EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE ERECHIM/RS.

Ação Civil Pública nº 5004009-90.2019

Autor: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL – CAU/RS

Ré: FUNDAÇÃO HOSPITALAR SANTA TEREZINHA DE ERECHIM

I – Relatório

Trata-se de Ação Civil Pública com pedido de liminar ajuizada pelo CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL – CAU/RS em face da pessoa jurídica FUNDAÇÃO HOSPITALAR SANTA TEREZINHA DE ERECHIM.

Postula a autarquia autora, em suma, a procedência da ação para condenar a FHSTE à obrigação de fazer, consistente em possibilitar que profissionais arquitetos e urbanistas, com especialização em engenharia de segurança do trabalho e registro no CAU possam se inscrever e concorrer ao cargo de engenheiro de segurança do trabalho, previsto no Edital nº 001/2019 de concurso público. Requereu, ainda a condenação da ré para impedir que, em concursos públicos futuros, seja obstada a participação de profissionais de arquitetura e urbanismo, quando exigidos requisitos de qualificação técnica inerentes às atividades e às atribuições descritas na Lei nº 12.378/2010, na Lei nº 7.410/1985 e nas Resoluções do CAU/BR, sob pena de multa diária.

Postulou, por fim, a concessão de medida liminar para que a FHSTE retifique o mencionado edital, para incluir, nos requisitos do cargo de engenheiro de segurança do trabalho, o curso superior em arquitetura, com especialização em engenharia de segurança do trabalho, reabrindo o prazo de inscrição; ou, subsidiariamente, que seja suspenso o certame até o proferimento de decisão judicial na presente ACP (evento 1, inic1).

Determinada a intimação da ré, o Juízo intimou o *Parquet* para que se manifestasse, nos termos do art. 5º, §1º, da Lei nº 7.347/85 (evento 3).

A FUNDAÇÃO HOSPITALAR SANTA TEREZINHA DE ERECHIM manifestou-se em relação ao pedido liminar carreado. Alegou, em preliminar, a ilegitimidade ativa e o descabimento do meio processual eleito. No mérito, requereu a improcedência do pedido veiculado nesta ação civil pública (evento 8).

Vieram os autos conclusos para manifestação (evento 7).

É o sucinto relatório.

II – Fundamentação

II.1 – Preliminarmente: da (i)legitimidade ativa e (des)cabimento da ação civil pública

Conforme dito, a FHSTE suscitou, em sede preliminar, a ilegitimidade ativa do CAU/RS, bem como o descabimento da ação civil pública para o fim almejado judicialmente.

No que toca à ilegitimidade ativa levantada, deve ser afastada a preliminar. Vejamos.

Assim prevê o artigo 5º da Lei da ACP:

> *Art. 5º* ***Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar****:*
> *I - o Ministério Público;*
> *II - a Defensoria Pública;*
> *III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

Acerca do tema, assim leciona Daniel Amorim[1]:

> *"No tocante às pessoas jurídicas – públicas ou privadas – que compõem a administração indireta, entendo que, se seus objetivos imediatos são direcionados para determinadas áreas, o que delimita sua esfera de atuação dentro do poder público, é natural que se exija não só a vinculação ao território de sua atuação, como também a pertinência temática. Não teria muito sentido admitir que uma empresa pública federal voltada à exploração do petróleo do pré-sal ingresse com ação coletiva buscando a tutela de patrimônio histórico e cultural, bem como não se deve admitir que uma fundação voltada ao meio ambiente ingresse com ação coletiva consumerista."*

Nessa sorte, verifica-se efetivamente a necessidade da chamada "pertinência temática" em relação ao nexo da atuação da autarquia e o objeto da ação coletiva para assim confirmar a legitimidade ativa da entidade para o ajuizamento da ação civil pública.

Todavia, ao contrário do que sustenta a ré, é patente o interesse – e, portanto, a pertinência temática – do CAU/RS em ver ampliado o acesso de vagas no certame promovido a arquitetos e urbanistas com a especialização em engenharia de segurança do trabalho, em oposição à limitação imposta no sentido de que apenas graduados em engenharia poderiam prover as vagas ofertadas.

Consta do art. 3º, §1º, da Lei nº 12.378/2010 o seguinte:

> *"Art. 3º Os campos de atuação profissional para o exercício da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre a formação do profissional arquiteto e urbanista nas quais*

1 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de processo coletivo: volume único. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

os núcleos de conhecimentos de fundamentação e de conhecimentos profissionais caracterizam a unidade de atuação profissional.

§1º O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR especificará, atentando para o disposto no caput, as áreas de atuação privativas dos arquitetos e urbanistas e as áreas de atuação compartilhadas com outras profissões regulamentadas.

(...)

§3º No exercício de atividades em áreas de atuação compartilhadas com outras áreas profissionais, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU do Estado ou do Distrito Federal fiscalizará o exercício profissional da Arquitetura e Urbanismo."

Da simples leitura do dispositivo reproduzido extrai-se o evidente interesse do Conselho na celeuma trazida aos autos. Se cumpre à autarquia a fiscalização das áreas de atuação dos profissionais em seu âmbito, por evidente o acesso dos mesmos a cargos ofertados sob os quais recaiam dúvidas no tocante à qualificação profissional necessária encontra-se no âmbito de atuação do CAU/RS.

Nesse ínterim, comprovada a pertinência temática e, por via de consequência, a legitimidade ativa do CAU/RS para litigar nos termos propostos nesta Ação Civil Pública.

Na mesma sorte, deve ser afastada a preliminar suscitada no sentido de ser descabido o meio processual eleito pelo autor. Veja-se.

Consta do art. 1º, IV, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) o seguinte:

"Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo."

Ora, no caso *sub judice* há evidente possibilidade de danos em detrimento da categoria de arquitetos e urbanistas no que tange a seu acesso às vagas ofertadas no concurso público promovido pela FHSTE – tratando-se, portanto, de direito coletivo *stricto sensu*, portanto – do direito ao acesso às vagas ofertadas no certame.

Acerca do tema, a lição de Daniel Amorim[2]:

> *"Nos termos do art. 81, parágrafo único, II, do CDC, os interesses ou direitos coletivos são direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. Como se pode notar do conceito legal de direito coletivo, essa espécie de direito é composto por quatro elementos cumulativos.*
>
> *Exatamente como ocorre no direito difuso, o direito coletivo é transindividual (metaindividual ou supraindividual) porque seu titular não é um indivíduo. Por terem a natureza transindividual como característica comum, o direito difuso e o direito coletivo são considerados direitos essencialmente coletivos. Há, entretanto, uma diferença. Enquanto no direito difuso o titular do direito é a coletividade,* ***no direito coletivo é uma comunidade, determinada por um grupo, classe ou categoria de pessoas****.*
>
> *A natureza indivisível também é elemento do direito coletivo, exatamente da mesma forma como ocorre no direito difuso. Nesse aspecto, as duas espécies de direito transindividual são idênticas, comungando a característica de serem direitos que não podem ser divididos e usufruídos particularmente pelos sujeitos que compõem a coletividade ou comunidade. Como ocorre no direito difuso, também* ***no direito coletivo todos os indivíduos que compõem a titularidade do direito – grupo, classe ou categoria de pessoas – suportam uniformemente todos os efeitos que atinjam o direito material.***

2 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de processo coletivo: volume único. 3ª ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

No terceiro elemento do direito coletivo, o art. 81, parágrafo único, II, do CDC foi extremamente feliz em apontar como titular do direito um grupo, classe ou categoria de pessoas, deixando claro que não são os sujeitos individualmente considerados os titulares do direito, mas sim o grupo, classe ou categoria da qual façam parte. Essa limitação do direito coletivo a sujeitos que componham uma determinada comunidade leva a doutrina a corretamente afirmar que esses ***sujeitos são indeterminados, mas determináveis****.*

O último elemento indispensável ao direito coletivo é a existência de uma relação jurídica base. Conforme bem ensinado pela doutrina, essa relação jurídica base não se confunde com a relação jurídica controvertida que será analisada no processo coletivo, sempre preexistente à lesão ou ameaça de lesão do direito do grupo, categoria ou classe de pessoas. Significa que o direito coletivo depende de uma relação jurídica que reúna os sujeiotos em um grupo, classe ou categoria antes de qualquer violação ou ameaça de violação a um direito indivisível dessa comunidade."

Assim, tratando-se evidentemente de direito coletivo sob ameaça de danos, há que se reconhecer o cabimento do meio processual eleito pelo autor, forte no art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/85.

Assim, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo afastamento das preliminares suscitadas pela FHSTE.

II.2 – Da medida liminar pleiteada

Conforme relatado, o CAU/RS postulou, em medida liminar, que a ré retifique o Edital nº 001/2019 para incluir, nos requisitos para ingresso no cargo de Engenheiro de Segurança do Trabalho, o curso superior em arquitetura, com especialização em engenharia de

segurança do trabalho e registro no CAU, com a reabertura do período de inscrição; subsidiariamente, postulou também em caráter liminar a suspensão do certamente quanto ao referido cargo até posterior decisão, com a fixação de multa diária em caso de descumprimento da medida requerida.

Pois bem, o art. 3º, §§ 4º e 5º da Lei nº 12.378/2010 assim determina:

> *"Art. 3º Os campos da atuação profissional para o exercício da arquitetura e urbanismo são definidos a partir das diretrizes curriculares nacionais que dispõem sobre a formação do profissional arquiteto e urbanista nas quais os núcleos de conhecimentos de fundamentação e de conhecimentos profissionais caracterizam a unidade de atuação profissional.*
>
> *(...)*
>
> *§4º Na hipótese de as normas do CAU/BR sobre o campo de atuação de arquitetos e urbanistas contradizerem normas de outro Conselho profissional, a controvérsia será resolvida por meio de resolução conjunta de ambos os conselhos.*
>
> *§5º* ***Enquanto não editada a resolução conjunta de que trata o §4º ou, em caso de impasse, até que seja resolvida a controvérsia, por arbitragem ou judicialmente, será aplicada a norma do Conselho que garanta ao profissional a maior margem de atuação****."*

Em sentido convergente à Constituição Federal, a norma legal mencionada, que instituiu os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo privilegiou o direito fundamental ao trabalho e ao amplo acesso aos cargos públicos, na medida em que **determinou a garantia ao profissional da maior margem de atuação possível**.

Como sabido, o amplo acesso aos empregos é **regra**, sendo a limitação a determinados cargos **exceção** ao direito fundamental ao labor (art. 5º, XIII da CF).

Trata-se, como sabido, de norma constitucional de eficácia contida, na medida em que atribuí à Lei – em sentido formal –, a possibilidade de limitar a regra do amplo acesso.

Acerca do ponto, assim ensina Dirley da Cunha Júnior[3]:

> "*Inicialmente, é imperioso afirmar que a regra é a liberdade de escolha e exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.*
>
> *Apenas excepcionalmente é que pode o legislador, atendidas determinadas condições, restringir a liberdade de exercício de determinado trabalho, ofício ou profissão, para ajustá-lo ao bem-estar geral da sociedade. Isto é, além de excepcional a limitação ao exercício do direito, nem todo trabalho, ofício ou profissão pode ser limitado, mas apenas aquele que, dissociado de outros valores constitucionais, necessite de um controle social, em razão dos riscos anormais que pode infligir à comunidade."*

Nesse aspecto, não resta dúvida acerca da possibilidade de limitação quanto ao cargo de "engenheiro de segurança do trabalho" àqueles devida e comprovadamente qualificados a seu exercício, vez que se trata de labor com importância ímpar e, por isso mesmo, necessariamente submetido ao controle legal.

No entanto – e aqui parece estar o ponto principal da questão – assim segue o mencionado doutrinador[4]:

> "*Primeiro, o inciso XIII do art. 5º da Constituição Federal submeteu qualquer espécie de limitação à liberdade de trabalho, ofício ou profissão a uma reserva legal absoluta, na medida em que a limitação deve ser integralmente regulada por lei formal. Isto é, sujeitou a matéria – limitação à liberdade de trabalho, ofício ou profissão – à estrita reserva legal, de sorte que não é possível outro meio senão a própria lei para fixar a limitação e exigir o cumprimento das qualificações profissionais.* ***E cuida-se de lei federal, pois é da competência privativa da União legislar sobre as condições para o exercício das profissões (art. 22, XVI).***

3 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2018.

4 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de direito constitucional. - 13. ed. rev. ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2018.

> *Ademais, a* ***lei limitadora da liberdade de trabalho, ofício ou profissão deve satisfazer requisitos de natureza material, sob pena de abuso do poder de legislar e consequente inconstitucionalidade da restrição***."

Como dito pelo ilustre doutrinador, a competência para legislar sobre as condições de exercício de profissão é privativa da União, conforme preceitua o art. 22, XVI, da CF. Assim, em que pese não se esteja por ora analisando de forma exauriente o mérito da questão, ao menos a princípio não poderia o legislador municipal ceifar, por lei própria (Lei nº 5.588/2014, evento 1, out7), profissionais de determinada categoria de trabalharem em área que, conforme a Lei Federal nº 12.378 e suas respectivas normativas, seriam acessíveis aos profissionais de arquitetura e urbanismo devidamente qualificados com especialização em engenharia de segurança do trabalho.

A toda evidência, conforme comprovam os documentos juntados pelo autor (evento 1, resol9, resol10 e res11), foi efetivamente regulamentada pela autarquia competente a qualificação em engenharia de segurança do trabalho, tratando-se de especialização acessível não somente a graduados em engenharia, mas também àqueles com diploma em arquitetura e urbanismo.

Há, portanto – no mínimo – robustos indícios de que efetivamente seja legal e apropriada a atribuição ao cargo de Engenheiro de Segurança do Trabalho a profissionais graduados em arquitetura e urbanismo, conforme atestam as Resoluções nº 162/18, 21/2012 e 51/2013 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e do Estado do Rio Grande do Sul.

No que se refere à concessão da medida liminar, há que se ponderar as possíveis consequências da concessão do pleito em sede de cognição limitada, seja em relação

à inclusão dos profissionais de arquitetura e urbanismo ao pleito, seja em relação à suspensão do certame.

Pois bem, adianto que a medida que, *ab initio*, parece ser a mais adequada e razoável é a inclusão dos profissionais arquitetos e urbanistas devidamente registrados com especialização em engenharia de segurança do trabalho. Vejamos.

A manutenção do certame como atualmente se encontra (excluindo os profissionais de arquitetura e urbanismo da possibilidade de entrada no cargo) parece ser descabida, na medida em que torna passível a perpetuação de injusta exclusão de profissionais do cargo, ainda que a questão principal deva ser ampla e cientificamente analisada por meio da cognição exauriente da presente ação civil pública. A preservação do certame nesses moldes mostra-se, assim, indesejável; na medida em que mantém o curso do concurso público em exclusão a possíveis profissionais arquitetos e urbanistas, tornando-o passível de posterior impugnação e/ou anulação caso a presente ACP seja julgada procedente, acarretando inevitável demora, além de possíveis maiores dispêndios dos já esparsos recursos públicos, inclusive com a possibilidade de realização de outro certame, o que por certo onerará o serviço pela carência de profissionais.

De outra banda, a retificação do edital, com a inclusão dos profissionais com curso superior em arquitetura e especialização em engenharia de segurança do trabalho e registro no CAU, com a consequente reabertura do período de inscrição parece ser a medida mais justa e efetiva em prol da coletividade. **Mantém-se assim, ao menos de início, a possibilidade de que os profissionais interessados concorram às vagas do cargo, ao mesmo tempo em que ficam esses desde logo cientes da precariedade da decisão liminar determinando sua inclusão**; caso em que, sendo revertida a tutela antecipatória posteriormente, não caberá impugnação por parte de eventuais aprovados em razão da decisão em sede de cognição precária.

Assim, o MPF entende devida a concessão da tutela liminar pleiteada, nos moldes do item "*V.a*" da peça exordial da presente ação civil pública (evento 1, inic1).

III – Conclusão

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** opina pela concessão da medida liminar pleiteada, nos moldes acima delineados. Pugna, ademais, por sua intimação dos atos e decisões na presente causa, na condição de *custos juris*, a fim de que se manifeste, inclusive com a apresentação de parecer ao final da instrução processual.

Erechim/RS, 04 de novembro de 2019.

Luciane Goulart de Oliveira
Procuradora da República

Procuradoria da República no RS
MPF
Ministério Público Federal
PR/RS

Documento eletrônico assinado digitalmente por **LUCIANE GOULART DE OLIVEIRA**, Procurador(a) da República, em 04/11/2019 às 16h34min.
Este documento é certificado conforme a MP 2200-2/2001, que instituiu a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.