

---

# A PENA DE MULTA APLICADA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA COMO INSTRUMENTO DO PODER SANCIONADOR: LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

---

## *THE FINE APPLIED BY PROFESSIONAL DENTAL COUNCILS AS A SANCTIONING POWER INSTRUMENT: CONSTITUTIONAL AND LEGAL LIMITS*

*Maiana Martinez Campos<sup>1</sup>*  
*Ana Paula Falcão de Moura Gierlich<sup>2</sup>*  
*Ademir Franco<sup>3</sup>*

- 
- 1 Mestra em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Médico, Biodireito e Bioética pela Universidade Católica do Salvador (UCSal). Especialista em Direito da Medicina, pela Universidade de Coimbra (Portugal). Certificada no curso The Law, Medicine, and Ethics of Reproductive Technologies and Genetics pela Harvard University. Bacharela em Direito pela UCSal e em Administração pela UFBA. Servidora Público na Advocacia-Geral da União.
  - 2 Mestranda em Direito Médico e Odontológico pela Faculdade São Leopoldo Mandic (SLMANDIC). Especialista em Periodontia pela Universidade de São Paulo (USP), em Bioética e Direito Médico pela Santa Casa (São Paulo) e em Direito Médico, Odontológico e Hospitalar pela Escola Paulista de Direito (EPD). Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
  - 3 Pós-doutorado pela Katholieke Universiteit Leuven (KULeuven). Doutor em Odontologia Legal pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) com período na KULeuven. Mestre em Odontologia Legal pela KULeuven. Especialista em Odontologia Legal e Anatomia Humana Clínica pela Associação Brasileira de Odontologia (ABO). Bacharel em Odontologia pela PUCPR. Professor titular e coordenador de Pós-graduação Stricto Sensu e Lato Sensu em Odontologia Legal e Direito Médico e Odontológico da Faculdade São Leopoldo Mandic.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1. Fundamentos constitucionais e legais para legitimar a pena de multa aplicada pelos Conselhos Profissionais de Odontologia. 2. A natureza jurídica e o poder de polícia administrativa dos Conselhos Profissionais de Odontologia. 3. Contexto ético-administrativo da pena de multa aplicada pelos Conselhos Profissionais de Odontologia. 4. A atuação judicial nos processos questionando a pena de multa aplicada pelos Conselhos Profissionais de Odontologia. 5. Da legitimidade passiva do Conselho Federal de Odontologia nas ações sobre a multa aplicada pelos seus Conselhos Regionais. Conclusão. Referências.

**RESUMO:** Os Conselhos Profissionais de Odontologia, enquanto autarquias especiais, exercem função pública ao regulamentar e fiscalizar o exercício profissional, atuando com poder de polícia administrativa, na condição de *longa manus* estatal. Dentre suas atribuições, destaca-se a aplicação das sanções disciplinares previstas no art. 18 da Lei n. 4.324/1964, através da Resolução CFO n. 118/2012. Todavia, há inovação punitiva nesta resolução, em seu art. 57, através da criação da penalidade pecuniária, de natureza sancionatória e pedagógica, suscitando relevantes discussões jurídicas, especialmente quanto aos limites do poder sancionador administrativo, à observância do princípio da legalidade, por criar punibilidade sem amparo *ex lege*, que afeta diretamente o patrimônio do profissional. Dessa forma, a aplicação da pena de multa exige respaldo em norma legal específica da Odontologia, com descrição clara da infração e critérios objetivos de quantificação. Nesse sentido, realizou-se uma análise crítica sobre a conformidade constitucional e legal da pena de multa aplicada pelos Conselhos Regionais de Odontologia, evitando-se abuso de poder e assegurando os direitos dos cirurgiões-dentistas neles inscritos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Poder Sancionador. Conselhos profissionais. Multa. Odontologia. Princípio da Legalidade. Controle judicial.

**ABSTRACT:** The Professional Dental Councils, as special autarchies, perform a public function by regulating and supervising professional practice, exercising administrative police power as an extension of the State's authority (*longa manus*). Among their duties is the imposition of disciplinary sanctions as provided for in art. 18 of Law n. 4.324/1964, operationalized through Resolution CFO n. 118/2012. However, art. 57 of this resolution introduces a punitive innovation by creating a pecuniary

penalty, with a sanctioning and educational nature. This raises important legal concerns, especially regarding the limits of administrative sanctioning power and the observance of the legality principle, since it establishes a punishable measure without explicit legal authorization, directly affecting the professional's assets. Thus, the application of monetary fine requires express legal provision specific to the field of Dentistry, with a clear description of the offense and objective criteria for quantification. In this context, a critical analysis was carried out on the constitutional and legal validity of the fine applied by the Regional Dental Councils, in order to prevent abuse of power and to safeguard the rights of registered dental professionals.

**KEYWORDS:** Sanctioning Power. Professional councils. Fine. Dentistry. Legality Principle. Judicial control.

## INTRODUÇÃO

O poder sancionador do Estado é a expressão da soberania estatal na efetivação do controle social, sendo exercido por meio da imposição de sanções àqueles que transgridam normas jurídicas. No Direito Administrativo, esse poder se manifesta, sobretudo, como parte do poder de polícia, conferindo à Administração Pública a prerrogativa de fiscalizar condutas e aplicar penalidades com o objetivo de preservar a ordem pública, a saúde coletiva e os demais interesses difusos tutelados pelo ordenamento jurídico.

No contexto do Estado Democrático de Direito, o exercício do poder sancionador deve estar rigidamente vinculado aos princípios da legalidade, da tipicidade, da finalidade, da proporcionalidade, da motivação e do devido processo legal, este último compreendido em sua dimensão formal e material. Isso significa que a imposição de sanções administrativas não se legitima apenas pela previsão normativa, mas também pela conformidade procedimental e pela razoabilidade da medida adotada frente à conduta apurada.

Esse poder, tradicionalmente exercido por órgãos estatais centrais, pode ser descentralizado a entidades da Administração Pública indireta, através de lei, como ocorre com os conselhos profissionais. No caso da Odontologia, tal descentralização ocorre por meio de Lei n. 4.324/1964 (Lei de Regência), que atribui ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Odontologia a competência para fiscalizar o exercício da profissão, podendo instaurar processo ético-administrativo contra os inscritos, conforme Código de Processo Ético Odontológico (CPEO – Resolução CFO n. 59/2004), impondo as sanções previstas no Código de Ética Odontológica (CEO – Resolução CFO n. 118/2012).

Esses conselhos profissionais, a despeito de sua composição majoritariamente corporativa, exercem função pública relevante de interesse coletivo. Por isso, são enquadrados como autarquias especiais, dotadas de capacidade normativa, fiscalizatória e sancionadora. Tais prerrogativas, no entanto, não os exime do cumprimento rigoroso dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.

A função sancionadora dos conselhos de Odontologia está prevista na citada Lei n. 4.324/1964, que institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e se operacionaliza por meio de resoluções do Conselho Federal de Odontologia (CFO), notadamente aquelas que tratam do CEO e das infrações disciplinares dispersas. Assim, ao aplicar sanções, inclusive a pena de multa, os conselhos exercem poder de polícia administrativa,<sup>4</sup> sujeito a limites formais e materiais.

A legitimidade dessa atribuição de competência, entretanto, não implica ampla liberdade de atuação. Ao contrário, exige do conselho o dever de respeitar o marco constitucional-administrativo do poder sancionador estatal, inclusive no que se refere à estruturação do processo disciplinar, à tipicidade das condutas, à adequação da sanção aplicada e à possibilidade de revisão judicial.

A compreensão do poder sancionador exercido pelos conselhos de Odontologia, portanto, deve partir de sua natureza pública, de sua dupla função reguladora-fiscalizadora e de sua sujeição ao regime jurídico-administrativo, o que impõe restrições importantes à atuação punitiva e reforça a necessidade de controle, especialmente quando se trata da imposição de sanções de conteúdo patrimonial, como a pena de multa.

Desse modo, este artigo tem por objetivo discutir os limites constitucionais e legais da aplicação da pena de multa pelos Conselhos Profissionais de Odontologia, analisando sua fundamentação legal.

## **1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA LEGITIMAR A PENA DE MULTA APLICADA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA**

A imposição de sanções administrativas por conselhos profissionais deve observar os parâmetros constitucionais que regem o exercício do poder sancionador no âmbito da Administração Pública, notadamente os princípios

---

4 Damari, Rangel e Gava (2020, p. 11), inspirados nos ensinamentos de Maria Sylvania Zanella Di Pietro, explicam que “a polícia administrativa atua preventivamente com vistas a evitar ações contrárias aos interesses sociais, fiscalizando a ação dos indivíduos na prática de atos cotidianos que eventualmente possam, de alguma forma, impor prejuízos ou riscos à segurança dos indivíduos em geral. [...] A polícia judiciária, por sua vez, atua repressivamente com o intuito de apurar e punir eventuais infrações à lei penal”.

da legalidade, do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da proporcionalidade, da razoabilidade e da motivação dos atos administrativos.

O ponto de partida é o princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O professor José Afonso da Silva (2011, p. 121) defende que “o princípio da legalidade é também um princípio basilar do Estado Democrático de Direito”. E reforça a relevância da lei “não apenas quanto ao seu conceito formal de ato jurídico abstrato, geral, obrigatório e modificativo da ordem jurídica existente, mas também à sua função de regulamentação fundamental, produzida segundo um procedimento constitucional qualificado” (Silva, 2011, p. 121).

O doutrinador esclarece que o princípio da legalidade significa “a submissão e o respeito à lei, ou a atuação dentro da esfera estabelecida pelo legislador” e que o princípio da reserva de lei consiste em “estatuir que a regulamentação de determinadas matérias há de se fazer necessariamente por lei formal” (Silva, p. 422). Finaliza destacando que “o legislador, no caso de reserva de lei, deve ditar uma disciplina mais específica do que é necessário para satisfazer o princípio da legalidade” (Silva, p. 422).

Os constitucionalistas Araújo e Nunes Junior (2011, p. 166-168) esclarecem que o princípio da legalidade é um princípio macro, descrito no inciso II do art. 5º, CF/88, que se desdobra em dois outros: (i) no *princípio da estrita legalidade*, incorporado pelo art. 37, *caput*, CF/1988,<sup>5</sup> que determina que a administração só pode fazer o que for autorizado por lei, pois, segundo os doutrinadores “a submissão da administração à estrita legalidade garante que o indivíduo não será compelido a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa por força de um ato administrativo, mas exclusivamente em virtude de lei”; (ii) no *princípio da reserva legal*, que tem “por objetivo indicar que algumas matérias, por estarem reservadas ao trato da lei em sentido formal, não podem ser disciplinadas por medida provisória ou lei delegada, exigindo assim, a prévia aprovação do Poder Legislativo”.

Isso significa que tanto a conduta infracional quanto a sanção aplicável por um conselho profissional devem estar previamente tipificadas em lei em sentido estrito e em norma infralegal (resolução), válidas e vigentes, de forma clara e objetiva. A mera invocação de cláusulas genéricas de infração ética não supre este requisito.

---

5 No *caput* do art. 37, da CF/88, consta que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Portanto, estabelece-se como premissa que para a imposição de uma sanção deve ser atendido o princípio constitucional da legalidade, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 102-103):

Com efeito, enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de qualquer Estado, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é *específico do Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

Fixada esta premissa, a imposição da pena de multa deve observar também o princípio constitucional do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF/88), que implica na realização de processo administrativo regular, conduzido por autoridade competente, com respeito ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV, CF/88). O processo não se esgota na mera formalidade procedimental: deve conter motivação suficiente, individualizada e compatível com os fatos apurados, sob pena de nulidade do ato sancionador.

Outro limite fundamental decorre dos princípios da proporcionalidade<sup>6</sup> e da razoabilidade,<sup>7</sup> os quais operam como parâmetros materiais de controle do conteúdo das decisões administrativas. A pena de multa deve guardar adequação entre o grau de reprovabilidade da conduta e o valor pecuniário imposto, levando em consideração as circunstâncias do caso concreto, eventuais atenuantes ou agravantes, a reincidência e a repercussão da infração.

No plano infraconstitucional, a Lei n. 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art. 2º a obediência aos princípios norteadores dos atos administrativos, a saber: legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Este artigo nada faz além de seguir a determinação do art. 37 da Carta Magna, exposto anteriormente.

6 O princípio da proporcionalidade está previsto nos art. 5º, II, 37 e 84, IV (Mello, 2008, p. 115).

7 Conforme Mello (2008, p. 112), o princípio da razoabilidade fundamenta-se nos mesmos preceitos que amparam constitucionalmente os princípios da legalidade (art. 5º, II, 37 e 84, CF/88) e da finalidade (os mesmos e mais, implicitamente, o art. 5º, LXIX, CF/88, por prever o Mandado de Segurança contra abuso de poder).

Adicionalmente, a Lei n. 9.784/1999 exige que qualquer sanção administrativa seja precedida de regular processo, assegurando-se ao administrado a ciência dos fatos imputados, a oportunidade de defesa e a decisão fundamentada por autoridade competente.

Percebe-se que o princípio da estrita legalidade assume papel central nesse contexto, vedando a aplicação de penalidades fundadas em analogias, cláusulas genéricas ou critérios discricionários não parametrizados. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008, p. 63) enfatiza que, segundo este princípio, “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”.

Já os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, derivados do devido processo legal, impõem ao administrador o dever de aplicar a sanção mais adequada à gravidade da infração, evitando excessos que comprometam os direitos fundamentais do profissional.

Sobre estes dois princípios, Di Pietro (2008, p. 76-77) acrescenta que o princípio da razoabilidade, sob a feição da proporcionalidade entre meios e fins, está contido implicitamente no art. 2º, parágrafo único da Lei n. 9.784/99, que impõe à Administração Pública os critérios de adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso VI), de observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (inciso VIII) e de adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX).

A pena de multa, portanto, somente seria legítima para aplicação pelo conselho profissional de Odontologia se observados todos os requisitos constitucionais e legais que regem a atividade sancionadora do Estado, ainda que exercida por descentralização do serviço da Administração Pública indireta. A inobservância de qualquer desses preceitos pode ensejar a nulidade do ato punitivo, sujeitando-o ao controle judicial por meio de ações anulatórias, mandados de segurança ou medidas cautelares, conforme tem reconhecido a jurisprudência pátria.

## **2. A NATUREZA JURÍDICA E O PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA**

Os conselhos profissionais são pessoas jurídicas de direito público integrantes da Administração Pública indireta da União, investidas de competência para fiscalizar o exercício de determinadas profissões regulamentadas, com fundamento no interesse público subjacente à proteção da sociedade e da ordem pública.

Não obstante tal definição acima, a questão da natureza jurídica dos conselhos profissionais foi substancialmente alterada pela Lei n. 9.649/1998, que, contrariando a doutrina e a jurisprudência e, ignorando a natureza pública das atividades desenvolvidas por eles, acabou por transformar tais conselhos em pessoas jurídicas de direito *privado*, desvinculando-os por completo da Administração Pública, conforme § 2º do art. 58.<sup>8</sup>

Ocorre que o exercício do poder de polícia administrativa exercido pelo Conselho Profissional de Odontologia, através da função fiscalizadora, constitui típica função estatal, não podendo tal atividade ser outorgada a particulares, pois os atos decorrentes do exercício de tal poder são atos administrativos e gozam dos atributos de autoexecutoriedade, imperatividade, tipicidade, presunção de legitimidade e veracidade (Di Pietro, 2008, p. 186-191). Portanto, são autoaplicáveis e impõem, de imediato, limitações, restrições e condições a direitos dos indivíduos, de modo que tal poder fiscalizatório pode ser exercido apenas pela Administração Pública. Inclusive, à luz do art. 21, inciso XXIV da CF/88, compete à União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”, sendo esta uma competência exclusiva e indelegável.<sup>9</sup>

A contradição da Lei n. 9.649/1998 foi superada por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.717-6/DF, a qual questionava a constitucionalidade do art. 58 dessa norma. O julgamento do mérito da questão, ocorrido em 2002, declarou a inconstitucionalidade do dispositivo em razão da *impossibilidade de delegação das atividades tipicamente públicas desenvolvidas pelos conselhos profissionais*. Desse modo, restaurou-se a natureza jurídica autárquica dos conselhos de fiscalização profissional, enquanto descentralizações administrativas criadas para desempenhar atividades tipicamente públicas, na qualidade de *de longa manus* do Estado (Damari, Rangel e Gava, 2020, p. 45), sendo ponto pacífico que são pessoas jurídicas de direito *público*.<sup>10</sup>

Veja-se a ementa da ADI n. 1.717-6/DF:

---

8 Lei n. 9.649/1998, art. 58: “Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter *privado*, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa. [...] §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” (Brasil, 1998, grifo nosso).

9 Damari, Rangel e Gava (2020, p. 42) destacam que “a doutrina distingue as competências em exclusivas e privativas, sendo a possibilidade de delegação o traço distintivo entre ambas, haja vista a possibilidade de delegação das competências privativas”.

10 Na doutrina específica do Direito Médico, Genival Veloso de França (2021, p. 59) entende que “os Conselhos Regionais e Federal de Medicina são, em seu conjunto, órgãos dotados de personalidade jurídica de direito *público* e forma federativa, por *delegação* (sic) do poder público, conforme estabelecem a Lei nº 3.268/1957 e Decreto nº 44.045/1958” (grifos nossos). Por analogia, poderia-se estender esta definição para os Conselhos Regionais e Federal de Odontologia, considerando suas respectivas leis, com a ressalva de que se trata de uma atribuição de competência por força de lei e não uma delegação propriamente dita.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI 9.649, DE 27/05/1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS. 1. Estando prejudicada a ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quando ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do “caput” e dos parágrafos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58. 2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da *indelegabilidade, a uma entidade privada*, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados. 3. Decisão unânime. (STF - Tribunal Pleno - ADI 1.717-6/DF - Rel. Min. Sydney Sanches - DJe 28.03.2003) (Brasil, STF, 2003, grifo nosso).

A natureza autárquica confere aos Conselhos de Odontologia prerrogativas típicas do poder público, como a capacidade de normatizar, fiscalizar, arrecadar tributos parafiscais (anuidades) e impor sanções administrativas aos profissionais inscritos. No entanto, essas prerrogativas não podem ser exercidas em desconformidade com os limites constitucionais e legais impostos à atuação da Administração Pública, inclusive, o poder de polícia administrativa ao impor sanções administrativas.

Di Pietro (2008, p. 106) alerta que “o fundamento do poder de polícia é o princípio da predominância do interesse público sobre o particular, que dá à Administração posição de supremacia sobre os administrados”. No âmbito dos conselhos, esse poder se manifesta, por exemplo, na exigência de inscrição regular para o exercício da profissão, na fiscalização das atividades dos profissionais e na imposição de sanções em caso de infrações éticas, técnicas ou legais.

Porém, o exercício do poder de polícia pelos conselhos profissionais não é absoluto, visto estar subordinado aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, já citados anteriormente.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente a partir do julgamento da ADI n. 1.717-6/DF, tem reconhecido que os conselhos exercem funções públicas relevantes, mas não possuem autonomia plena, devendo submeter-se ao regime jurídico-administrativo e aos mecanismos de controle previstos no ordenamento jurídico. Nesse sentido, a aplicação de sanções, incluindo a pena de multa, deve ser compreendida como uma

manifestação do poder de polícia de natureza vinculada, sujeita a controle judicial e condicionada ao estrito cumprimento dos requisitos legais e constitucionais.

Assim, a natureza jurídica dos conselhos profissionais e o seu poder de polícia administrativa fundamentam a competência sancionadora, que devem atuar sempre em respeito ao princípio da legalidade estrita, sob pena de violação à ordem jurídica e aos direitos dos profissionais submetidos à sua jurisdição.

### **3. CONTEXTO ÉTICO-ADMINISTRATIVO DA PENA DE MULTA APLICADA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA**

A pena de multa, no contexto da atuação dos Conselhos Regionais e do Conselho Federal de Odontologia, configura-se como uma sanção de natureza pecuniária imposta ao profissional inscrito, em decorrência da prática de infrações éticas, técnicas ou administrativas.

Dito isso, é pertinente lembrar que os atos normativos primários,<sup>11</sup> apontados no art. 59 da CF/88, têm em comum o fato de legitimamente criarem deveres e obrigações aos cidadãos, considerando que são fruto da expressão do Poder Legislativo, cumprindo o Princípio da Legalidade insculpido no art. 5º, II da CF/88, citado anteriormente.

Já os atos normativos secundários,<sup>12</sup> na qualidade de expressão da vontade unilateral de agentes administrativos, têm o condão de regulamentar o exercício dos direitos criados pelos atos normativos primários sem que possam, contudo, alterar seu conteúdo. Nesse sentido, a função das normas regulamentares infralegais expedidas pelos conselhos profissionais, principalmente na forma de resoluções, fica restrita ao ato de explicitar, aclarar, desenvolver ou pormenorizar o conteúdo do texto legal regulamentado.

Celso Antônio Bandeira de Mello observa que o poder regulamentar deve, necessariamente, estar subordinado à lei, considerando o fato de que a lei em sentido formal é editada por um órgão colegiado composto por representantes das inúmeras tendências ideológicas que concorrem para a vida social. Desta característica, decorre que as leis – atos legítimos para criar e extinguir direitos – são frutos da representação da vontade e concessões recíprocas de diversos grupos sociais (Mello, 2014, p. 356-357).

Nas palavras do mestre Pontes de Miranda, *litteris* (*apud* Mello, 2014, p. 353):

---

11 Constituem atos normativos primários: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias e decretos legislativos.

12 Constituem atos normativos secundários: portarias, decretos e resoluções.

Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos - *há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa*. O regulamento não é mais do que auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se e lograr que o elevem à categoria de lei (grifo nosso).

Portanto, o poder regulamentar conferido ao presidente do conselho profissional representa a vontade da instituição, devendo restringir-se a estabelecer critérios para o exercício dos direitos e deveres criados por lei formal (Mello, 2014, p. 361-362).

Ademais, as leis em sentido formal, em face do seu procedimento de elaboração, adquirem maior grau de confiabilidade, previsibilidade, imparcialidade e qualificação normativa superiores ao regulamento. Neste sentido, vale destacar a lição de Pontes de Miranda (*apud* Mello, 2014, p. 362-363):

Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir. Em consequência disso, não fixa nem diminui, nem eleva vencimentos, *nem institui penas*, emolumentos, taxas ou isenções. Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica (grifo nosso).

Por conseguinte, qualquer ato normativo que busque inovar o direito, à exceção da lei em sentido formal e de outros atos que com ela se equiparam - leis delegadas e medidas provisórias - deve ser taxado de inconstitucional por afronta direta ao princípio da legalidade<sup>13</sup>. Ou seja: a Administração Pública indireta, típica dos conselhos profissionais, não pode inovar a ordem jurídica! Deste modo, *as resoluções destes conselhos não podem estabelecer penalidades sem prévia norma legal*.

---

13 Existe a exceção criada pela Emenda Constitucional n. 32/2001, na qual consta duas hipóteses de decreto autônomo, previstos no art. 84, inciso VI, alíneas "a" e "b".

Nesse contexto, analisa-se, a seguir, a pena de multa constante no art. 57 do CEO (CFO, 2012):

Art. 57. Além das penas disciplinares previstas, também poderá ser aplicada pena pecuniária a ser fixada pelo Conselho Regional, arbitrada entre 1 (uma) e 25 (vinte e cinco) vezes o valor da anuidade.

§ 1º. O aumento da pena pecuniária deve ser proporcional à gravidade da infração.

§ 2º. Em caso de reincidência, a pena de multa será aplicada em dobro.

O processo administrativo punitivo do cirurgião-dentista se desenvolve de acordo com o CPEO, que deve ser seguido em observância ao princípio do devido processo legal. O magistrado Jurandir Sebastião ressalta que (Sebastião, 2012, p. 140):

A aplicação do CPEO se submete aos mesmos princípios do Direito Penal comum: anterioridade da norma; tipificação do fato; cumprimento ao devido processo legal, individualização da pena etc. Isso significa que o dentista não pode ser punido por conduta profissional pretérita se, ao tempo da ação ou da omissão, não havia proibição ou obrigação a cumprir.

No art. 18 da Lei n. 4.324/1964, art. 31 do Decreto n. 68.704/1971 e no artigo 51 do CEO (que referencia o artigo 18 da Lei de Regência) encontram-se elencadas as sanções cabíveis para as faltas éticas, quais sejam: a) advertência confidencial, em aviso reservado; b) censura confidencial, em aviso reservado; c) censura pública, em publicação oficial; d) suspensão do exercício profissional até 30 (trinta) dias; e) cassação do exercício profissional, *ad referendum* do Conselho Federal, implicando no cancelamento da inscrição do cirurgião-dentista (Brasil, 1964).

Nos referidos atos normativos primários, não há previsão da pena de multa do art. 57 do CEO, tratando-se de inovação jurídica. A penalidade de multa, conforme a regra deste ato normativo secundário – diga-se desde já ilegal –, seria aplicável isoladamente ou em conjunto com outras penalidades, a depender da gravidade da infração e da reincidência.

Considerando o espírito da norma, esta pena de multa teria finalidade repressiva e educativa, buscando coibir a reiteração de condutas incompatíveis com os preceitos éticos da profissão. Contudo, a imposição dessa penalidade demanda, sobretudo, fundamentação legal estrita, sob pena de configurar abuso de poder ou desvio de finalidade. Evidencia-se, assim, a relevante problemática do nascituro desta punição.

Na América do Sul, há o exemplo emblemático do Código de Ética Odontológica da República do Peru, sobre a aplicação da pena de multa, em

conformidade com o princípio da legalidade. Em contrapartida, no Brasil, não há semelhante previsão legal, conforme o jurista Marcos Coltri (2018, p. 80):

No Peru, a possibilidade de aplicação da pena de multa está prevista no Decreto Supremo n° 014/2008, em seus artigos 175<sup>14</sup> e 176<sup>15</sup>. No Brasil, a pena de multa não encontra previsão legal. Nem o art. 18 da Lei n° 4.324/1964 (que instituiu o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia), nem o art. 31 de seu Regulamento (Decreto n° 68.704/1971) trazem a possibilidade de aplicação da pena de multa no âmbito ético pelos Conselhos Regionais e Federal de Odontologia.

Portanto, embora a pena de multa possa ser eventualmente instrumento legítimo de controle disciplinar, sua aplicação no âmbito dos Conselhos Regionais de Odontologia carece de rigor técnico-normativo, observância ao princípio constitucional da legalidade estrita e respeito aos direitos fundamentais dos cirurgiões-dentistas, sob pena de conversão de um poder-dever legítimo em instrumento de arbitrariedade administrativa.

#### **4. A ATUAÇÃO JUDICIAL NOS PROCESSOS QUESTIONANDO A PENA DE MULTA APLICADA PELOS CONSELHOS PROFISSIONAIS DE ODONTOLOGIA**

Retomando o entendimento de que todo preceito secundário de norma atribuída por modal deôntico deve ter um preceito normativo primário – antecedente e consequente (especialmente quando se trata de norma punitiva) –, a pena de multa levanta questionamentos substanciais sobre seus limites legais.

A imposição da pena de multa pelos Conselhos Regionais de Odontologia, ainda que aplicada com fundamentação no CEO e no exercício de função pública *longa manus* estatal, não se subtrai ao controle jurisdicional. Esse controle constitui garantia fundamental do administrado, consagrada no art. 5º, XXXV, CF/88, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Embora os conselhos profissionais sejam dotados de autonomia administrativa e exerçam função reguladora e disciplinar, sua esfera de atuação está adstrita ao princípio da reserva legal. Suas decisões, sobretudo aquelas de

14 Decreto Supremo n. 014-2008-SA, *Artículo 175º. De las sanciones. Las faltas o infracciones que se especifican en el artículo anterior, podrán merecer, de acuerdo con su gravedad, las siguientes sanciones disciplinarias: 1. Amonestación; privada o pública. 2. Multa. 3. Suspensión del ejercicio profesional en todas sus modalidades, hasta por un máximo de dos (02) años. 4. Expulsión.*

15 Decreto Supremo n. 014-2008-SA, *Artículo 176º. De la multa. La multa puede ser aplicada de manera accesoria a las demás sanciones.*

caráter sancionador e patrimonial, como a pena de multa, estão subordinadas aos princípios e normas que informam a atuação da Administração Pública Indireta. Em razão disso, seus atos são plenamente controláveis judicialmente quanto à legalidade, à motivação e à compatibilidade com os direitos fundamentais dos profissionais inscritos.

O controle judicial sobre a multa aplicada pelos conselhos ocorre *a posteriori*, mediante provocação do interessado, como, por exemplo, por meio de processo anulatório, mandado de segurança ou ação declaratória, a depender da situação concreta. Em geral, os fundamentos invocados pelos profissionais envolvem falta de base legal para a fixação da multa e nulidade do processo administrativo.

Importa destacar que o Poder Judiciário não substitui o mérito administrativo da decisão tomada pelo conselho. Nos casos da pena de multa, o que se analisa judicialmente é a sua legalidade e compatibilidade com os princípios constitucionais. Assim, o controle judicial recai sobre aspectos como: a existência de norma válida que preveja a infração e a sanção; a inexistência de abuso de poder ou desvio de finalidade.

É relevante destacar que o controle judicial atua como mecanismo de contenção do abuso de poder e da contenção da novação punitiva por meio de resolução (ato normativo secundário), sendo, portanto, uma salvaguarda para que os cirurgiões-dentistas estejam protegidos pelo garantismo do *jus puniendi*. Diante disso, a aplicação da pena de multa, enquanto sanção disciplinar, tem sido reiteradamente objeto de questionamento judicial, tendo o Poder Judiciário se manifestado no sentido de declarar a nulidade de sua aplicação.

Hoje em dia, já há um posicionamento consolidado da jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais sobre a pena de multa aplicada pelos Conselhos Regionais de Odontologia, aplicando-se os princípios do direito sancionador administrativo em geral e afastando a penalidade imposta. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. REMESSA NECESSÁRIA. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. MULTA DISCIPLINAR APLICADA POR CONSELHO REGIONAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EFEITO SUSPENSIVO AO RECURSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. 1. O Presidente do Conselho Federal de Odontologia (CFO) possui legitimidade para figurar no polo passivo do mandado de segurança preventivo, uma vez que cabe ao CFO o recebimento e processamento dos recursos administrativos interpostos

contra decisões dos Conselhos Regionais de Odontologia (CROs), nos termos da Lei nº 4.324/64 e do Código de Processo Ético Odontológico (Resolução CFO-59/2004). 2. O esgotamento da via administrativa recursal não constitui requisito para a impetração do mandado de segurança, especialmente quando se alega nulidade processual desde a origem, conforme jurisprudência consolidada. 3. *A multa disciplinar aplicada pelos Conselhos Regionais de Odontologia não encontra previsão na Lei nº 4.324/64, a qual estabelece taxativamente as sanções disciplinares aplicáveis aos profissionais da odontologia.* 4. *A previsão de pena pecuniária exclusivamente no Código de Ética Odontológica (Resolução CFO 118/2012) viola o princípio da legalidade, consagrado no artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, tendo em vista que normas infralegais não podem instituir penalidades sem amparo em lei formal.* 5. A Lei nº 12.514/11, ao autorizar a cobrança de multas por violação da ética profissional, condiciona sua imposição ao disposto na legislação, o que não ocorre no caso em exame, dada a ausência de previsão legal específica para a sanção pecuniária imposta pelo CFO. 6. Reconhecida a ilegalidade da penalidade de multa, deve ser concedido efeito suspensivo ao recurso administrativo, impedindo a exigibilidade da penalidade até a decisão final. 7. Negado provimento ao apelo e à remessa necessária. (TRF4, ApRemNec 5007318-88.2024.4.04.7200, 11ª Turma, Relatora para Acórdão ANA CRISTINA FERRO BLASI, julgado em 25/03/2025) (Brasil, TRF4, 2025, grifo nosso).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA. CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA. PROCESSO ÉTICO-DISCIPLINAR. (I) LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO. LEI N.º 4.324/1964. MULTA. ILEGALIDADE. VÍCIOS FORMAIS NÃO CONFIGURADOS. 1. É firme, na jurisprudência, o entendimento no sentido de que as condições da ação, aí incluída a legitimidade, devem ser aferidas com base na teoria da asserção, isto é, à luz das afirmações deduzidas na petição inicial (STJ, 3ª Turma, REsp 1.689.179/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÓAS CUEVA, julgado em 12/11/2019, DJe 22/11/2019). Nessa perspectiva, não há se falar em ilegitimidade passiva ad causam do Conselho Regional de Odontologia, porquanto (1.1) é questionada a regularidade dos atos praticados por ele, e (1.2) é possível inferir - em um exame puramente abstrato - que ele pode ser, em tese, o sujeito responsável pela violação do direito alegado pelo autor. A circunstância de já ter encerrado sua jurisdição na esfera administrativa, com a remessa de recurso ao Conselho Federal de

Odontologia, é irrelevante, pois eventual reconhecimento da invalidade do processo administrativo, instaurado contra o autor, produzirá efeitos ex tunc, atingindo diretamente sua esfera jurídica, com a determinação de repetição de atos ou cancelamento de registros lançados em seus cadastros. 2. Em relação ao Conselho Federal de Odontologia, não se vislumbra sua pertinência subjetiva à relação jurídica controvertida, porquanto (2.1) não está em discussão a validade/invalidade de ato ou fato atribuído a ele (mas, sim, ao Conselho Regional); (2.2) o recurso administrativo interposto pelo cirurgião-dentista Apelante, ainda não foi julgado; (2.3) não pode ser responsabilizado pela aplicação (correta ou incorreta) de suas resoluções (que sequer foram impugnadas quanto ao seu conteúdo) pelo Conselho Regional de Odontologia, e (2.4) caso venha a ser reconhecida a procedência, total ou parcial, da ação, a decisão afetará, apenas reflexamente, sua atuação administrativa, esvaziando-a, para o que é desnecessária sua intervenção no feito. 3. No âmbito do direito sancionatório, é cediço que a margem de discricionariedade conferida ao administrador é restrita e passível de controle de legalidade pelo Judiciário, não podendo a Administração deixar de cumprir a legislação de regência e observar as limitações que lhe são impostas, com vistas à concretização das garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal (artigo 5º, incisos XXXV, LIV e LV, da CRFB). 4. Conquanto ponderáveis os argumentos deduzidos pelo autor, não restou comprovada a existência de irregularidade formal na condução do processo ético-disciplinar, instaurado pelo Conselho Regional de Odontologia, carecendo a pretensão anulatória de respaldo legal. E qualquer juízo acerca do caráter infracional - ou gravidade - da conduta imputada ao autor e da (in)suficiência das provas produzidas na instância administrativa, quando não ultrapassado o limite da proporcionalidade/razoabilidade ou configurada decisão teratológica, extrapola os limites do controle judicial dos atos administrativos. 5. *O artigo 18 da Lei n.º 4.324/1964 prevê um rol taxativo de sanções disciplinares aplicáveis aos profissionais da área da Odontologia, no qual não se inclui a pena pecuniária (multa) - estabelecida somente para a hipótese de falta injustificada a eleição (artigo 22, § 1º). Destarte, o Código de Ética Odontológica (Resolução n.º 42/2003) - ou qualquer outra resolução editada pelo Conselho Federal de Odontologia - não pode inovar nesse tópico específico, instituindo sanção não prevista em lei, sob pena de violação do princípio da legalidade, porque: (5.1) é ato normativo infralegal adstrito aos limites da mera regulamentação; (5.2) o art. 38, § 1º, do Decreto n.º 68.704/1971, dispõe, de modo absolutamente genérico, que, quando cominada penalidade de multa, o recurso somente terá prosseguimento se o recorrente depositar o respectivo valor no prazo do recurso, e, na Lei n.º 4.324, só é estabelecida multa, por ausência injustificada em eleição, e (5.3) o artigo 4º, inciso*

*I, da Lei n.º 12.514/2011, não supre a lacuna legal, na medida que se limita a estatuir que os conselhos de fiscalização profissional poderão cobrar multa por violação da ética, desde que tal penalidade esteja prevista na legislação de regência.* (TRF4, AC 5003250-51.2017.4.04.7100, 4ª Turma, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgado em 28/10/2020) (Brasil, TRF4, 2020, grifo nosso).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA. PROCESSO ÉTICO DISCIPLINAR. OBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGAL, DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. OFENSA AO CÓDIGO DE ÉTICA ODONTOLÓGICA. MULTA PECUNIÁRIA AFASTADA. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. 1. Não se vislumbra qualquer mácula a ensejar a nulidade do processo disciplinar nº 338/2001 e da sanção de suspensão imposta ao autor, por 30 dias, tendo sido atendidas todas as etapas processuais na via administrativa, tais como realização de audiências de conciliação e instrução, oportunidade de apresentação de defesa, produção de prova técnica, com oferecimento de quesitos, tendo sido exarada decisão administrativa após exame detalhados dos autos e das provas que ali constavam. 2. Restou comprovado nos autos a conduta infratora do autor em não concluir a contento o tratamento dentário da denunciante, passados um ano e meio do seu início, e após o integral pagamento dos honorários contratuais, ressaltando que, ao tempo da prolação da decisão administrativa, a pretendida colocação da prótese dentária ainda não tinha sido efetivada, em ofensa aos preceitos do Código de Ética Odontológica. 3. *Não há previsão legal que autorize a aplicação de multa como mecanismo punitivo, quer na Lei nº 4.324/64, como no Decreto que a regulamentava. A fixação da multa prevista art. 41 da Resolução 179/91 fere o princípio da reserva legal.* 4. Apelações e remessa oficial tida por interposta não providas. (TRF1, AC 2005.33.00.005185-7/BA, 6ª Turma Suplementar, Relator Convocado MIGUEL ANGELO DE ALVARENGA LOPES, julgado em 15/07/2013) (Brasil, TRF1, 2013, grifo nosso).

Observe-se o acórdão abaixo do Tribunal Regional Federal da Terceira Região (TRF3), em que aborda a ilegalidade da imposição de multas disciplinares pelo Conselho Regional de Odontologia de São Paulo (CRO-SP), destacando a necessidade de previsão legal específica para a aplicação de sanções pecuniárias. O tribunal enfatiza que normas infralegais, como Códigos de Ética aprovados por resolução, não possuem competência para criar penalidades, devendo estar em consonância com o princípio da legalidade estrita.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ODONTOLOGIA. PROCESSO ÉTICO DISCIPLINAR. PUBLICIDADE IRREGULAR. INFRAÇÃO AO CÓDIGO DE ÉTICA ODONTOLÓGICA CARACTERIZADA. MULTA PECUNIÁRIA AFASTADA. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. FRANQUIA. SOLIDARIEDADE NÃO RECONHECIDA. RECURSO PROVIDO EM PARTE. Cinge-se a controvérsia acerca da nulidade da pena pecuniária, decorrente de propaganda irregular, por ausência de previsão legal. Compete ao Conselho Regional de Odontologia zelar e fiscalizar o exercício da odontologia, promovendo por todos os meios o perfeito desempenho técnico e moral da profissão e dos que a exerçam, aplicando-se aos infratores as devidas penalidades, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 4.324/64. A fiscalização das condutas relacionadas à veiculação de propaganda irregular, ou procedimentos não autorizados, e a possibilidade de instauração de processo ético-disciplinar contra empresa e/ou profissional inscritos quando de sua veiculação ou prática irregular, encontra previsão no art. 7º, da Lei nº 5.081/66. A parte autora foi autuada por suposta publicidade irregular, em desacordo com o Código de Ética Odontológico, sendo instaurado o processo ético n. 310/2017. O conjunto probatório demonstra que a autora ofereceu serviços por meio de publicidade e panfletagem em stand promocional, com oferecimento de serviços odontológicos com finalidade mercantil e de aliciamento de pacientes, portanto, em desacordo com o Código de Ética Odontológica, sendo aplicada a pena pecuniária no valor total de R\$ 30.211,20 (equivalente a 60 anuidades) e censura pública. Dentre as penalidades aplicáveis aos profissionais da odontologia, não se verifica a aplicação da pena pecuniária. *A pena de multa aplicada com base no artigo 57 do Código de Ética Odontológico, fere o princípio da reserva legal, acarretando, por consequência, a nulidade da punição.* No tocante às penas disciplinares aplicadas (censura pública), as mesmas encontram expressa previsão legal no art. 18 da Lei 4.324/69, portanto, devem ser mantidas. [...]. (TRF 3ª Região, 6ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5026568-10.2022.4.03.6100, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL LUIZ ALBERTO DE SOUZA RIBEIRO, julgado em 10/03/2025, DJEN DATA: 18/03/2025) (Brasil, TRF3, 2025, grifo nosso).

Portanto, a aplicação da pena de multa pelos Conselhos de Odontologia no Brasil é ilegal, em razão da falta de ancoragem em lei, como ocorre no Peru.

O reconhecimento da legitimidade do poder disciplinar dos conselhos não afasta a necessidade de controle judicial como instrumento de proteção ao livre exercício profissional e aos direitos fundamentais dos cirurgiões-dentistas

inscritos. O fortalecimento do controle, inclusive interno, é medida que contribui não apenas para o aprimoramento institucional dos conselhos, mas também para a construção de uma relação mais transparente, proporcional e justa entre os órgãos de fiscalização ética e os profissionais que deles dependem para o exercício regular da atividade odontológica.

## 5. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA NAS AÇÕES SOBRE A MULTA APLICADA PELOS SEUS CONSELHOS REGIONAIS

O primeiro ponto que precisa ser abordado, nestas ações judiciais, diz respeito ao questionamento, em preliminar, sobre o Conselho Federal de Odontologia (CFO) figurar no pólo passivo. O argumento levantado é que apenas o Conselho Regional que impôs a multa deveria integrá-lo. Porém, o CFO é o órgão máximo da Odontologia no Brasil e tem a função de normatizar e regulamentar a profissão, bem como supervisionar os CROs. Além disso, enquanto editor do Código de Ética Odontológica, está vinculado à norma discutida, por seu nascituro ilegal.

A Lei n. 4.324/1964 (Lei de Regência), que instituiu os Conselhos de Odontologia, prevê, em seu art. 4º, “i”, a seguinte atribuição do Conselho Federal de Odontologia:

Art. 4º São atribuições do Conselho Federal: [...]

i) em grau de recursos por provocação dos Conselhos Regionais ou de qualquer interessado, *deliberar* sobre admissão de membros aos Conselhos Regionais e *sobre penalidades impostas aos mesmos pelos referidos Conselhos* (Brasil, 1964, grifo nosso).

Nesse sentido, o cirurgião-dentista tem direito a recorrer ao CFO, em caso de aplicação da pena de multa pelo CRO em que se encontra inscrito. O recurso administrativo da decisão do CRO que impôs a penalidade de multa nem sempre possui efeito suspensivo, conforme artigos 36<sup>16</sup> e 37<sup>17</sup> do CPEO. Se o apenado desejar que haja incidência do efeito suspensivo para os casos de penalidade exclusiva de multa, pena de multa cumulada com advertência confidencial, ou pena de multa cumulada com censura confidencial, necessita da guarida do judiciário para considerá-lo. Daí, a legitimidade do Conselho

16 CPEO (2019), art. 36. “Das decisões dos Conselhos Regionais caberá recurso ao Conselho Federal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência dada aos interessados. Parágrafo Único – Quando cominada penalidade de multa, não se exigirá depósito ou arrolamento prévio de dinheiro para admissibilidade de recurso administrativo, devendo este ser submetido à apreciação do Conselho Federal nos termos deste Código”.

17 CPEO (2019), art. 37. “Só terão efeito suspensivo da execução da pena os recursos das decisões que hajam imposto pena de censura pública, suspensão ou cassação do exercício profissional”.

Regional que impôs a multa e também do CFO – órgão competente para receber o recurso – para integrar o pólo passivo da demanda.

Em síntese: não há previsão na Lei de Regência para concessão do efeito suspensivo ao recurso administrativo, de forma que a interposição de recurso dirigido ao CFO não impediria a execução imediata da penalidade imposta, sendo possível, portanto, a manutenção do CFO – na hipótese, por exemplo, de autoridade coatora em Mandado de Segurança – no pólo passivo da ação, por possuir competência para dar cumprimento ao comando do art. 61, parágrafo único<sup>18</sup> da Lei n. 9.784/1999. Sendo o CFO responsável pela análise do recurso administrativo, seu presidente seria, de fato, parte legítima para figurar no polo passivo da ação, enquanto autoridade coatora.

Sobre o interesse processual, além do questionamento quanto à legalidade em si da penalidade pecuniária, há também necessidade relativa ao pleito do efeito suspensivo, uma vez que ele não existe para os casos de penalidade exclusiva de multa, multa com advertência confidencial e multa com censura confidencial, podendo ser exigido o seu pagamento antes mesmo da apreciação do recurso da parte pelo CFO.

No mérito, há a reiterada fundamentação de que a Resolução CFO n. 118/2012 (CEO) extrapola os poderes regulamentar e sancionador ao estabelecer pena pecuniária sem respaldo no disposto no art. 18 da Lei n. 4.324/1964, o qual prevê um rol taxativo de sanções disciplinares aplicáveis aos profissionais da área da Odontologia, no qual não se inclui a multa.<sup>19</sup> Portanto, o CEO ou qualquer outra resolução editada pelo CFO não pode inovar neste tópico específico, instituindo sanção não prevista em lei, sob pena de violação ao princípio da legalidade, considerando que:

- a) resolução é ato normativo secundário, de natureza infralegal, adstrito aos limites da mera regulamentação, na forma da lei a que está vinculado;
- b) o Decreto n. 68.704/1971, que regulamenta a Lei n. 4.324/1964, em seu art. 38, § 1º, dispõe, de modo amplo, que, quando combinada a pena de multa, o recurso somente terá prosseguimento se o recorrente depositar o valor no prazo do recurso, contudo, o CPEO, no parágrafo único do art. 36, não exige o pagamento prévio da multa para admissibilidade de recurso administrativo. De todo modo, a Lei n. 4.324/1964 só tem previsão de penalidade pecuniária por ausência injustificada em eleição por membro do Conselho;

18 Art. 61. “Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo. Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso” (Brasil, 1999).

19 A Lei n. 4.324/1964 prevê uma única hipótese de pena pecuniária, no art. 22, § 1º, para o caso de falta injustificada de membro do Conselho à eleição.

c) a Lei n. 12.514/2011, em seu art. 4º, inciso I, dispõe que “os Conselhos cobrarão multas por violação da ética, conforme disposto na legislação”; porém, esta norma não supre a lacuna legal, em razão de se limitar a estatuir que um conselho de fiscalização profissional, qualquer que seja, pode cobrar multa por violação da ética, desde que tal penalidade esteja prevista na legislação de regência.

## CONCLUSÃO

A análise da legalidade da aplicação de multa pecuniária pelos Conselhos Regionais e Federal de Odontologia em casos de infração ética, à luz da legislação vigente, enfrenta relevantes obstáculos constitucionais e legais, em razão da ausência de sua previsão normativa punitiva. Embora o CEO preveja a pena de multa, a Lei n. 4.324/1964, que institui os Conselhos de Odontologia, não inclui esta penalidade entre as sanções disciplinares permitidas, limitando-se às penas de: advertência, censura, suspensão e cassação do exercício profissional.

Ressalta-se que normas infralegais, como as resoluções dos conselhos profissionais, não podem inovar o ordenamento jurídico criando penalidades que restrinjam direitos. Mesmo que a Lei n. 12.514/2011 autorize a cobrança de multa por violação ética, faz-se necessário que haja previsão específica na legislação da categoria – condição *sine qua non* –, o que não ocorre no caso da Odontologia. Assim, a cobrança de multa disciplinar por infração ética, sem respaldo na Lei de Regência da profissão odontológica, fere o princípio da legalidade e pode ensejar a anulação de certidões de dívida ativa e execuções fiscais.

A crítica aqui proposta não nega a legitimidade do exercício fiscalizatório dos conselhos, mas reafirma a exigência de que tal exercício se dê dentro dos marcos do Estado Democrático de Direito, com respeito às garantias constitucionais e aos limites da atuação administrativa. A pena de multa, em especial, por sua natureza patrimonial e potencial impacto social, exige uma postura institucional técnica, prudente e juridicamente fundamentada.

Por outro lado, o controle judicial tem papel essencial na contenção de abusos e na reafirmação dos limites jurídicos da atuação dos conselhos, funcionando como salvaguarda dos direitos fundamentais dos profissionais e como instrumento de preservação da legitimidade das instituições de fiscalização profissional.

Em sintonia com os fundamentos enfrentados neste artigo, vale apresentar a afirmação de Juarez Freitas (*apud* Wagner Júnior, 2004, p. 403): “o exercício do poder de polícia administrativa há de ser digno e gerador de

dignidade ou será irregular e abusivo”. É justamente por isso que se impõe o respeito ao princípio da legalidade, pilar do Estado Democrático de Direito.

Conclui-se que os Conselhos Regionais e Federal de Odontologia não podem deliberar punições com base em vontades próprias ou resoluções infralegais; só podem agir nos limites exatos traçados pela lei. Se a lei não autoriza, o poder não pode se manifestar. Afinal, não há legalidade sem norma, e não há sanção válida sem previsão legal expressa.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Verbatim, 2012, p. 166-168.

BRASIL. Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Súmula nº 7. CONSELHOS PROFISSIONAIS – Não são cabíveis os recursos de que trata o art. 16 da Lei nº 12.527, de 2011, contra decisão tomada por autoridade máxima de conselho profissional, visto que estes não integram o Poder Executivo Federal, não estando sujeitos, em consequência, à disciplina do Decreto nº 7.724/2012. Brasília, DF: Comissão Mista de Reavaliação de Informações, 2015 (Súmula CMRI nº 7/2015). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CasaCivil/CMRI/sumulas/SUM72015.htm>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 68.704, de 03 de junho de 1971. Regulamenta a Lei nº 4.324, de 14 de abril de 1964. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1966. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/d68704.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d68704.htm). Acesso em: 5 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.324, de 14 de abril de 1964. Institui o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Odontologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1964. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4324.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4324.htm). Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 5.081, de 24 de agosto de 1966. Regula o exercício da Odontologia. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1966. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5081.htm#art13](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5081.htm#art13). Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.514, de 28 de outubro de 2011. Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente; e trata das contribuições devidas aos conselhos profissionais em geral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112514.htm). Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade 1717-6/DF. Ação Direta de Inconstitucionalidade do art. 58 e seus parágrafos da Lei n. 9.649, de 27/05/1998. Representação do agente público pela Advocacia-Geral da União. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, 7 de novembro de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Federal da Primeira Região (TRF1). Apelação Cível nº 2005.33.00.005185-7/BA. Apelantes: Conselho Regional de Odontologia da Bahia – CRO/BA, Wladimir Freitas Galvão. Apelados: os mesmos. Acórdão. [...] Relator Convocado: Juiz Federal Miguel Angelo de Alvarenga Lopes, 15 de julho de 2013. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=200533000051857&pA=200533000051857&pN=51830520054013300>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Tribunal Federal da Terceira Região (TRF3). Apelação Cível (198) nº 5026568-10.2022.4.03.6100. Acórdão. [...] Apelante: Odontocompany Franchising Ltda, Roberto de A. Fernandes Clínica Odontológica, Paulo Youssef Zahr. Apelado: Conselho Regional de Odontologia de São Paulo. Relator: Desembargador Federal Souza Ribeiro, 18 de março de 2025. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/PesquisarDocumento?processo=50265681020224036100>. Acesso em: 04 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Federal da Quarta Região (TRF4). Apelação Cível nº 5003250-51.2017.4.04.7100/RS. Acórdão. [...] Apelantes: Conselho Federal de Odontologia – CFO, Conselho Regional de Odontologia do Rio Grande do Sul – CRO/RS, Luis Daniel Rodolfo Yavich da Costa Mattos. Apelados: os mesmos. Acórdão. Relatora: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha, 28 de outubro de 2020. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://eproc-jur.trf4>.

[jus.br/eproc2trf4/externo\\_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download\\_inteiro\\_teor&doc=40001771503&crc=d6c70f26&versao=9&origem=TRF4](https://jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&doc=40001771503&crc=d6c70f26&versao=9&origem=TRF4). Acesso em: 04 mai. 2025.

BRASIL. Tribunal Federal da Quarta Região (TRF4). Apelação Cível/Reexame Necessário nº 5007318-88.2024.4.04.7200. Acórdão. [...] Relatora: Desembargadora Federal Ana Cristina Ferro Blasi, 25 de março de 2025. *Diário da Justiça Eletrônica*, Brasília, DF, 2025. Disponível em: [https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo\\_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download\\_inteiro\\_teor&doc=40004950330&crc=d71dda0c&versao=7&origem=TRF4&termosPesquisa=dos=bXVsdGF8Y29kaWdvIGRIIGV0aWNhIG9kb250b2xvZ2ljYQ==](https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&doc=40004950330&crc=d71dda0c&versao=7&origem=TRF4&termosPesquisa=dos=bXVsdGF8Y29kaWdvIGRIIGV0aWNhIG9kb250b2xvZ2ljYQ==). Acesso em: 04 mai. 2025.

COLTRI, Marcos Vinicius. Novo Código de Ética Odontológica do Peru - uma análise à luz do Código De Ética Odontológico Brasileiro. *Rev Bras Odontol Leg RBOL*. v. 5, n. 1, p. 76-99, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21117/rbol.v5i1.132>. Acesso em: 3 maio 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA – CFO. *Código de Processo Ético Odontológico*: aprovado pela Resolução CFO nº 54, de 07 de outubro de 2004, alterado pela Resolução CFO nº 201, de 10 de abril de 2019. Brasília, DF: CFO, 2019. Disponível em: <https://website.cfo.org.br/wp-content/uploads/2019/04/Codigo-de-Processo-Etico-Odontologico-2004.pdf>. Acesso em: 2 maio 2025.

CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA – CFO. *Código de Ética Odontológica*: aprovado pela Resolução CFO n. 118, de 11 de maio de 2012. Brasília, DF: CFO, 2012. Disponível em: [website.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/codigo\\_etica.pdf](https://website.cfo.org.br/wp-content/uploads/2018/03/codigo_etica.pdf). Acesso em: 02 mai. 2025.

DAMARI, Melissa; RANGEL, Carlos Alberto Boechat; GAVA, Daiane. *Conselhos de Fiscalização Profissional*: à luz da doutrina e da jurisprudência. Curitiba: Juruá, 2020, p. 11, 42 e 45.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A Advocacia Pública como função essencial à Justiça. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica/>. Acesso em: 3 maio 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 63, 76-77, 186-191.

FRANÇA, Genival Veloso de. *Direito Médico*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 59.

FREITAS, Juarez. Poder de Polícia Administrativa e o Primado dos Direitos Fundamentais. In: WAGNER JUNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Coordenador). *Direito Público: estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 401-418.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 102-103, 112, 115, 353, 356, 361-363.

PERU. Decreto Supremo n° 14/2008-SA. Reglamento de la Ley n° 29016, Ley que modifica, adiciona y deroga diversos articulos de la Ley n° 15251, Ley que crea el Colegio Odontológico del Perú. *El Peruano*, Lima, 2008. Disponível em: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/276754/248038\\_DS014-2008EP.pdf20190110-18386-cauvuo.pdf?v=1547167486](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/276754/248038_DS014-2008EP.pdf20190110-18386-cauvuo.pdf?v=1547167486). Acesso em: 4 maio 2025.

SEBASTIÃO, Jurandir. A Responsabilidade Civil e Ética na Odontologia e o Ônus da Prova. In: GIOSTRI, Hildegard Taggesell (Coordenadora). *Da Responsabilidade Civil e Ética do Cirurgião-dentista: uma nova visão*. 1. ed. (ano 2009), 3ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2012, p. 103-148.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 121-422.

