida a pretensão de prequestionamento, para evitar que a inadmissibilidade dos recursos às instâncias superiores decorra exclusivamente da ausência de menção expressa aos dispositivos tidos pela parte como violados, que tenham sido implicitamente considerados no acórdão, por serem pertinentes à matéria decidida" (fl. 2.115e).

Nas razões do Recurso Especial, interposto com base no art. 105, III, **a e c,** da Constituição Federal, a parte ora recorrente aponta, além do dissídio jurisprudencial, violação **aos arts. 1º, 5º, I, h, III, b, V, b, 6º, VII, b, da LC 75/93; 128, 460, 469, I e 535, II, do CPC/73; 27 da Lei 9.868/99; 5º, I, 102, do DL 200/67; 1º, parágrafo único e 2º da Lei 8.666/93; 1º e 10 da Lei 8.112/90**, sustentando que: a) a sentença foi **citra petita**, b) necessária determinação de "sujeição do CRQ-PR às imposições de concurso público e de acatamento aos ditames da Lei de Licitações" (fls. 2.125e), c) devem ser exonerados os servidores públicos "admitidos sem aprovação em seleção pública anteriormente a 18-5-2001" (fl. 2.125e), d) quando o STF "se pronunciou, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre a natureza autárquica dos conselhos regionais (...) não modulou os efeitos da decisão, devendo retroagir à data caput Constituição da República" (fl. 2.125e), e) houve negativa de prestação jurisdicional.

Por fim, requer o provimento do recurso.

Contrarrazões a fls. 2.172/2.176e.

O Recurso Especial foi admitido pelo Tribunal de origem (fl. 2.183e).

O Ministério Público Federal, em parecer de lavra da Subprocuradora-Geral da República, DENISE VINCI TÚLIO, opinou pelo provimento

do Recurso (fls. 2.196/2.202e).

A irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, em relação ao art. 535, II, do CPC/73, deve-se ressaltar que o acórdão recorrido, julgado sob a égide do anterior Código de Processo Civil, não incorreu em omissão, uma vez que o voto condutor do julgado apreciou, fundamentadamente, todas as questões necessárias à solução da controvérsia, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pela parte recorrente.

Vale destacar, ainda, que não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido: STJ, REsp 1.129.367/PR, Rel. Ministra DIVA MALERBI (Desembargadora Federal Convocada/TRF 3ª Região), SEGUNDA TURMA, DJe de 17/06/2016; REsp 1.078.082/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 02/06/2016; AgRg no REsp 1.579.573/RN, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/05/2016; REsp 1.583.522/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/04/2016.

Quanto à alegada ofensa aos **arts. 1º, 5º, I, h, III, b, V, b, 6º, VII, b, da LC 75/93; 5º, I, 102, do DL 200/67; 1º, parágrafo único e 2º da Lei 8.666/93; 1º e 10 da Lei 8.112/90**, o Recurso Especial não ultrapassa a admissibilidade, ante o óbice da Súmula 282 do Supremo Tribunal Federal ("É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada").

Isso porque, para que se configure o prequestionamento, não basta que o recorrente devolva a questão controvertida para o Tribunal, é necessário que a causa tenha sido decidida à luz da legislação federal indicada, bem como seja exercido juízo de valor sobre os dispositivos legais indicados e a tese recursal a eles vinculada, interpretando-se a sua aplicação ou não ao caso concreto.

Nesse contexto, por simples cotejo das razões recursais e os fundamentos do acórdão, percebe-se que as teses recursais vinculadas aos dispositivos tidos como violados não foram apreciadas no voto condutor, sequer de modo implícito, não tendo servido de fundamento à conclusão adotada pelo Tribunal de origem. A propósito:

> "PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO DO RECURSO. SÚMULA N. 284 DO STF. PREQUESTIONAMENTO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. INADMISSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SUMULA N. 7 DO STJ. DECISÃO MANTIDA.
>
> 1. A deficiência na fundamentação do recurso, de modo a impedir a compreensão da suposta ofensa ao dispositivo legal invocado, obsta o

> conhecimento do recurso especial (Súmula n. 284/STF).
> 2. **A simples indicação dos dispositivos legais tidos por violados, sem que o tema tenha sido enfrentado pelo acórdão recorrido, obsta o conhecimento do recurso especial, por falta de prequestionamento, a teor da Súmula n. 282 do STF.**
> 3. O recurso especial não comporta o exame de questões que impliquem revolvimento do contexto fático-probatório dos autos ou interpretação de cláusula contratual, a teor do que dispõem as Súmulas n. 5 e 7 do STJ.
> 4. No caso dos autos, a modificação das conclusões do acórdão recorrido, a respeito da conduta protelatória do agravante, para fins de afastamento da multa por litigância de má-fé, demandaria análise do conteúdo fático dos autos.
> 5. Agravo interno a que se nega provimento" (STJ, AgInt no AREsp 273.612/RJ, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, DJe de 23/03/2018).

De outro lado, o Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, consignou que:

> "Inicialmente, quanto à natureza jurídica do CRQ-IX, verifico que consta expressamente do dispositivo da sentença o reconhecimento de que se trata de uma autarquia, sendo apta a declaração a fazer coisa julgada sobre a matéria.
> Já quanto aos pedidos no sentido de que o réu seja compelido a exonerar servidores não concursados, bem como a realizar concurso público e licitação, em cumprimento ao regime autárquico, verifico que, ao contrário do que sustenta o Ministério Público, houve, sim, apreciação.
> Com efeito, tais pedidos foram rejeitados na sentença, o que se constata claramente do fato de que o julgador concluiu que o réu já cumpre com as imposições correspondentes ao regime autárquico, à exceção da prestação de contas ao TCU, motivo pelo qual, inclusive, os pedidos foram julgados parcialmente procedentes" (fl. 2.090e).

Nesse contexto, considerando a fundamentação do acórdão objeto do Recurso Especial, no ponto, os argumentos utilizados pela parte recorrente somente poderiam ter sua procedência verificada mediante o necessário reexame de matéria fática, não cabendo a esta Corte, a fim de alcançar conclusão diversa, reavaliar o conjunto probatório dos autos, em conformidade com a Súmula 7/STJ.

O acórdão do Tribunal de origem concluiu, ainda, que:

> "A controvérsia vincula-se com a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional e com a obrigatoriedade da observância do

regime de direito público.

Quanto à natureza jurídica dos conselhos de classe, nenhuma dúvida permanece, uma vez que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1.717-6/DF, claramente reconheceu que eles possuem natureza de pessoa jurídica de direito público, especialmente por exercerem poder de polícia:

(...)

Portanto, dada a natureza autárquica do réu, é imperativa a necessidade de realização de concurso público, de licitação e de prestação de contas ao TCU.

(...)

Voltando à análise dos autos, verifico que o CRQ-IX comprovou ter realizado concursos públicos para as contratações posteriores a 2001 (2005).

Ademais, há também prova da realização de procedimento de licitação (2007). Todavia, não são prestadas contas ao TCU, mas tão somente ao Conselho Federal de Química.

Além da ausência de prestação de contas, sustenta o MPF que deveriam ser exonerados também os servidores contratados sem concurso público no período entre 05-10-1988 e 18-05-2001.

Quanto à obrigatoriedade da prestação de contas ao TCU, procede a pretensão, devendo ser mantida a sentença, uma vez que o CRQ-IX não observa o referido dever.

No entanto, no que toca ao reconhecimento da nulidade dos contratos de trabalho dos servidores admitidos antes de 18-05-01, entendo pela manutenção da sentença. A data eleita corresponde à da publicação da decisão proferida pelo STF no MS 21.797/RJ, que pacificou a controvérsia acerca da natureza autárquica dos conselhos de fiscalização profissional:

(...)

Com eleito, e preciso ter-se em conta que a legalidade, dada a sua natureza principiológica, não é absoluta, cedendo passo, excepcionalmente, diante de colisões com outros princípios, como ocorre no caso em apreço, em que conflita com a segurança jurídica. Nesse sentido, registro que as contratações ocorreram há mais de dez anos, sendo necessário privilegiar-se a boa-fé dos servidores e a confiança que depositaram nos atos praticados pela Administração Pública, que gozam de presunção de legitimidade.

Assim, tenho que a decretação da nulidade de todas as contratações realizadas pelo CRQ-IX no período de 05-10-88 a 18-05-01 geraria maior abalo à segurança jurídica do que a manutenção dos contratos representaria à legalidade.

Ressalto que solução similar foi adotada pelo E. STF, ao julgar o MS 22.357/DF, deixando de decretar a nulidade de contratações realizadas pela INFRAERO, sem a realização de concurso público,

> antes de 23-04-93, data da publicação do acórdão no MS 21.322/DF, in verbis:
> (...)
> Portando, homenageando o princípio da segurança jurídica e, em decorrência, a necessidade de estabilização das relações jurídicas administrativas, entendo pela manutenção da sentença, que deixou de decretar a nulidade dos contratos de trabalho firmados antes de 18 de maio de 2001" (fls. 2.090/2.097e).

Nesse contexto, verifica-se que a controvérsia foi dirimida, pelo Tribunal de origem, sob enfoque eminentemente constitucional, competindo ao Supremo Tribunal Federal eventual reforma do acórdão recorrido, sob pena de usurpação de competência inserta no art. 102 da Constituição Federal.

Dessa forma, é inviável o exame da insurgência, tal como posta, em sede de Recurso Especial, que se restringe à uniformização da legislação infraconstitucional. Ilustrativamente:

> "PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTE DE VANTAGEM PESSOAL INCORPORADA JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO OCORRÊNCIA. **FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL. INVIABILIDADE DO APELO NOBRE.**
> 1. Não ocorre julgamento extra petita quando o juiz aplica o direito ao caso concreto com base em fundamentos diversos dos apresentados pela parte. Não há falar, assim, em violação dos arts. 128 e 460 do CPC/1973.
> 2. **O Tribunal de origem decidiu a controvérsia à luz de fundamento eminentemente constitucional (art. 37, XIII, da Constituição Federal), circunstância que torna inviável o exame da matéria em sede de recurso especial.**
> 3. Agravo interno não provido" (STJ, AgInt no REsp 1.478.367/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2018).

Ante o exposto, com fundamento no art. 255, § 4º, I e II, do RISTJ, **conheço parcialmente** do Recurso Especial e, nessa parte, **nego-lhe provimento.**

I.

Brasília (DF), 12 de abril de 2019.

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES
Relatora