

RECEBIDO EM: 26/06/2017

APROVADO EM: 01/08/2017

# **A POSSIBILIDADE DA FISCALIZAÇÃO DE QUARTÉIS DO EXÉRCITO POR PARTE DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL**

***THE POSSIBILITY OF SUPERVISION THE ARMY  
QUARTERS BY THE PROFESSIONAL SUPERVISORY  
COUNCIL***

*Carlos Alberto Martins de Barros*

*Mestrando em Direito pela UFRGS. Especialização em Direito Militar pela  
Universidade Gama Filho e em Direito Ambiental pela UFRGS.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Origem dos Conselhos Profissionais; 2 A Estrutura da Administração Pública; 3 A Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização Profissional; 4 Os Conselhos de Fiscalização Profissional (Conselhos Profissionais) Podem Fiscalizar Quartéis do Exército? 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente trabalho traz um breve estudo sobre a história dos conselhos de fiscalização profissional. Posteriormente é apresentada a estrutura da Administração Pública brasileira para que se possa enquadrar os quartéis do Exército nessa estrutura. Após esse enquadramento, é feito um breve estudo da natureza jurídica dos conselhos profissionais e se os conselhos de fiscalização profissional podem fiscalizar quartéis do Exército, momento em que é feita uma interpretação sistemática de uma série de legislações referentes ao tema. Por fim, chega-se à conclusão do presente trabalho, onde se conclui sobre a possibilidade ou não da fiscalização de quartéis do Exército pelos conselhos de fiscalização profissional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Administrativo. Competência para Fiscalizar. Conselhos de Fiscalização Profissional. Administração Pública. Exército Brasileiro.

**ABSTRACT:** The present study presents a brief study on the history of professional supervision councils. Subsequently, the structure of the Brazilian Public Administration is presented so that the Army's quarters can be included in this structure. After this framework, a brief study is made of the legal nature of professional councils and whether professional oversight councils can inspect Army barracks, at which time a systematic interpretation of a series of legislation on the subject is carried out. Finally, we conclude the present study, which concludes on the possibility or not of the inspection of Army barracks by the professional supervision councils.

**KEYWORDS:** Administrative Law. Competence to Supervise. Professional Supervision Councils. Government. Brazilian Army.

## INTRODUÇÃO

Em que pese as suas origens mais remotas, como será demonstrado no decorrer do presente trabalho, os conselhos profissionais, no Brasil, remontam à década de 1930 e foram criados com o objetivo principal de realizar a fiscalização daquelas profissões regulamentadas por lei.

Quando nos referimos a profissões regulamentadas por lei, deve ser dado um significado amplo ao termo profissões e entender que o mesmo se refere tanto às pessoas físicas quanto às pessoas jurídicas, como previsto na regra geral do art. 1º da Lei nº 6.839, de 1980.

Diante disso, surgem as seguintes dúvidas em relação aos conselhos profissionais: as pessoas jurídicas que poderão ser fiscalizadas pelos referidos conselhos são somente aquelas de direito privado? Ou também aquelas de direito público? Os órgãos públicos poderão ser fiscalizados pelos conselhos profissionais?

Assim diante desses questionamentos, o presente trabalho tem como objetivo fazer um breve estudo dos conselhos de fiscalização profissional, ou simplesmente conselhos profissionais, iniciando com um histórico do surgimento deste tipo de entidade, sua natureza jurídica e as suas prerrogativas e competências, partindo, posteriormente, para o que vem a ser o cerne do trabalho, ou seja, verificar se tais conselhos possuem competência legal para fiscalizarem órgãos públicos, mais precisamente o Exército Brasileiro.

O presente trabalho se mostra relevante tendo em vista que, em muitas situações, a competência dos conselhos profissionais não se mostra tão clara, não sendo rara a notificação, autuação e aplicação de multas em órgãos públicos por parte dessas entidades.

A título de exemplo, o Exército Brasileiro, no período entre 2010 e 2016, teve algumas de suas Organizações Militares (quartéis) autuadas por conselhos profissionais, como o Colégio Militar de Santa Maria/RS pelo Conselho Regional de Biblioteconomia da 10ª Região, em 2011, e o Hospital Militar de Área de Porto Alegre pelo Conselho Regional de Farmácia do Rio Grande do Sul, em 2016, e pelo Conselho Regional de Nutrição da 2ª Região em 2010.

Diante do exposto e dos entendimentos existentes na doutrina e jurisprudência, este trabalho, após uma breve análise da legislação

pertinente ao tema, verificará se os conselhos profissionais possuem a devida competência legal para fiscalizarem e atuarem Organizações Militares (quartéis) do Exército Brasileiro.

Antes, contudo, de adentrar no cerne do presente trabalho, cabe deixar claro que o mesmo não pretende esgotar o assunto, mas, tão somente, esclarecer, em linhas gerais e baseado nas legislações atinentes ao tema, as prerrogativas e competências dos conselhos profissionais frente aos quartéis (Organizações Militares) do Exército.

## 1 ORIGEM DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

Em decorrência da vida em sociedade, assim como desta com os indivíduos que a integravam, juntamente com o desenvolvimento das atividades profissionais e o crescimento da população, começaram a surgir certos interesses fundados no exercício de atividades laborativas. Surgiram, então, como consequência, conflitos até então desconhecidos, como o trabalho contraposto ao capital ou à propriedade; os interesses de grupos de profissionais de determinada área em face da coletividade e dos demais indivíduos e também do Estado; e, evidentemente, o interesse da coletividade e do Estado em controlar, quando necessário, as atividades desenvolvidas por alguns grupos profissionais (PEREIRA, 2008, p. 17).

De certa forma, a congregação de interesses de determinadas categorias profissionais existiu desde a Antiguidade, com a existência de referências desses tipos de conglomerados em obras históricas relacionadas a organizações de classes de árias, indianos, hebreus, babilônicos, egípcios e chineses. O vínculo que se forma entre os exercentes de alguma atividade profissional, hoje denominado “corporativismo” é um elo poderosíssimo que muitas vezes supera as divergências, suplanta ideologias e une até os desafetos (PEREIRA, 2008, p. 18).

De acordo com Ricardo Teixeira do Valle Pereira (2008, p. 19), foi em Roma que se conheceu o primeiro caso mais típico de associativismo caracterizador das associações de classe, os denominados “collegia” romanos, onde a população era dividida de acordo com as artes ou ofícios exercidos. Contudo, tais associações não possuíam o caráter voluntário dos profissionais interessados, já que eram criados e impostos pelo Estado a fim de, pela força, dirimir conflitos que se estabeleciam na sociedade acerca do exercício de alguma atividade. Cabe ressaltar que, ao lado dos trabalhadores organizados, coexistiam o trabalho escravo e o trabalho absolutamente livre, sem ligação com os referidos “collegia”.

Já por volta do século XI, na Europa, em plena Idade Média, os vassallos, até então submetidos exclusivamente aos desígnios dos suseranos, começaram a se organizar, com alguma autonomia, de acordo com as profissões exercidas. À época predominavam as atividades artesanais ligadas à produção de alimentos e de objetos destinados à proteção e ao trabalho. Fundados na identidade de atividades, os trabalhadores, então, organizaram-se para, na medida do possível, livremente desempenhar os seus misteres, garantir a qualidade dos produtos ofertados, dos serviços prestados e, igualmente, limitar o ingresso de concorrentes desqualificados, ou em número excessivo, no incipiente mercado que começava a se formar. Surgiram, assim, as corporações, também conhecidas em alguns Estados como fraternidades, grêmios e sociedades de ofício. Nesse sistema de corporações medievais, os artesãos não podiam exercer seu ofício ou arte nas comunas sem que estivessem ligados a alguma entidade (PEREIRA, 2008, p. 19).

Ricardo Teixeira do Valle Pereira (2008, p. 19) afirma em seu trabalho “Histórico dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional” que tais corporações representaram o passo mais importante para o associativismo e o controle profissional, explicitando, que elas inicialmente eram divididas em ofícios de forma hierarquizada, existindo, assim, na ordem decrescente de hierarquia, os mestres, os companheiros e os aprendizes. A respeito dessa divisão, Pereira relata:

Os *mestres* eram detentores dos maiores poderes e privilégios no que toca ao exercício da atividade profissional; controlavam seus subordinados (a exemplo de seus antigos opressores, os senhores feudais), com extremo rigor e, no mais das vezes, procuravam impedir que os *companheiros* se tornassem *mestres*. Os *companheiros*, na prática, exerciam as mesmas atividades dos mestres, mas sempre ligados a um destes; conheciam o ofício, mas não haviam obtido o reconhecimento da corporação como *mestres*, degrau difícil de ser alcançado. Os *aprendizes*, por seu turno, estavam na base da estrutura; trabalhavam apenas para aprender o ofício, almejando um dia tornar-se *companheiros* e, quiçá, *mestres*.

Já no século XVIII, aqueles que eram oprimidos pelos poderes dos “mestres” nas corporações passaram a combater com sucesso o sistema vigente, o que implicou a gradativa conquista do trabalho livre, possibilitando a abertura de novas oficinas, dando trabalho a outras pessoas sem as restrições impostas pelas corporações existentes.

Com a Revolução Francesa em 1789, o ideário liberal incentivou a conquista da liberdade do exercício profissional. O mercado, incentivado

pelo “descobrimiento de novos mundos”, pôs fim às corporações, ao menos nas feições que até então detinham, dando origem à atividade empresarial propriamente dita (PEREIRA, 2008, p. 21).

Pereira (2008, p. 22) afirma em sua obra que, com o predomínio da doutrina liberal, o Estado, a partir do final do século XVIII, assumiu um comportamento abstencionista, deixando ao mercado a solução dos conflitos entre trabalhadores e empregadores e, também, o exercício das atividades profissionais liberais.

Tal comportamento teve reflexos no Brasil, que, em sua constituição de 1824, a primeira do Brasil independente, proibiu expressamente a constituição de corporações em território nacional, abolindo-as, da mesma forma agindo a constituição de 1891.

A falta de controle profissional por parte do Estado gerou, em determinados casos, consequências nefastas em relação a atividades de indiscutível interesse público. Ademais, a ausência de maior regulamentação no que concerne às relações de trabalho deixou novamente os trabalhadores, partes hipossuficientes, sob o jugo não mais dos interesses corporativos como no passado, mas sim do capital.

Em relação à falta de controle do Estado sobre a atividade profissional, Miguel Reale (REALE<sup>1</sup> apud PEREIRA, 2008, p. 22) argui:

Com o desaparecimento dos estatutos corporativos, prevaleceu, em primeiro momento, a mais ampla liberdade de ação, chegando-se a conhecidos exageros, como, por exemplo, o de não se subordinar a prática da medicina à prévia obtenção de diploma universitário, por entender-se que tal exigência contrária à liberdade individual.

Diante disso, o liberalismo, premido pelas novas necessidades da sociedade em dar mais proteção ao trabalhador e ao cidadão, foi perdendo espaço. O final do século XIX e o início do século XX testemunharam a volta do intervencionismo estatal, agora para que o Estado se transformasse em instrumento de combate às desigualdades e de proteção aos direitos e garantias individuais, bem como ao interesse coletivo. Pouco a pouco, novamente foram se formando as bases para o desenvolvimento de entes responsáveis pelo controle do exercício profissional, como resultado da

---

1 REALE, Miguel. O Código de Ética Médica. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 503, p. 47.

necessidade de regular o desempenho de atividades de incontestável interesse público (PEREIRA, 2008, p. 23).

Nesse quadro de volta do intervencionismo estatal, os discípulos do liberalismo recuaram, abandonando a ideia do Estado Liberal puro e admitindo que ele, sem deixar de ser democrático, poderia e deveria intervir, não apenas na organização, mas, igualmente, na direção do processo econômico-social. Assim, começaram a ser concebidas formas de intervenção estatal a fim de controlar, dentre outros, o exercício das profissões.

Na Europa, em um primeiro momento, o Estado interferiu diretamente através de órgãos integrantes do seu aparelho, como a Carta de Trabalho, editada em 1927, na Itália, considerada o marco da volta ao intervencionismo. Segundo Pereira, o Estado passou a controlar as relações trabalhistas e o exercício profissional porque, segundo as idéias que a inspiraram, seria ele o centro de tudo, nada podendo ser feito sem o seu consentimento e nada fora dele poderia intervir na ordem econômica e social.

Passando a uma análise mais específica do Brasil, o controle das atividades profissionais surgiram ainda no período colonial, quando influenciado pela Metrópole, o país não passou incólume às experiências corporativas, como as fraternidades, grêmios e sociedades de ofício, ainda que sem um grau de organização muito acentuado. Nesse sentido Segadas Vianna (1991<sup>2</sup>, apud PEREIRA, 2008, p. 20) relata:

No Brasil, também tivemos grêmios, mas jamais atingiram o desenvolvimento que tinham em Portugal e Espanha. Imitações determinadas pelos governadores, quase não tiveram outra atuação que não fosse nas festas religiosas; deles temos notícias em 1693, quando o Conselho determinou, no Rio de Janeiro, que nas procissões ‘os juízes de ferreiro e sapateiro apresentassem a imagem do Menino Deus, os ouvidores e pedreiros acompanhassem somente com duas tochas, e os taverneiros e mercadores apresentariam uma dança, para cujo fim se deveriam pintar’(Viera Fazenda, ‘Antiquilhas e Memórias do Rio de Janeiro, vol. I, p. 153). De idêntica determinação temos notícia, em 1704, na Câmara do Maranhão, da Bahia e de Pernambuco.

---

2 VIANNA, Segadas; MARANHÃO, Délio; SÜSSEKIND, Arnaldo. *Instituições de direito do trabalho*. v. 2. 12. ed. São Paulo: Ltr, 1991.

Em 1624, por intermédio de ‘misteres’ ou ‘mesteres’, faziam-se ouvir na Câmara da Cidade do Rio de Janeiro dois deles, eleitos pelos ‘oficiais mecânicos’, e em 1736 a mesma Câmara, informa ao Governador Silva Pais que nela se costumava ouvir o povo através de procuradores de ‘mercancia e mecânica’.

Desta forma, não se pode olvidar que os grêmios representaram no Brasil o gérmen do que no futuro viriam a ser os conselhos de fiscalização profissional.

Pereira (2008, p. 24) em seu trabalho ressalta que, mais adiante, já no século XIX, com a criação dos cursos jurídicos de Olinda e São Paulo, em 1827, e posteriormente de outros cursos superiores, despertou nos profissionais começaram a colar grau e a ingressar no mercado de trabalho a aspiração de disciplinar o exercício das profissões. Tais aspirações foram ao encontro das reivindicações da população, que, a partir de um determinado momento, passou a querer resguardar-se contra os maus profissionais.

Em 1843, o ministro da justiça Honório Hermeto Carneiro Leão expediu o aviso de 7 de agosto, criando o Instituto dos Advogados Brasileiros, que foi instalado na Capital do Império no dia 7 de setembro do mesmo. Em 15 de maio de 1844, foi aprovado o Regimento Interno do citado Instituto, em que previa, no seu art. 1º “organizar a Ordem dos Advogados do Brasil”.

No entanto, a criação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), primeira entidade de fiscalização profissional nos termos em são que conhecidas atualmente, ocorreu somente no dia 18 de novembro de 1930.

O Estado, que havia deixado para a iniciativa privada muitas das atividades que preteritamente lhe pertenciam, resolveu retomar muitas delas uma vez superado o liberalismo. Assim, a partir da década de 30, o Estado passou novamente a intervir no exercício de profissões, notadamente nas de caráter técnico-científico, e, seguindo a tendência descentralizadora, optou por criar pessoas jurídicas para tal fim, não exercendo diretamente tal incumbência (PEREIRA, 2008, p. 23).

Uma característica dos conselhos de fiscalização profissional no Brasil, foi o período em que a sua grande maioria foi criado. Se observarmos as datas em que grande parte das leis que criaram os tais conselhos foram sancionadas, como exemplo, a Lei nº 4.769, de 9 de setembro de 1965, que dispõe sobre o exercício da profissão de Técnico de Administração;

o Decreto nº 56.725, de 16 de agosto de 1965, que regulamenta a Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962, que dispõe sobre o exercício da profissão de Bibliotecário; a Lei nº 5.194, de 5 de novembro de 1968, que regula o exercício das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro Agrônomo e dá outras providências; a Lei nº 5.905, de 12 de julho de 1973, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Federal e Regionais de Enfermagem e dá outras providências, dentre outras, verifica-se que as mesmas foram criadas durante o período entre 1964 e 1985, ou seja, durante os Governos Militares. Diante disso, a quem defenda que, no Brasil, a criação dos conselhos de fiscalização profissional não serviram apenas para a efetiva fiscalização profissional, mas como uma forma, também, de controle social por parte dos governantes.

## 2 A ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado pode desenvolver as suas atividades administrativas tanto de maneira autônoma, como prestá-las através de outros sujeitos.

Quando o Estado desenvolve suas atividades de maneira autônoma, ele age de forma centralizada. Nesta situação, tendo em vista as muitas atribuições e competências, o Estado se obriga a dividir os encargos de sua alçada entre diferentes unidades representativas, cada uma com a sua parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afetos. Essas unidades são denominadas órgãos e se constituem por um conjunto de competências (MELLO, 2008, p.139).

A definição de órgão se encontra no Art 1º, parágrafo 2º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, vejamos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração.

§ 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa.

§ 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - *órgão* - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; (grifo nosso)

Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 140) define órgãos públicos como “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”. Ainda segundo esse autor, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições e nada mais.

Essas repartições internas dos encargos de sua alçada para decidir sobre os assuntos que lhe são afetos, dada a sua multiplicidade, e agrupadas em unidades individualizadas é denominada desconcentração.

De acordo com Bandeira de Mello (2008, p. 150) a desconcentração se faz tanto em razão da matéria, isto, é do assunto, como em razão do grau (hierarquia), ou seja, do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade.

Por sua vez, quando o Estado presta as suas atividades administrativas através de outros sujeitos, ele pode transferir o exercício de certas atividades que lhe são próprias a particulares ou cria outras pessoas, como entidades, com o propósito de desempenhar atividades da sua alçada (MELLO, 2008, p.139).

Essa transferência, pelo Estado, do exercício de certas atividades que lhe são pertinentes para particulares ou para pessoas auxiliares suas, para que elas desempenhem tais atividades é chamada descentralização administrativa.

Em relação aos conceitos de Administração Pública Direta e Indireta, tal distinção foi feita pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Segundo Bandeira de Mello (2008, p. 152), tal divisão deveria coincidir com os conceitos de centralização e descentralização administrativa, de maneira que “Administração centralizada” seria sinônimo de “Administração direta” e “Administração descentralizada” seria sinônimo de “Administração indireta”. Todavia, não foi isso o que aconteceu.

De acordo com o Decreto-lei nº 200, Administração direta se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios e Administração Indireta compreende as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, dentre as quais as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Bandeira de Mello (2008, p. 152-153) define cada uma dessas entidades da seguinte forma: as autarquias são pessoas de Direito Público criadas por lei pelo Estado para auxiliá-lo em suas atividades; sociedades de economia mista e empresas públicas são pessoas de Direito Privado

e, tanto como as fundações públicas, igualmente criadas pelo Estado, autorizado por lei, para auxiliá-lo em suas atividades. Complementa, ainda, a definição, explicitando algumas distinções entre empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas. Segundo o autor:

- as sociedades de economia mista são formadas por capitais de origem governamental e capitais particulares;
- as empresas públicas se compõem de capitais unicamente de origem governamental; e
- as fundações públicas recebem tal denominação porque, ao invés de estrutura societária ou empresarial, correspondem a um “patrimônio afetado a um fim.

Após este breve estudo da estrutura da Administração Pública brasileira, chega-se à conclusão que o as Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, fazem parte da Administração Pública centralizada e direta, ou seja, as Forças Armadas são considerados órgãos públicos.

Em relação, mais especificamente, ao Exército Brasileiro e suas Organizações Militares (quartéis), que são alvos do presente estudo, não há dúvidas que, por sua natureza<sup>3</sup> e por fazerem parte das Forças Armadas, também são considerados órgãos públicos e fazem, também, parte da Administração Pública direta e centralizada.

Encerrado este tópico, passaremos ao estudo mais específico da natureza jurídica dos conselhos de fiscalização profissional.

### **3 A NATUREZA JURÍDICA DOS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL**

Primeiramente cabe entender o que significa a natureza jurídica de um ente.

De acordo com Ricardo Teixeira do Valle Pereira (2008, p. 26), a natureza seria “a essência, a intrínseca conformação de alguma coisa,

---

3 Possuem natureza jurídica de direito público, pois as atividades que desenvolvem são consideradas como típicas do Estado, conforme pode se observar do disposto no art. 142 da Constituição Federal de 1998, vejamos: “Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.”

seja um ser, um bem, um direito, um fenômeno ou mesmo uma pessoa natural ou jurídica”.

No campo da Ciência Jurídica, o estudo da natureza das coisas deve ser feito à luz de conceitos jurídicos.

Os conselhos de fiscalização profissional são pessoas jurídicas, ou seja, são organizações ou unidades de pessoas naturais ou de patrimônios para a consecução de determinados fins, aos quais a ordem jurídica confere identidade própria, direitos e deveres (personalidade e capacidade jurídica), reconhecendo-as, pois, como sujeitos de direitos e obrigações (PEREIRA, 2008, p. 27).

Antes da Constituição de 1988, a constituição de 1969 possuía, em seu art. 153, § 23, a seguinte redação: “É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer”.

O século XX, no Brasil, caracterizou-se, principalmente a partir da sua metade, pelo incremento do controle do exercício das atividades profissionais.

Também nesse período, surgiu outra tendência: a de via descentralização administrativa, criar pessoas jurídicas para controlar o exercício de determinadas profissões, o que acabou por dar origem aos inúmeros conselhos de fiscalização profissional que temos atualmente (PEREIRA, 2008, p. 28).

As referidas entidades, criadas por lei e submetidas ao regime jurídico administrativo, em seus primórdios eram pessoas jurídicas de direito público com capacidade meramente administrativa. Eram autarquias ou, quando menos, como afirmavam na época alguns autores, quase-autarquias.

Cotrim Neto (1966<sup>4</sup>, p. 269, apud PEREIRA, 2008, p. 30) ao se referir às entidades de fiscalização do exercício profissional, afirmou: “E são até autarquias espontâneas, que, além de exercerem uma função pública, correspondem a um agregado social cimentado pela comunhão espiritual de homens do mesmo ofício”.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1968<sup>5</sup>, p. 369, apud PEREIRA, 2008, p. 30), em sua obra “Natureza e regime jurídico das autarquias”, afirmou:

---

4 COTRIM NETO, A. B. *Direito administrativo da autarquia*. São Paulo: Freitas Bastos, 1966.

5 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968.

Se considerarmos as pessoas públicas exclusivamente administrativas – autarquias – verifica-se, pois, que apresentam, tal como no direito privado, divididas em dois tipos no que tange a seus substratos estruturais: autarquias fundacionais e autarquias corporativas. Estas, diferentemente do que ocorre na esfera privada, caracterizam-se pela compulsória filiação de seus membros, circunstância que, entretanto, não desnatura seu caráter, posto que não interfere com os elementos apontados para delinear-lhes a estrutura.

Em conjunto com a doutrina, a jurisprudência predominante no período anterior à Constituição de 1988 também consagrou o entendimento de que os conselhos de fiscalização do exercício profissional eram, sem dúvida, autarquias.

A respeito desse entendimento, existem vários precedentes em nossos tribunais, como por exemplo: o Recurso Extraordinário 75016/GB, relator Ministro Thompson Flores, DJ 04.05.1973, p. 2.910, e a Representação RP – 1169/DF, relator Ministro Soares Munoz, DJ 06.09.1984, p. 14.330, na esfera do Supremo Tribunal Federal; os AI 40.889-DF, relator Ministro Pedro Acioli, DJU 02.04.1981, p. 2.799 e o AI 90.919-DF, relator Ministro Aldir Passarinho, DJU 26.09.1980, p. 7.460, do então Tribunal Federal de Recursos.

Segundo Ricardo Teixeira do Valle Pereira (2008, p. 32), após a sua promulgação, a Constituição de 1988 deu ênfase à personalidade jurídica de direito público das autarquias, não trazendo nenhum motivo para que fosse excluído de tal categoria, os entes de fiscalização do exercício profissional.

Ainda de acordo com o autor, tanto a doutrina quanto a jurisprudência mantiveram-se fiéis ao entendimento que até então vinha predominando. O STF teve a oportunidade, em alguns julgamentos, de referendar o entendimento que já tinha acerca da natureza jurídica dos conselhos, conforme se observa no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 151.909/RJ, relator Ministro Marco Aurélio, DJ 24.09.1993, p. 19.582, e na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Medida Cautelar 641-DF, relator para o Acórdão Ministro Néri da Silveira, DJ 12.03.1993, p. 3.557. No mesmo sentido, manifestou-se reiteradas vezes o Superior Tribunal de Justiça (STJ), os Tribunais Regionais Federais (TRF) e o Tribunal de Contas da União (TCU), como se observa no Conflito de Competência 2.516/MG, relator Ministro Garcia Vieira, DJU 11.05.1992, p. 6.400.

Todavia, a edição (e reedições) da Medida Provisória nº 1.549-35, de 9 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que tratava da organização da Presidência da República e dos Ministérios, gerou grande perplexidade. A referida medida provisória (convertida na Lei 9.649/98 após dezenas de reedições), em seu art. 58, deu nova disciplina, a partir da reedição n. 35, aos conselhos de fiscalização profissional. O art. 58 da MP estabelecia que:

Art. 58. Os conselhos de fiscalização de profissões liberais, instituídos por lei, datados de personalidade jurídica de direito privado e forma federativa, prestam atividades de serviço público.

§ 1º A organização, e a estrutura e o funcionamento dos conselhos serão regulados mediante decisão da assembleia geral da respectiva categoria profissional, ficando vedados o estabelecimento de vínculo com a Administração Pública ou qualquer forma de intervenção por parte do Poder Público.

§ 2º Os empregados dos conselhos de fiscalização serão regidos pela legislação trabalhista.

§ 3º Constituirão receitas dos conselhos as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, fixadas pela assembleia geral, bem como multas, taxas e emolumentos estabelecidos em lei.

§ 4º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos será realizado exclusivamente pelos seus órgãos internos de controle.

§ 5º Os conselhos de fiscalização de profissões liberais, existentes até 10 de outubro de 1997, promoverão, no prazo de sessenta dias, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

A referida Medida Provisória 1.549-35/97 resolveu transformar os conselhos de fiscalização profissional, até então considerados autarquias, em pessoas jurídicas de direito privado, sem qualquer ligação com a Administração Pública, os empregados dos conselhos foram expressamente submetidos ao regime celetista, as entidades restaram dispensadas de prestar contas só TCU e ganharam poderes para fixar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas.

Na reedição n. 36, a redação do art. 58 foi alterada, sendo alterada novamente somente na reedição n. 41, onde surgiram algumas mudanças substanciais. Em 27 de maio de 1998, houve a promulgação da Lei 9.649, ficando, assim, a redação final do art. 58:

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

§ 1º A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§ 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.

§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizados a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas e jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

§ 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§ 6º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços.

§ 7º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§ 8º Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no *caput*.

§ 9º O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

A alteração substancial que se pôde observar diz respeito à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que foi expressamente excluída do novo regime estabelecido para os conselhos, pois, segundo entendimento predominante, a Ordem tem características próprias que a distingue dos demais entes de fiscalização profissional.

Assim, segundo Pereira (2008, p. 40), pode-se elencar as seguintes alterações em relação aos conselhos profissionais que o referido dispositivo pretendeu estabelecer:

- a) os conselhos profissionais não seriam mais autarquias corporativas, passando a ostentar personalidade jurídica de direito privado, não mantendo, assim, nenhum vínculo funcional ou hierárquico com a Administração Pública;
- b) o exercício dos serviços de fiscalização de profissões regulamentadas seria exercido, por delegação de poder do poder público, em caráter privado;
- c) inexistência de obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas da União (TCU);
- d) imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços;
- e) submissão dos seus empregados ao regime celetista;
- f) competência da Justiça Federal para apreciar as controvérsias que envolvam os conselhos;
- g) atribuição para fixar, cobrar e executar as contribuições devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como o preço de serviços e multas, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes; e
- h) o novo regime não se aplica à OAB.

Com a nova redação dada ao art. 58 e se tratando de pessoas jurídicas de direito privado, os conselhos estariam fora da Administração Indireta, ou seja, estariam no limbo da paraestatalidade, ao lado dos denominados “entes de cooperação”, como aqueles que integram o sistema “S”: SESC – Serviço Social do Comércio, SESI – Serviço Social da Indústria, SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.

Em que pese as mudanças ocorridas com o advento do malfadado art. 58 da Lei nº 9.649/98 e as discussões a respeito da validade ou não

do mesmo, os conselhos de fiscalização profissional continuaram a ser tratados como autarquias.

Celso Antônio Bandeira de Mello (1968<sup>6</sup>, p. 369, apud PEREIRA, 2008, p. 42) já observava: “Barba non facit monachum”, ou seja, não é através da designação dada à pessoa jurídica que se conhece sua estrutura. Para identificar o substrato da pessoa autárquica não há outro recurso senão o de analisar-lhe a intimidade estrutural. Enfim, para definir a natureza jurídica dos conselhos de fiscalização do exercício profissional há necessidade de verificar sua essência à luz da constituição e da legislação infraconstitucional.

A constituição por diversas vezes se refere às autarquias, mas não as define. O conceito de autarquia é encontrado no art. 5º, I do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, vejamos:

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o 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.

O referido artigo limitou-se a definir autarquia, afirmando que a mesma tem personalidade jurídica, sem salientar, contudo, o fundamental, ou seja, se essa pessoa é submetida ou não ao direito público. Todavia, tal omissão foi suprida pela doutrina, já que diversos doutrinadores, dentre eles Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Hely Lopes Meireles e Celso Antônio Bandeira de Mello, definem autarquia como sendo “pessoa jurídica de direito público”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014, p. 493) em sua obra “Direito Administrativo”, ao tratar da Administração Indireta, trata da natureza jurídica das autarquias, vejamos:

Compõem a Administração Indireta, no direito positivo brasileiro, as autarquias, as fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos. Tecnicamente falando, dever-se-iam incluir as empresas concessionárias

---

6 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: RT, 1968.

e permissionárias de serviços públicos, constituídas ou não com participação acionária do Estado.

Dessas entidades, *a autarquia é pessoa jurídica de direito público*; a fundação e o consórcio público podem ser de direito público ou privado, dependendo do regime que lhes for atribuído pela lei instituidora; as demais são pessoas jurídicas de direito privado. (grifo nosso)

Já Hely Lopes Meireles (2008, p. 347) na sua obra “Direito Administrativo Brasileiro” define autarquias como sendo “entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas”.

As autarquias são consideradas a “longa manus” do Estado, normalmente criadas para desempenharem atividades típicas da Administração Pública, que não podem ser trespassadas para pessoas jurídicas de direito privado, sendo utilizadas como instrumentos de descentralização administrativa, aos quais devem obrigatoriamente recorrer a União, os Estados e os Municípios, quando houver necessidade de repassar uma atividade tipicamente sua.

PEREIRA (2008, p. 45) afirma que, quanto aos conselhos, parece evidente que as atividades que desenvolvem são consideradas como típicas do Estado, não podendo, assim, serem trespassadas a pessoas jurídicas de direito privado. Dentre essas atividades, estão as atividades de polícia administrativa (ou poder de polícia). O art. 78 do Código Tributário Nacional nos dá o conceito legal de poder de polícia ou polícia administrativa:

Art. 78. Considera-se poder de polícia 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 tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Interessante ressaltar que o conceito de poder de polícia é dado pelo Código Tributário Nacional justamente porque seu desempenho justifica a imposição de taxas que constituem uma das espécies tributárias.

Desta forma, visto o conceito de polícia administrativa, não resta dúvida de que os conselhos de fiscalização profissional irrefragavelmente exercem, por outorga do Estado, atividades que nele se inserem.

Ao consentir que alguém, preenchendo os requisitos legais, exerça determinada profissão, os conselhos estão praticando ato administrativo negocial, expedindo licença, o que sem dúvida é expressão da polícia administrativa. Da mesma forma, ao aplicar punições administrativas em razão de infrações, estarão, nessa hipótese, as entidades de fiscalização profissional, inquestionavelmente, exercendo parcela do poder estatal ao praticar ato administrativo punitivo.

Em suma, não há dúvidas de que os conselhos de fiscalização profissional exercem atividade de polícia administrativa por outorga do Estado.

Ricardo Teixeira do Valle Pereira (2008, p. 47) ressalta que tais atividades não podem ser delgadas a particulares, pois gozam de coercibilidade e autoexecutoriedade. O art. 21 da CF/88 trata das competências exclusivas da União. Dentre elas, destaca-se aquela estabelecida no inciso XXIV:

Art. 21. Compete à União:

[...] ]

XXIV – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

Diante do impasse a respeito do trespasse de atividades típicas da Administração Pública para pessoas jurídicas de direito privado e diante de tudo que foi analisado, parece que o mesmo tornou-se ilegítimo, inconstitucional. Apesar do disposto no art. 58 da Lei 9.649/98, continuam os conselhos de fiscalização profissional a serem autarquias corporativas, concluindo pela inconstitucionalidade do malfadado artigo.

Vários precedentes existem nesse sentido no STF, como o MS 22.643-6-SC, relator Ministro Moreira Alves, DJ 04.12.1998; MS 21.797/9-RJ, relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 09 de março de 2000; e a ADIn 1717-6/DF – MC, relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 22 de setembro de 1999.

Nesta última ação, a questão referente à natureza jurídica dos conselhos constituiu-se o núcleo da discussão que se estabeleceu. Nela,

o plenário do STF apreciando o pedido de cautelar manifestou-se pela inconstitucionalidade do art. 58 da Lei 9.649/98, ou seja, o STF reconheceu a natureza jurídica de autarquia dos conselhos de fiscalização do exercício profissional, por exercerem atividade de polícia administrativa, que é indelegável a pessoas jurídicas de direito privado.

Diante de tal decisão do STF, conclui-se que os conselhos de fiscalização do exercício profissional eram, são e necessariamente continuarão a ser, enquanto vigente a atual ordem constitucional, autarquias corporativas, uma vez que exercem por outorga atividade típica e indelegável do Estado na área de polícia administrativa.

Todavia, cabe ressaltar que existe uma exceção à regra. Tal exceção se refere à Ordem dos Advogados de Brasil. Para se entender a natureza jurídica da OAB é preciso analisar a ADIn 3026-4/DF, julgada em 08 de junho de 2006, que tratou da constitucionalidade do § 1º do artigo 79 da Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB) cujo teor segue abaixo transcrito:

Art. 79. Aos servidores da OAB, aplica-se o regime trabalhista.

§ 1º. Aos servidores da OAB, sujeitos ao regime da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é concedido o direito de opção pelo regime trabalhista, no prazo de noventa dias a partir da vigência desta lei, sendo assegurado aos optantes o pagamento de indenização, quando da aposentadoria, correspondente a cinco vezes o valor da última remuneração.

O STF, na referida ADIn, decidiu que a OAB é uma exceção, configurando como entidade “ímpar”, “sui generis”, sendo um serviço público independente, sem enquadramento nas categorias existentes em nosso ordenamento, muito menos integrante da Administração Indireta ou Descentralizada. Imperioso é a transcrição de parte da ementa da referida ADIn, cuja relatoria foi do Ministro Eros Grau:

Não procede a alegação de que a OAB sujeita-se aos ditames impostos à Administração Pública Direta e Indireta. A OAB não é uma entidade da Administração Indireta da União. A Ordem é um serviço público independente, categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas existentes no direito brasileiro. A OAB não está incluída na categoria na qual se inserem essas que se tem referido como “autarquias especiais” para pretender-se afirmar equivocada independência das hoje chamadas

“agências”. Por não consubstanciar uma entidade da Administração Indireta, a OAB não está sujeita a controle da Administração, nem a qualquer das suas partes está vinculada. (DISTRITO FEDERAL, STF ADI 3.026, Rel. Ministro Eros Grau, 2006).

Verifica-se, portanto, que a OAB, sob a visão do STF é uma entidade independente, cuja função é institucional de natureza constitucional. Em virtude de tal classificação, a OAB não se compara às demais autarquias profissionais, possuindo suas próprias regras, quais sejam, não se submetem à regra de realização de concurso público, sendo seu pessoal regido pela CLT, as contribuições pagas pelos inscritos não tem natureza tributária, se submetendo ao processo de execução comum – não mais fiscal - e não se sujeita ao controle contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (COSTA, 2104).

Por tais razões, a OAB, segundo jurisprudência consolidada do STF, é pessoa jurídica “ímpar” no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, apesar de possuir todos os privilégios inerentes às autarquias e seguir o regime público, como o julgamento perante a Justiça Federal, imunidade tributária, privilégios processuais, não mais poderá ser considerada uma espécie de autarquia propriamente dita (COSTA, 2104).

A OAB não está voltada exclusivamente para as finalidades corporativas, mas, nos termos do art. 44, I, da Lei 8.906/94, tem por finalidade defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado Democrático de Direito, os direitos humanos, a justiça social e pugnar pela boa aplicação das leis, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura da instituições públicas.

Por fim, decidiu-se que:

- a OAB não se sujeita aos ditames impostos pela Adm Pública Direta e Indireta;
- a OAB não é uma entidade de Administração Indireta da União;
- a OAB é um serviço público independente;
- a OAB não está inserida na categoria das autarquia especiais;
- a OAB não está sujeita ao controle da Administração;
- a OAB não está vinculada a qualquer parte da Administração Pública;
- não há relação de dependência entre qualquer órgão público e a OAB;

- a OAB ocupa-se das atividades atinentes aos advogados que exercem função institucionalmente privilegiada;
- a OAB possui finalidade institucional;
- não há necessidade de concurso público para admissão de contratados sob o regime trabalhista para atender seus serviços; e
- a OAB é uma categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas do direito brasileiro.

#### **4 OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL (CONSELHOS PROFISSIONAIS) PODEM FISCALIZAR QUARTÉIS DO EXÉRCITO?**

De início, cabe ressaltar que a Constituição Federal estabelece o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, conforme disposto no seu art. 5º, inciso XIII. A mesma Constituição também preconiza, em seu já citado art. 21, inciso XXIV, que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Cabe ressaltar que grande parte das profissões existentes hoje são regulamentadas por lei, como por exemplo, as profissões de médico, dentista, engenheiro, arquiteto, enfermeiro, químico, advogado, bibliotecário, contador, farmacêutico, dentre tantas outras.

A título de exemplo e pelo fato dos casos citados na introdução deste trabalho terem envolvido os conselhos de biblioteconomia, farmácia e nutrição, vejamos as legislações que tratam dessas profissões.

Primeiramente em relação à profissão de bibliotecário, a sua qualificação profissional e a organização, manutenção e execução do seu trabalho, são tratados pela Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962, e pela Lei nº 9.674, de 25 de junho de 1998. Vejamos, no que é pertinente ao presente estudo, o que dispõe o primeiro diploma legal:

Art 8º A fiscalização *do exercício da Profissão do Bibliotecário* será exercida pelo Conselho Federal de Biblioteconomia e pelos Conselhos regionais de Biblioteconomia, criados por esta lei.

[...]

Art 20. As atribuições dos Conselhos Regionais de Biblioteconomias são as seguintes:

- a) registrar os profissionais de acôrdo com a presente Lei e expedir carteira profissional;
- b) examinar reclamações e representações escritas acêrca dos serviços de registro e das infrações desta Lei e decidir, com recurso, para o Conselho Federal de Biblioteconomia;
- c) *fiscalizar o exercício da profissão*, impedindo e punindo as infrações à Lei, *bem como enviando as autoridades competentes, relatórios documentados sôbre fatos que apurarem e cuja solução não seja de sua alçada*;
- d) publicar relatórios anuais dos seus trabalhos, e periôdicamente, relação dos profissionais registrados;
- e) organizar o regimento interno, submetendo-o à aprovação do Conselho Federal de Biblioteconomia;
- f) apresentar sugestões ao Conselho Federal de Biblioteconomia;
- g) admitir a colaboração das Associações de Bibliotecários, nos casos das matérias das letras anteriores;
- h) eleger um delegado-eleitor para a Assembléia, referida na letra b do art. 11. (grifo nosso)

Em relação à profissão de farmacêutico, a sua qualificação profissional e a organização, manutenção e execução do seu trabalho, são tratados pela Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960. Vejamos, no que é pertinente ao presente estudo, o que dispõe este diploma legal:

Art. 10. - As atribuições dos Conselhos Regionais são as seguintes:

- a) registrar os profissionais de acôrdo com a presente lei e expedir a carteira profissional;
- b) examinar reclamações e representações escritas acêrca dos serviços de registro e das infrações desta lei e decidir;
- c) *fiscalizar o exercício da profissão*, impedindo e punindo as infrações à lei, *bem como enviando às autoridades competentes relatórios documentados sôbre os fatos que apurarem e cuja solução não seja de sua alçada*;
- d) organizar o seu regimento interno, submetendo-o à aprovação do Conselho Federal;
- e) sugerir ao Conselho Federal as medidas necessárias à regularidade dos serviços e à fiscalização do exercício profissional;

f) eleger seu representante e respectivo suplente para o Conselho Federal. (Redação dada pela Lei nº 9.120, de 1995)

g) dirimir dúvidas relativas à competência e âmbito das atividades profissionais farmacêuticas, com recurso suspensivo para o Conselho Federal. (grifo nosso)

Por fim e dentro do planejado, vejamos o que dispõe a Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978, diploma legal que trata da criação dos Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, regula o seu funcionamento, e dá outras providências:

Art. 9º - Compete ao Conselho Federal:

I - eleger, dentre os seus membros, o seu Presidente, o Vice-Presidente, o Secretário e o Tesoureiro;

II - exercer função normativa, baixar atos necessários à interpretação e execução do disposto nesta Lei e à fiscalização do exercício profissional, adotando providências indispensáveis à realização dos objetivos institucionais;

III - *supervisionar a fiscalização do exercício profissional em todo o território nacional;*

IV - organizar, instalar, orientar e inspecionar os Conselhos Regionais e examinar suas prestações de contas, neles intervindo desde que indispensável ao restabelecimento da normalidade administrativa ou financeira ou à garantia da efetividade do princípio da hierarquia institucional;

V - elaborar seu regimento e submetê-lo à aprovação do Ministério do Trabalho;

VI - examinar os regimentos dos Conselhos Regionais, modificando o que se fizer necessário para assegurar unidade de orientação e uniformidade de ação, submetendo-os à aprovação do Ministro do Trabalho;

VII - conhecer e dirimir dúvidas suscitadas pelos Conselhos Regionais e prestar-lhes assistência técnica permanente;

VIII - apreciar e julgar os recursos de penalidades impostas pelos Conselhos Regionais;

IX - fixar valores das anuidades, taxas, emolumentos e multas devidas pelos profissionais e empresas aos Conselhos Regionais a que estejam jurisdicionados, nos termos em que dispuser o regulamento desta Lei;

X - aprovar sua proposta orçamentária e autorizar a abertura de créditos adicionais, bem como operações referentes a mutações patrimoniais;

XI - dispor sobre o Código de Ética Profissional, funcionando como o Tribunal de Ética Profissional;

XII - *estimular a exação no exercício da profissão*, zelando pelo prestígio e bom nome dos que a exercem;

XIII - instituir o modelo da Carteira de Identidade Profissional e do Cartão de Identificação;

XIV - autorizar o Presidente a adquirir, onerar ou alienar bens imóveis;

XV - emitir parecer conclusivo sobre prestação de contas a que esteja obrigado;

XVI - publicar, anualmente, seu orçamento e respectivos créditos adicionais ou balanços, a execução orçamentária e o relatório de suas atividades.

Art. 10 - Compete aos Conselhos Regionais:

I - eleger, dentre os seus membros, o seu Presidente, o Vice-Presidente, o Secretário e o Tesoureiro;

II - expedir Carteira de Identidade Profissional e Cartão de Identificação aos profissionais registrados;

III - *fiscalizar o exercício profissional* na área de sua jurisdição, *representando às autoridades competentes sobre os fatos que apurar e cuja solução ou repressão não seja de sua alçada*;

IV - cumprir e fazer cumprir as disposições desta Lei, do regulamento, do regimento, das resoluções e demais normas baixadas pelo Conselho Federal;

V - funcionar como Tribunal Regional de Ética, conhecendo, processando e decidindo os casos que lhe forem submetidos;

VI - elaborar a proposta de seu regimento, bem como as alterações, submetendo-as ao Conselho Federal, para aprovação pelo Ministro do Trabalho;

VII - propor ao Conselho Federal as medidas necessárias ao aprimoramento dos serviços e do sistema de fiscalização do exercício profissional;

VIII - aprovar a proposta orçamentária e autorizar a abertura de créditos adicionais e as operações referentes a mutações patrimoniais;

- IX - autorizar o Presidente a adquirir, onerar ou alienar bens imóveis;
- X - arrecadar anuidades, multas, taxas e emolumentos e adotar todas as medidas destinadas à efetivação de sua receita, destacando e entregando ao Conselho Federal as importâncias correspondentes a sua participação legal;
- XI - promover, perante o juízo competente, a cobrança das importâncias correspondentes a anuidades, taxas, emolumentos e multas, esgotados os meios de cobrança amigável;
- XII - *estimular a exação no exercício da profissão*, zelando pelo prestígio e bom conceito dos que exercem;
- XIII - julgar as infrações e aplicar as penalidades previstas nesta Lei e em normas complementares do Conselho Federal;
- XIV - emitir parecer conclusivo sobre prestação de contas a que esteja obrigado;
- XV - publicar, anualmente, seu orçamento e respectivos créditos adicionais, os balanços, a execução orçamentária, o relatório de suas atividades e a relação dos profissionais registrados. (grifo nosso)

Pela inteligência dos dispositivos acima transcritos, não existe dúvida de que competem aos conselhos de fiscalização profissional exercer a fiscalização do exercício profissional e, quando for o caso, aplicar penalidades aos transgressores das normas que disciplinam o exercício da profissão que regulam e suas atividades auxiliares.

Todavia, questão mais tormentosa é saber se o Poder Público, em especial o Exército Brasileiro, na figura do seu Comando, estaria abrangido pelo campo de atuação dos conselhos profissionais.

Dentre as legislações analisadas, todas elas são silentes a esse respeito.

Como visto acima, compete à União, nos termos do art. 21, inciso XXIV da Constituição Federal, organizar, manter, e executar a inspeção do trabalho. Contudo, no que tange às profissões regulamentadas, estas atribuições foram delegadas aos conselhos de fiscalização profissional, conforme autoriza o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Pública e prevê a criação de autarquias para executar atividades típicas de Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada. Assim dispõe o citado Decreto-Lei:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

[..]

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) Autarquias;

[..]

Art. 5º Para os fins desta lei, considera-se:

I - Autarquia - o 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.

As leis que tratam dos Conselhos de Biblioteconomia, Farmácia e Nutrição, por exemplo, são claras ao tratar da natureza jurídica dos conselhos, vejamos:

Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962.

Art 9º O Conselho Federal de Biblioteconomia e os Conselhos Regionais de Biblioteconomia são dotados de *personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e patrimonial*.

Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960.

Art. 1º - Ficam criados os Conselhos Federal e Regionais de Farmácia, dotados de *personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira*, destinados a zelar pela fiel observância dos princípios da ética e da disciplina da classe dos que exercem atividades profissionais farmacêuticas no País.

Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978.

Art. 2º - O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Nutricionistas constituem, no seu conjunto, *uma autarquia federal, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa e financeira*, vinculada ao Ministério do Trabalho. (grifo nosso)

Em que pese, ainda, essas leis atribuírem aos conselhos de fiscalização profissional enquadrante a competência para disciplinar e fiscalizar o exercício profissional, impondo, inclusive, penalidades àqueles que transgredirem os preceitos da ética profissional, não se pode duvidar que, em relação ao Poder Público existem normas próprias que tratam da fiscalização dos órgãos da Administração Pública Federal, vejamos:

## Decreto-Lei nº 200/67

Art. 19. Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à *supervisão do Ministro de Estado* competente, excetuados unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República.

Art. 20. O *Ministro de Estado* é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos da Administração Federal enquadrados em sua área de competência. (grifo nosso)

No que tange às Forças Armadas, o Decreto-Lei nº 200/67 é ainda mais específico ao dispor o que se segue:

Art. 21. O Ministro de Estado exercerá a supervisão de que trata êste título com apoio nos Órgãos Centrais.

Parágrafo único. *No caso dos Ministros Militares* a supervisão ministerial terá, também, como objetivo, colocar a administração, dentro dos princípios gerais estabelecidos nesta lei, *em coerência com a destinação constitucional precípua das Forças Armadas, que constitui a atividade afim dos respectivos Ministérios.* (grifo nosso)

Em relação ao termo Ministros Militares constante da legislação citada, cabe ressaltar que, em conformidade com a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, os antigos ministérios militares foram transformados em Comandos Miliars. A referida lei conferiu aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, entre outras, as atribuições de exercer a direção e a gestão da respectiva Força, vejamos:

Art. 4º A Marinha, o Exército e a Aeronáutica dispõem, singularmente, de 1 (um) Comandante, indicado pelo Ministro de Estado da Defesa e nomeado pelo Presidente da República, o qual, no âmbito de suas atribuições, *exercerá a direção e a gestão da respectiva Força.* (grifo nosso)

Desta forma, resta claro que compete ao Ministério respectivo (no caso das Forças Armadas os seus Comandantes) as funções de dirigir, orientar e inspecionar os órgãos da Administração Federal que lhe são subordinados, consoante expressa determinação legal nesse sentido, não havendo que se falar em sujeição desses órgãos aos conselhos de fiscalização profissional, tendo em vista a inexistência de previsão legal nesse sentido.

Em que pese o entendimento acima, não significa dizer que os órgãos da Administração Pública Federal estejam desobrigados de observar a legislação que trata dos conselhos de fiscalização profissional. O art. 25, inciso I, do referido diploma legal, assevera que a supervisão ministerial tem por objetivo principal, na área de competência do Ministro de Estado, assegurar a observância da legislação federal. Dessa forma, o que parece ser inconcebível é permitir que os conselhos de fiscalização profissional possam sujeitar os órgãos da Administração Direta à sua atuação, sem que haja previsão legal expressa nesse sentido.

A sujeição da Administração Pública Federal no que toca aos conselhos de fiscalização está limitada ao que preconiza cada legislação que cria e estabelece as prerrogativas e competências de cada Conselho. A título de exemplo, veremos a Lei que trata dos Conselhos de Nutrição.

Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978

Art. 16 - Para o exercício da profissão na administração pública ou exercício de cargo, função ou emprego em empresas públicas e privadas, de assessoramento, chefia ou direção, será exigida, como condição essencial, a apresentação da Carteira de Identidade Profissional de Nutricionistas.

Parágrafo único - A inscrição em concurso público dependerá de prévia apresentação da Carteira de Identidade Profissional ou certidão do Conselho Regional de que o profissional está no exercício de seus direitos

A legislação que trata dos diversos conselhos, em momento algum autoriza tais conselhos a fiscalizar órgãos da Administração Pública e sim a fiscalizar o exercício do profissional em si. Assim, significa dizer que o limite de sujeição da Administração Pública está em observar os preceitos do referido diploma quando do provimento de determinado cargo e função, ou seja, a legislação determina que a Administração Pública só permita o ingresso no serviço público de profissionais regularmente inscritos nos devidos conselhos e que regulariza as situações daqueles que se encontrem em situações irregulares.

Para que se possa, então, aferir com precisão o alcance das normas que tratam dos conselhos de fiscalização profissional em relação à Administração Pública Federal, no seu aspecto mais amplo, e ao Exército Brasileiro, em seu contexto mais restrito, é necessária a

utilização da interpretação sistemática, levando-se em consideração as normas constantes dos diplomas que tratam dos referidos conselhos e as regras do Decreto-Lei nº 200/67, em especial às deste último, por se tratar, especificamente, sobre a organização da Administração Federal.

Em se tratando de interpretação sistemática, cabe trazer a baila a Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, que dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões. A citada lei preconiza que “O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestam serviços a terceiros”.

Pela inteligência da legislação estudada, chega-se a conclusão que a atuação dos conselhos de fiscalização profissional está voltada para os profissionais liberais e para as empresas, não alcançando os órgãos da Administração Pública.

Tal interpretação se compatibiliza com o entendimento de que cabem aos Ministérios proceder a fiscalização dos órgãos que lhes estejam subordinados ou vinculados, fazendo-os observar o que estabelece a legislação que trata dos conselhos de fiscalização profissional.

Assim, para satisfazer a obrigação decorrente da legislação federal, o Exército Brasileiro, na figura do seu Comando, deverá exigir a inscrição nos devidos conselhos apenas para a assinatura de contratos, termo de posse, inscrição em concursos e desempenho de funções a eles inerentes.

Ademais, cabe lembrar que a atuação das autarquias profissionais corporativas importa em expressivas restrições àqueles que se sujeitam a sua ação fiscalizadora, razão pela qual é necessário que haja norma expressa definindo os destinatários da ação desses conselhos.

A legislação que trata dos conselhos de fiscalização profissional não prevê a possibilidade de se aplicar penalidades a órgãos integrantes da Administração Pública Direta. A título de exemplo, e como vem sendo feito durante o presente trabalho, vejamos a legislação que trata dos Conselhos de Biblioteconomia e Nutrição:

Lei nº 9.674, de 25 de junho de 1998.

Art. 39. Constituem infrações disciplinares:

I - exercer a profissão quando impedido de fazê-lo ou facilitar, por qualquer modo, o seu exercício a não registrados;

II - praticar, no exercício profissional, ato que a lei defina como crime ou contravenção penal;

III - não cumprir, no prazo estipulado, determinação emanada do Conselho Regional em matéria de competência deste, após regularmente notificado;

IV - deixar de pagar ao Conselho Regional, nos prazos previstos, as contribuições a que está obrigado;

V - faltar a qualquer dever profissional previsto nesta Lei;

VI - transgredir preceitos do Código de Ética Profissional.

Parágrafo único. As infrações serão apuradas levando-se em conta a natureza do ato e as circunstâncias de cada caso.

Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978.

Art. 19 - Constitui infração disciplinar:

I - transgredir preceito ou Código de Ética Profissional;

II - exercer a profissão, quando impedido de fazê-lo, ou facilitar, por qualquer meio, o seu exercício aos não inscritos ou aos leigos;

III - violar sigilo profissional;

IV - praticar, no exercício da atividade profissional, ato que a lei defina como crime ou contravenção;

V - revelar segredo que, em razão da profissão, lhe seja confiado;

VI - não cumprir, no prazo assinalado, determinação emanada de órgão ou autoridade do Conselho Regional, em matéria de competência deste, após regularmente notificado;

VII - deixar de pagar, pontualmente, ao Conselho Regional as contribuições a que está obrigado;

VIII - faltar a qualquer dever profissional prescrito nesta Lei;

IX - manter conduta incompatível com o exercício da profissão.

Parágrafo único - As faltas serão apuradas, levando-se em conta a natureza do ato e as circunstâncias de cada caso.

É sabido que os dispositivos que estabeleçam sanções, penalidades ou restrições devem ser interpretados restritivamente, não cabendo a adoção de uma interpretação extensiva para alcançar outras entidades e órgãos que não aqueles indicados no texto legal.

Nesse contexto, a submissão da Administração Direta à atuação dos conselhos de fiscalização profissional, em especial as Forças Armadas que possuem organização e estrutura administrativa próprias, não estão sujeitas à fiscalização das autarquias corporativas profissionais.

Além de todo o exposto, parece incompatível com os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública a fiscalização de órgão integrante da Administração Pública Direta e sujeita ao controle e supervisão do Comandante do Exército, por parte dos conselhos de fiscalização profissional.

Uma interpretação conforme a constituição conduz à conclusão da impossibilidade da ação fiscalizadora e sancionadora por parte dos conselhos profissionais sobre um órgão da Administração Pública Direta Federal, ainda mais se tratando de Forças Armadas que, por dispositivos constitucionais e legais, são reguladas por contornos próprios. A já citada Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, assegura a faculdade de autogestão que propicia aos Comandos Militares, dentre eles o Exército Brasileiro, organizar e administrar os seus próprios serviços.

Ademais, os conselhos de fiscalização profissional possuem, como visto no item anterior, natureza autárquica, ou seja, foi um poder delegado pela União aos referidos conselhos, já que, por força de norma constitucional, caberia àquela, conforme disposto na art. 21, inciso XXIV da Constituição Federal, organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Assim, resta claro mais um dos motivos pelos quais os conselhos de fiscalização profissional não podem fiscalizar órgãos públicos da União, pois, o exercício fiscalizatório delegado não tem o condão de incidir sobre o próprio delegante, ainda mais em se tratando de órgão pertencente à estrutura das Forças Armadas, que teve assegurada, em razão da natureza das suas atividades, um regime jurídico especial, com organização e características próprias.

## 5 CONCLUSÃO

Como foi visto no presente trabalho, os conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de autarquias, mais precisamente autarquias corporativas, ou seja, eles são criados por lei, possuem personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública.

Desta forma, os conselhos foram criados com o objetivo principal de fiscalizarem o exercício profissional e, quando for o caso, aplicar penalidades aos transgressores das normas que disciplinam o exercício da profissão que regulam e suas atividades auxiliares.

Assim, os profissionais liberais e as empresas, em razão da atividade básica que realizam ou em relação àquela pela qual prestam serviços a terceiros, também poderão ser alvo do poder de polícia (ou poder de fiscalização) dos conselhos de fiscalização profissional. Diante disso, resta claro que os conselhos profissionais não só podem, como devem, fiscalizar, tanto as pessoas físicas, ou seja, os profissionais liberais, quanto determinadas empresas no exercício daquelas atividades profissionais regulamentadas por lei.

Todavia, diante de tal situação, não se sabe, se por desconhecimento ou confusão na interpretação da norma, não raro, como visto neste trabalho, os conselhos de fiscalização profissional fiscalizarem órgãos públicos, notificando-os e aplicando-os penalidades.

No entanto, após a análise da legislação apresentada neste trabalho, conclui-se que tal fiscalização não seria possível por dois motivos. O primeiro deles seria que todas as legislações que envolvem os conselhos de fiscalização profissional apresentadas neste trabalho são silentes a esse respeito, ou seja, os conselhos não teriam competência para fiscalizar órgãos públicos por falta de previsão legal. O segundo motivo seria que, especificamente em relação ao Poder Público, existem normas próprias que tratam da fiscalização dos órgãos da Administração Pública Federal. Tais normas preveem que todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, sendo este o responsável, perante o Presidente da República, por aqueles órgãos da Administração Federal enquadrados por sua área de competência.

Por fim, o presente trabalho conclui, diante de todo o exposto, não ser possível a fiscalização de órgãos públicos por parte dos conselhos de fiscalização profissional.

## REFERÊNCIAS

BARRETTO, Fernanda Miranda e Silva Mattos. Regime Jurídico dos Conselhos Profissionais. *Conteúdo Jurídico*, 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47856>>. Acesso em: 8 out. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 56.725, de 16 de agosto de 1965*. Regulamenta a Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962, que dispõe sobre o exercício da profissão de Bibliotecário. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=56725&tipo\\_norma=DEC&data=19650816&link=s](http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=56725&tipo_norma=DEC&data=19650816&link=s)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Código Tributário Nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 3.820, de 11 de novembro de 1960*. Cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Farmácia e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3820.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.084, de 30 de junho de 1962*. Dispõe sobre a profissão de bibliotecário e regula seu exercício. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4084.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4084.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.583, de 20 de outubro de 1978*. Cria os Conselhos Federal e Regionais de Nutricionistas, regula o seu funcionamento, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/L6583.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6583.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980*. Dispõe sobre o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício de profissões. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6839.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6839.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 8.906, de 4 de julho de 1994*. Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8906.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8906.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Trata da organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.674, de 25 de junho de 1998*. Dispõe sobre o exercício da profissão de Bibliotecário e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9674.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9674.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e emprego das Forças Armadas. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2017.

COSTA, Elisson. *A Natureza Jurídica da OAB*. 2014. Disponível em: <<http://elissoncosta.jusbrasil.com.br/artigos/112153217/a-natureza-juridica-da-oab>>. Acesso em: 10 out. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014

FERREIRA, Carina Estephany. *A natureza jurídica da Ordem dos Advogados do Brasil sob a ótica do Supremo Tribunal Federal e suas peculiaridades*. Jus Navigandi. 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/18304/a-natureza-juridica-da-ordem-dos-advogados-do-brasil-sob-a-otica-do-supremo-tribunal-federal-e-suas-peculiaridades>>. Acesso em: 10 out. 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

JUNGSTEDT, Luiz Oliveira Castro (org.). *Direito Administrativo: legislação*. 8. ed. Rio de Janeiro: CEPAD, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Histórico dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). *Conselhos de Fiscalização Profissional: Doutrina e Jurisprudência*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.