

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

VANESSA CHIARI GONÇALVES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854 /2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibilizá-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo **PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS**, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo **PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO**, de autoria de Nathalie Carvalho Candido, Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua

patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS

JURISDICTIONAL PROVISION IN CORE-CE OBLIGATION TO DO ACTIONS: THE POLICE POWER OF THE ADMINISTRATION AND THE UTILITY OF JUDICIAL SENTENCES

Victor Felipe Fernandes De Lucena

Resumo

Investigam-se as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que se analisam decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza-se como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

Palavras-chave: Conselhos profissionais, Exercício ilegal da profissão, Poder de polícia, Obrigação de fazer, Intervenção judicial

Abstract/Resumen/Résumé

Are investigated the demands of the obligation to make proposals by Professional Councils, especially within the scope of the Regional Council of Commercial Representatives in the State of Ceará (Core-CE), aiming to compel professionals who are not regularly registered with the bodies of the entity responsible for supervising the activity, so that they can regularize themselves and, thus, practice the profession in a legalized manner. From this perspective, the Class Council has the respective police power to apply sanctions to individuals or legal entities that eventually fail to notify the infraction reports that detect the illegal exercise of professional activity. However, in the event of failure in the exercise of police power through administrative means, the intervention of the Judiciary is necessary to compel the professional registration of the offender, so that conflicting decisions are analyzed regarding the usefulness and need for judicial intervention in the procedure. of mandatory

actions, including statements from the Federal Regional Court of the 5th Region (TRF5) on the topic. To formulate the conclusions presented, doctrinal and jurisprudential bibliographical research and the hypothetical-deductive and exploratory method are used as methodology.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Professional advice, Illegal exercise of the profession, Police power, Obligation to do, Judicial intervention

INTRODUÇÃO

A prestação jurisdicional nas ações de obrigação de fazer dos conselhos profissionais é um tema de grande relevância no âmbito do exercício das atividades regulamentadas por lei, cabendo destacar o poder de polícia da administração e a utilidade das sentenças judiciais como instrumentos para garantir o cumprimento das obrigações impostas aos profissionais pelos conselhos.

O poder de polícia é uma prerrogativa do Estado para regular e fiscalizar determinadas atividades, visando ao interesse público e à proteção da sociedade. No caso dos conselhos profissionais, o poder de polícia é exercido para garantir que os profissionais cumpram suas obrigações, como a atualização de registros, a regularidade do exercício profissional, o pagamento das anuidades e a observância de normas éticas.

Em vista dessa atuação dos conselhos profissionais na defesa de interesses sociais, importa destacar a Lei nº 4.886/65, na qual o Conselho Regional dos Representantes Comerciais (CORE), que possui o poder de fiscalizar o exercício da representação comercial, garantindo a qualidade dos serviços prestados à população.

Tomando em consideração a natureza autárquica dos conselhos de classe e a finalidade legal de fiscalização do exercício profissional no âmbito de sua jurisdição, exsurge a legitimidade e a pertinência temática para propositura da ação de obrigação de fazer, especialmente quando exaurido o poder de polícia na via administrativa, visando uma concorrência leal entre todos os profissionais que devem estar registrados na sua respectiva entidade de classe.

Com efeito, o registro junto à entidade profissional é obrigatório não apenas para pessoas físicas, para o exercício de profissões regulamentadas, mas também, nos termos da Lei Federal nº 6.839/1980, que trata da exigência de inscrição de empresas junto às entidades fiscalizadoras do exercício de profissões, 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 prestem serviços a terceiros.

O presente estudo busca, pois, empreender uma análise das ações realizadas pelos conselhos profissionais no exercício do poder de polícia, combatendo o exercício ilegal da profissão, bem como a utilidade das decisões judiciais em sede das obrigações de fazer, com observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo

tudo fundamentado na lei em sentido estrito, em razão da aplicação do princípio da legalidade previsto no art. 37 da CRFB/1988.

É correto dizer que o poder-dever de fiscalizar é o ponto chave da atividade do conselho, por meio do qual pode ser apurado se determinada pessoa física ou jurídica, registrada ou não, desempenha ilegalmente funções privativas de profissional habilitado, de modo que na hipótese de se exaurir o exercício do poder de polícia, será possível acionar o Poder Judiciário para a tutela e a proteção do interesse social e coletivo, por intermédio das ações judiciais cabíveis.

Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, decisões judiciais e da legislação. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

1 NATUREZA JURÍDICA E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), estabelece no art. 5º, inciso XIII, a liberdade de profissão como garantia fundamental, de modo que é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Como se verifica, a restrição colocada ao livre exercício profissional, no supracitado dispositivo constitucional, é no sentido de garantir a incolumidade pública, evitando que leigos e profissionais inabilitados e desqualificados venham lesar a saúde pública, mesmo porque há profissionais cujo exercício relaciona-se diretamente com a vida, a liberdade, a honra e a segurança do cidadão, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 641/DF.

Trata-se, portanto, de uma reserva legal qualificada ao direito fundamental, que impede que o legislador ordinário restrinja, de modo discricionário, o livre exercício da profissão, de modo que se exige uma normativa legal para a restrição da liberdade de profissão (LIMA, 2021, *online*).

Nesse sentido, a CRFB/1988 atribui à União Federal a competência para legislar sobre organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões, sendo possível o ente federal legislar e restringir a liberdade profissional nos casos de atividades que representem algum risco social, o interesse coletivo, visando resguardar a segurança individual, a ordem, a moral e a higiene.

Portanto, algumas profissões podem exigir uma qualificação especial ou habilitação prévia para o seu exercício, a exemplo da atividade profissional do médico, do advogado e do representante comercial, as quais são profissões regulamentadas por lei e, com isso, exige-se o prévio registro profissional na entidade de classe responsável pela fiscalização da atividade, como ocorre no caso do Conselho Regional de Medicina (CRM), da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Conselho Regional dos Representantes Comerciais (CORE), respectivamente.

Em uma análise histórica, tem-se que os Conselhos Profissionais surgiram ainda no Estado Novo com o objetivo de dar suporte à Constituição Federal de 1937, promulgada pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, tendo sido criados compulsoriamente por força de lei, com o principal objetivo de exercer as funções delegadas pelo Poder Público sobre seus associados, o que lhes dava um perfil muito similar a uma associação sindical e/ou profissional. (LIMA, 2021, *online*).

Importante observar que os Conselhos não integravam a Administração Pública, uma vez que eram outorgados a particulares das respectivas profissões que representavam. Dentre suas funções principais, antes da Constituição Federal de 1988, pode-se citar: a manutenção dos registros profissionais, a deliberação sobre assuntos de ordem ética da profissão correspondente, bem como a devida imposição de sanções legais, como suspensão e até mesmo cassação da autorização para o devido exercício profissional.

Quanto aos deveres éticos profissionais, registra a doutrina interessante posicionamento, relacionado à ciência e consciência dos profissionais, conforme considerações apresentadas por Eduardo Bittar (2007):

De fato, se se for analisar em abstrato o conjunto das codificações profissionais, e se se for adentrar à análise de seus preceitos, verificar-se-á, em suma, que o que se prevê como exigência de regra de conduta pode ser categorizado à conta de dois grandes mandamentos ético-profissionais: ciência e consciência. A primeira tem que ver com o preparo técnico e/ou intelectual do profissional; a segunda tem que ver com seu compromisso para com os efeitos de seu exercício profissional. (BITTAR, 2007, p.437).

Assim, além do dever de preservar pela conduta ética-jurídica dos profissionais, por força da ordem jurídica vigente, os conselhos de classe que possuem natureza jurídica *sui generis*, devem fiscalizar o correto exercício profissional, já que se submetem ao regime jurídico de direito público, embora não integrem o orçamento público, tendo os seus recursos provindos das anuidades dos profissionais registrados, sendo essas receitas de natureza jurídica tributária, conforme entende a doutrina pátria:

[...] é, inequivocamente, um tributo, pois atende a todos os elementos constantes da definição de tributo (art. 3º do CTN). Foi instituída por lei e é compulsória para todos aqueles que participarem de uma determinada categoria econômica ou profissional, ou de uma profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão, ou, inexistindo este, à Federação correspondente à mesma categoria econômica ou profissional (CLT, arts. 579 e 591). (ALEXANDRE, 2011, p. 95).

Por preencherem todos os requisitos, os conselhos constituem-se como autarquias da Administração Pública Federal, como reconhecido pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 641/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 11/12/91).

É nesse âmbito que se encontram os conselhos de profissões regulamentadas que, entre outras finalidades, buscam orientar os profissionais sobre o exercício do seu ofício, zelar pela ética da profissão em todas as suas áreas de atuação, regular e fiscalizar os limites de atuação profissional, registrar, cadastrar e manter dados sobre os profissionais, e normatizar as diretrizes de cada profissão, como ocorre com o Conselho Regional dos Representantes Comerciais, por força da Lei nº 4.886/65, especialmente o art. 6º a seguir transcrito:

Art. 6º São criados o Conselho Federal e os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais, aos quais incumbirá a fiscalização do exercício da profissão, na forma desta Lei. (Destacou-se).

Parágrafo único. É vedado, aos Conselhos Federal e Regionais dos Representantes Comerciais, desenvolverem quaisquer atividades não compreendidas em suas finalidades previstas nesta Lei, inclusive as de caráter político e partidárias.

Assim, os conselhos profissionais, enquanto pessoas jurídicas de direito público, atuam em defesa da própria sociedade, obstando, reprimindo, sancionando o exercício da profissão por pessoas inabilitadas, sob pena do exercício ilegal da profissão, previsto como contravenção penal no art. 47 da LCP (Lei das Contravenções Penais), além de multa por exercício ilegal da profissão.

2 OS LIMITES DO PODER DE POLICIA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS E AS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE

Constata-se que os Conselhos Profissionais são pessoas jurídicas criadas através de lei especial, por determinação do próprio Estado, a fim de fiscalizar o exercício de determinada profissão que, também, por lei especial, tornou-se regulamentada.

Ao tratar da questão, Pedro Paulo de Castro Pinheiro (2008) assim entende:

São, pois, os Conselhos de Fiscalização instituídos por lei, com personalidade jurídica própria de direito público, respondendo por seus atos e obrigações, possuindo patrimônio e receitas próprios, executando atividades típicas do Estado. (PINHEIRO, 2008, p.15).

Com isso, a doutrina majoritária classificou os Conselhos de Fiscalização na categoria jurídica das autarquias, as quais são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei, conforme exigência do Decreto-lei nº 200/67, ratificado pelo inciso XIX, artigo 37, da Constituição Federal de 1988.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2004) o conceito de autarquia assim se desenvolve:

[...] pode-se conceituar a autarquia como a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei. (DI PIETRO, 2004, p. 368-369).

Desempenha a entidade autárquica serviço de natureza pública, exercendo então atividade típica da Administração Pública. É o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (2003):

[...] uma vez que lei crie uma dada entidade autárquica, isto é, uma pessoa de Direito Público dotada de capacidade exclusivamente administrativa, o só fato de fazê-lo já implica, de per si, que a atividade que lhe seja cometida passe, *ipso facto*, a ser qualificada como típica da Administração Pública, e como tal terá de ser havida. (MELLO, 2003, p. 148).

Sendo autarquias em regime especial e de natureza *sui generis*, já que as receitas e as despesas dos Conselhos Profissionais não integram o orçamento público e, ainda, seus empregados não são estatutários, mas sim regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), os referidos Conselhos, para a consecução da atividade fim, são dotados do poder de polícia, o qual garante a prerrogativa de fiscalização sobre os profissionais neles inscritos, sendo uma fiscalização essencialmente preventiva.

Nesse sentido, o Código Tributário Nacional, expõe a definição do Poder de Polícia, do qual decorre essa prerrogativa dos Conselhos Profissionais:

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 tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Assim, o poder de polícia se manifesta por meio de regulamento de atos administrativos, permitindo ou limitando a atividade privada (autorizações, permissões, licenças), e determinando a conduta individual (Cammarosano, 2016, *online*).

Entre as ações do poder de polícia exercido pelos Conselhos Profissionais, está a fiscalização e apuração de condutas contrárias à legislação e a aplicação de penalidades previstas no Código de Ética dessas entidades.

Entretanto, o Poder de Polícia exercido pelos órgãos de classe profissional não é amplo e irrestrito, de modo que, embora gozem de discricionariedade, isto é, embora os atos fiscalizatórios dos Conselhos de Classe tenham liberdade de atuação na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo, eles vão de encontro aos limites impostos pela Constituição Federal, em seu artigo 37, denominados como princípios da Administração Pública, *verbis*:

Art. 37. 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, seguindo as prerrogativas e as restrições do Direito Público, é certo que o poder de polícia é o principal instrumento dos Conselhos de Classe Profissional no processo de disciplina e continência dos interesses individuais frente aos interesses coletivos, sendo um instrumento de defesa social contra condutas abusivas e ilegais dos profissionais nela inscritos.

Contudo, esse poder não é amplo e irrestrito, devendo respeitar os limites impostos pela Constituição Federal e demais leis infraconstitucionais, de modo que na hipótese do destinatário não cumprir com a ordem de polícia administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o sujeito passivo da ordem de polícia, a exemplo das ações de obrigação de fazer.

Nesse contexto, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (CORE-CE), tem-se que o registro é obrigatório para toda pessoa física ou jurídica que exerça a atividade de representação comercial, conforme a Lei nº 4.886/65, com as modificações introduzidas pela Lei nº 8.420/92 e Lei nº 12.246/2010, de modo que o profissional ou empresa tem o prazo de 60 (sessenta) dias para se registrar no respectivo Conselho Regional após iniciar suas atividades, sob pena de incidir em multa por registro fora do prazo.

O CORE-CE possui no âmbito do Estado do Ceará o poder-dever de fiscalizar a atividade de representação comercial, inclusive lavrando Auto de Infração por exercício ilegal da profissão em face daqueles que não cumpram com a ordem de polícia quanto ao efetivo registro profissional, havendo todo um aparato fiscalizatório e jurídico para se fazer cumprir as determinações da Lei nº 4.886/65, com as modificações introduzidas pela Lei nº 8.420/92 e Lei nº 12.246/2010.

Em caso de descumprimento do Auto de Infração, é ajuizada a respectiva Ação de Obrigação de Fazer contra o infrator no âmbito da Justiça Federal, por força da Resolução do Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE) nº 1.063/15, Lei nº 4.886/65 e o entendimento dos Tribunais Superiores, especialmente o TRF5 e o Superior Tribunal de Justiça (STJ).

3 A ATUAÇÃO ESPECÍFICA DO PODER JUDICIÁRIO E A UTILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE

Na hipótese do poder de polícia restar infrutífero quanto a aplicação do auto de infração na via administrativa, o CORE-CE busca o provimento jurisdicional por intermédio das ações de obrigação de fazer, objetivando obrigar a parte requerida a realizar seu registro profissional e, em sendo caso de empresa, também do respectivo responsável técnico no referido conselho profissional e, por via de consequência, seja a parte demandada compelida no pagamento das anuidades.

O cerne da fiscalização do CORE-CE é em face das pessoas físicas e/ou jurídicas que exercem a atividade de representação comercial e, portanto, estão obrigadas a manterem o registro no Conselho Regional dos Representantes Comerciais.

Com efeito, a Lei nº 4.886/65, que criou os Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais e regulamentou as atividades dos representantes comerciais autônomos, estabelece a exigência de registro das pessoas jurídicas ou físicas, junto ao Conselho Regional do local do exercício das atividades, como condição para o exercício da representação comercial, conforme se reproduz:

Art. 1º Exerce a representação comercial autônoma a pessoa jurídica ou a pessoa física, sem relação de emprego, que desempenha, em caráter não eventual por conta de uma ou mais pessoas, a mediação para a realização de negócios mercantis, agenciando propostas ou pedidos, para, transmiti-los aos representados, praticando ou não atos relacionados com a execução dos negócios.

Parágrafo único. Quando a representação comercial incluir poderes atinentes ao mandato mercantil, serão aplicáveis, quanto ao exercício deste, os preceitos próprios da legislação comercial.

Art. 2º É obrigatório o registro dos que exerçam a representação comercial autônoma nos Conselhos Regionais criados pelo art. 6º desta Lei.

Por sua vez, a Resolução CONFERE n. 1063 de 16/07/2015, dispõe em seus artigos 1º e 2º, *verbis*:

Art. 1º As pessoas jurídicas que tenham em seu nome comercial, denominação, razão social ou nome fantasia, o termo "representação", "agência", "distribuição" ou a expressão "representação comercial" ou "representações comerciais", estão obrigadas ao registro nos Conselhos Regionais dos Representantes Comerciais de suas respectivas sedes e de suas filiais, quando houver.

Art. 2º A obrigatoriedade do registro também se estende às pessoas jurídicas que tiverem em seu objeto social as atividades de representação comercial, agência e distribuição na forma definida nesta Resolução, assim como às pessoas naturais que exerçam as mencionadas atividades.

De acordo com a legislação que rege a matéria, é obrigatório o registro daqueles que exercem a representação comercial no Conselho Regional dos Representantes Comerciais, onde se encontra domiciliada a pessoa natural ou sediada a pessoa jurídica, sob pena de incorrer no exercício ilegal da profissão, sujeitando-se à penalidade pertinente.

Conforme estabelece a Lei nº 4.886/65 (Lei do Representante Comercial), em seu art. 1º, o representante comercial pode exercer seu mister por meio de uma pessoa jurídica ou como pessoa física, mas em ambos os casos deverá, obrigatoriamente e por força de lei, possuir o registro nas entidades de classe, como prevê textualmente o art. 2º da norma do citado diploma legal.

Conforme a Resolução nº 335/2005, do Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE), quando se tratar de empresa, é obrigatório o registro no Conselho Regional tanto da pessoa jurídica quanto do respectivo responsável técnico que responde pelas ações da empresa.

Na hipótese de uma empresa ter, a título exemplificativo, como atividade principal, "Representantes comerciais e agentes do comércio de produtos alimentícios", que pode ser verificado do CNPJ da empresa, restará patente a obrigatoriedade da parte em proceder ao seu registro e de seu responsável técnico junto ao Conselho Regional de Representantes Comerciais e, conseqüentemente, a obrigação de pagar as respectivas anuidades.

Sobre a matéria, pertinente colacionar os seguintes julgados, os quais referem que é a atividade básica desenvolvida na empresa que determina a qual conselho de fiscalização profissional essa deverá submeter-se, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. CONSELHO REGIONAL. PESSOA JURÍDICA. OBJETO SOCIAL. COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE REPRESENTANTES COMERCIAIS. NECESSIDADE. ARTIGOS 1º E 2º DA LEI Nº 4.886/65. ANUIDADE. NATUREZA TRIBUTÁRIA. RESOLUÇÃO. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. I - Verificado que a atividade fim da empresa autora/apelante, qual seja a atividade básica apontada como seu objeto social, qual seja, comércio e representações (de máquinas registradoras, equipamentos, software, peças de reposição e prestação de serviços), está descrita como atividade privativa de representante comercial, pode ser exigido da mesma o registro obrigatório no Conselho Regional de Representantes Comerciais. II - No caso em tela, não há que se falar em desenvolvimento secundário de atividades de representação, posto que não existe tal diferenciação quando da descrição do objeto social da empresa em seu Contrato Social registrado, que inicia a descrição do seu objeto social, textualmente, com a expressa "comércio e representações". III - A pessoa jurídica está obrigada à inscrição no Conselho de sua atividade preponderante, que, na hipótese dos autos, é o "comércio e a representação" a que se refere o artigo 1º da referida Lei nº 4.886/65. Persiste a obrigatoriedade da inscrição da empresa autora/apelante no Conselho Regional de Representantes Comerciais e, conseqüentemente, existe a obrigação quanto ao pagamento de anuidades e taxas decorrentes. IV - A Lei 4.886/85, que já dava lastro à cobrança combatida pela autora/apelante, foi alterada com a edição da Lei nº 12.246/10 que, além de definir cifras, conferiu poderes ao Conselho Federal dos representantes Comerciais para fixar outros valores para as anuidades, taxas e emolumentos. Os valores devidos ao Conselho Regional a título de anuidade e multa constituem contribuições sociais de categorias profissionais, espécie do gênero tributo, os quais devem respeitar o Princípio da Legalidade, conforme disposição da atual Constituição Federal. V - Até que seja editada norma legal dispendo de forma diversa a respeito das anuidades, devem ser aplicados os valores constantes das tabelas da Lei nº Lei nº 12.246/10. Não cabe aos Conselhos fixar, por meio de atos administrativos, os valores de anuidades exigidas, pois, em face da natureza tributária de tais contribuições, sua criação e reajustamento da base de cálculo devem sujeitar-se ao Princípio da Legalidade. VI - Apelação parcialmente provida, apenas para declarar que deve ser mantida a aplicação dos valores constantes das tabelas da Lei nº Lei nº 12.246/10, até que seja editada norma legal dispendo de forma diversa.(AC 00058892020114058100, Desembargadora Federal Margarida Cantarelli, TRF5 - Quarta Turma, DJE - Data::25/11/2011 - Página::212.)

TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CONSELHO PROFISSIONAL. CDA. ANUIDADES. FATO GERADOR. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. 1. De acordo com jurisprudência deste Tribunal, o fato gerador da anuidade devida ao Conselho Profissional é o efetivo exercício da atividade profissional, que é presumido pela inscrição no Conselho. Essa presunção, por ser relativa, pode ser afastada caso comprovado o não exercício da profissão no período contemplado. 2. Hipótese em que o apelante não demonstrou que requereu o pedido de cancelamento da inscrição nem trouxe aos autos prova apta a comprovar sua alegação de que não exercia a atividade de representante comercial à época do fato gerador das contribuições. 3. Apelação desprovida.(AC 00047480420134058000, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, TRF5 - Terceira Turma, DJE - Data::31/08/2016 - Página::139.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA DE CDA. ANUIDADES DEVIDAS AO CORE-AL. FATO GERADOR. REGISTRO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. 1. Caso em que, através de Ação Anulatória de CDA, o particular alega nulidade do título executivo que ampara cobrança de anuidades referentes aos anos de 2007 a 2010, em razão de ter deixado de exercer suas atividades comerciais em 2007. 2. A Lei nº. 4.886/1965 tornou obrigatório o registro daqueles que exercem a representação comercial, sob pena de incorrer no exercício ilegal da profissão. Como bem asseverado pelo Juiz de piso, é materialmente impossível ao Conselho distinguir os devedores de anuidades

considerando tão somente o exercício da profissão, sem dar qualquer relevo ao imprescindível registro/cancelamento de registro dos profissionais no seu banco de dados. 3. Não merece acolhida o argumento do apelante de que o fato gerador da obrigação em comento seria o efetivo exercício da profissão, dado que se o Conselho não for oficialmente informado que o representante deixou de exercer a atividade, através da respectiva baixa, com as devidas formalidades e a apuração de débitos em aberto, a obrigatoriedade do pagamento das anuidades continua, o que evidencia que o fato gerador das anuidades é o registro, e não a efetiva atividade profissional. 4. Irrelevante analisar se o executado estava exercendo ou não a atividade de representante comercial, dado que requereu sua inscrição e a cobrança das anuidades se refere ao período em que o registro se manteve hígido, não havendo que se falar em cerceamento de defesa. 5. Apelo improvido. (AC 00041793720124058000, Desembargador Federal Paulo Machado Cordeiro, TRF5 - Segunda Turma, DJE - Data::03/04/2014 - Página::251.)

No mesmo sentido, é a orientação do Superior Tribunal de Justiça (STJ), *verbis*:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL. INSCRIÇÃO EM CONSELHO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A ATIVIDADE-FIM E AS ATIVIDADES QUE MERECEM FISCALIZAÇÃO DA ENTIDADE COMPETENTE. NATUREZA DO EMPREENDIMENTO REALIZADO PELA EMPRESA AGRAVADA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DESTA CORTE SUPERIOR. 1. Conforme orientação jurisprudencial consagrada nesta Corte Superior, "**é a atividade básica desenvolvida na empresa que determina a qual conselho de fiscalização profissional essa deverá submeter-se**" (AgRg no Ag 828.919/DF, Rel. Min. Denise Arruda, DJ 18.10.2007). 2. Nesse diapasão, e conforme se extrai do voto do acórdão recorrido, no caso dos estabelecimentos cuja atividade preponderante seja "a indústria e comércio de artefatos de cimento (elemento vazado, banco para jardins, concregrama, vasos e capa para muros)", é despiciendo o registro no Crea, em virtude da natureza dos serviços prestados. 3. Em resumo: sua atividade-fim não está relacionada com os serviços de engenharia, arquitetura e/ou agronomia definidos na Lei n. 5.194/66. 4. Dessume-se do exame dos autos que o Tribunal de origem, ao dirimir a controvérsia, fê-lo com apoio no substrato fático-probatório acostado nos autos, em especial com base no contrato social da empresa, tendo concluído que as atividades básicas elencadas no referido objeto social não guardam relação com aquelas sujeitas ao controle e fiscalização pelo conselho agravante. 5. Vê-se, portanto, que chegar à conclusão diversa daquela formulada pelo aresto recorrido e na esteira do que pretende o agravante no especial, será necessário, inevitavelmente, a revisão dos elementos fático-probatórios contidos nos autos, hipótese expressamente vedada em sede de recurso especial, conforme enunciado da Súmula n. 7/STJ. 6. Agravo regimental não provido. (STJ, AGA 1286313, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE 02/06/2010). (Destacou-se).

Contudo, no âmbito do Estado do Ceará, há algumas decisões conflitantes, a exemplo da sentença proferida pela 4ª Vara Federal, no âmbito do Processo nº 0810487-71.2017.4.05.8100, no qual o juízo entende que o Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (CORE-CE), enquanto órgão fiscalizador, prescinde da intervenção do Poder Judiciário para cumprir as suas funções institucionais, incluída entre elas a de cobrar, e que a atividade de representante comercial somente possa ser exercida após o registro no conselho profissional.

Ou seja, há entendimento de que a entidade de classe tem autorização para agir em decorrência do poder de polícia, o qual traz como atributos a discricionariedade, a auto-

executoriedade e a coercibilidade, efetivando-os por meio de notificação e posterior lavratura de auto de infração em face da parte infratora, informando-lhe sobre a necessidade de regularização do registro no conselho profissional para exercer as suas atividades profissionais.

Ocorre que a auto-executoriedade de que são dotados os atos praticados pelo Conselho profissional, embora lhe permita o cancelamento de registros, a aplicação de multas ou a suspensão da atividade de quem a exerce de forma irregular, não lhe confere, por outro lado, a prerrogativa de poder obrigar alguém a nele se registrar.

A legislação que regula a atividade de representante comercial autônoma (Lei nº 4.886/1965) previu, em seu art. 18, as sanções disciplinares a serem aplicadas pelos Conselhos Regionais aos representantes comerciais faltosos, conforme se reproduz:

Art. 18. Compete aos Conselhos Regionais aplicar, ao representante comercial faltoso, as seguintes penas disciplinares:
a) advertência, sempre sem publicidade;
b) multa até a importância equivalente ao maior salário-mínimo vigente no País;
c) suspensão do exercício profissional, até um (1) ano;
d) cancelamento do registro, com apreensão da carteira profissional.

Em seguida, no seu art. 19, aduz-se que constitui falta no exercício da profissão em questão, dentre outras ações, "auxiliar ou facilitar, por qualquer meio, o exercício da profissão aos que estiverem proibidos, impedidos ou não habilitados a exercê-la".

Assim, se, no caso concreto, a parte promovida não cumpriu as normas que disciplinam o registro no conselho profissional competente como requisito necessário para o exercício da atividade vinculada à representação comercial, há entendimentos de que caberia à própria autarquia profissional, no uso do poder de polícia que lhe compete, aplicar as sanções cabíveis para impedir o exercício da atividade ilegal da parte e, se for o caso, cobrar pelos meios adequados as dívidas resultantes do descumprimento das sanções aplicadas, inclusive mediante a eventual interposição da ação de execução fiscal.

O que não poderia, todavia, segundo o entendimento divergente, é a autarquia interpor ação judicial cominatória com o intuito de constranger a empresa irregular a registrar-se no órgão de fiscalização e de polícia administrativa de profissões regulamentadas, pois conforme previsto na Constituição Federal de 1988, ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado, conforme julgados conflitantes:

CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM - COREN/SE. ENTIDADE PRIVADA INSTITUÍDA COM A FINALIDADE DE PRESTAR SERVIÇOS DE SAÚDE. INEXISTÊNCIA DE CERTIDÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA EM ENFERMAGEM. EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE PARTEIRA POR PESSOA SEM A DEVIDA

HABILITAÇÃO. IRREGULARIDADES. RECALCITRANCIA DA ENTIDADE FISCALIZADA. - EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA POR PARTE DO ÓRGÃO FISCALIZADOR. DESNECESSIDADE DE RECORRER AO JUDICIÁRIO. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. 1 - Nos termos das Leis nºs 5.905/73 e 7.498/86, do Decreto nº 94.406/87 e da Resolução nº 302/2005 do COFEN, os Conselhos Regionais de Enfermagem, no exercício de suas atribuições conferidas por lei, se destinam a disciplinar e a fiscalizar as atividades dos profissionais de enfermagem, que devem estar inscritos na respectiva jurisdição administrativa, como também não resta dúvida, de que as mencionadas autarquias federais, no exercício de suas atribuições, podem e devem fiscalizar as entidades de saúde, públicas e privadas, de modo a verificar se, naqueles locais porventura inspecionados, os profissionais contratados para prestar serviços de enfermagem (enfermeiro, técnico e auxiliar) estão devidamente habilitados e se aqueles estabelecimentos atendem aos requisitos necessários para o desempenho das atividades de enfermagem. 2 - Ainda que as sanções, previstas no art. 18, da Lei nº 5.905/73, só possam ser aplicadas aos profissionais de enfermagem, o COREN/SE, por ser uma pessoa jurídica de direito público, integrante do Poder Executivo Federal, especialmente criada para disciplinar e fiscalizar o exercício de uma atividade profissional remunerada no âmbito de sua circunscrição, não só pode como deve exercer o seu poder de polícia administrativa com relação às entidades públicas e privadas que desempenham atividades ligadas à saúde, de modo a disciplinar e restringir, em favor do interesse público, direitos e liberdades individuais, podendo, inclusive, solicitar a garantia de força pública para assegurar suas ações, desde que observados, evidentemente, o devido processo legal e a ampla defesa. Inteligência do art. 78, da Lei 5.172/66. 3 - Mesmo que inexistir a previsão legal que autorize o COREN/SE a aplicar sanção pecuniária à entidade-ré, a autarquia federal autora, no exercício de seu poder de polícia, ainda poderá recorrer às autoridades de Vigilância Sanitária, de modo a fazer valer o disposto no art. 10, XXV, da Lei nº 6.437/77, que define como sendo infração à legislação sanitária federal, punível com a sanção de interdição e/ou multa, o exercício de profissões e ocupações relacionadas com a saúde sem a necessária habilitação legal. 4 - Apresenta-se desarrazoada a alegação do autor/apelante de que, à míngua de previsão legal, não pode tomar qualquer atitude com vistas a impedir que a ré, entidade de direito privado destinada a desenvolver atividades de saúde no Município de Itaporanga d'Ajuda-SE, continue a funcionar, mesmo sem possuir a devida autorização do Poder Público (Certidão de Responsabilidade Técnica de Enfermagem), como também mantenha, em seu quadro de profissionais, uma parteira que não possui as devidas qualificação e habilitação para o exercício da mencionada profissão. **5 - A Autarquia-autora, no exercício de sua autoridade administrativa, pode exigir que a ré cumpra a obrigação prevista em lei, não havendo, assim, razão para transferir ao Judiciário uma atividade que é essencialmente sua.** 6 - Manutenção da sentença que, indeferindo a inicial, extinguiu a presente ação civil pública, por falta de interesse de agir do demandante. 7 - Apelações desprovidas. (TRF5, Quarta Turma, AC 00000073520114058502. DJE Data 15/08/2013, p. 363. Relator Desembargador Federal Lázaro Guimarães). (Destacou-se).

Processual Civil e Administrativo. Ação de Obrigação de Fazer. Conselho Regional de Medicina. Registro de plano de saúde. Falta de interesse processual. Os conselhos de fiscalização prescindem da intervenção do Poder Judiciário para cumprir as suas funções institucionais. Exercício do Poder de Polícia. Art. 58 da Lei 9649/98. Apelação e remessa oficial improvidas. (TRF5, Quarta Turma, AC 200505000401006. Relator Desembargador Federal Lázaro Guimarães. DJ Data 21/09/2006, p. 995)

CONSELHO PROFISSIONAL. AÇÃO SOB O RITO ORDINÁRIO CUJO PEDIDO OBJETIVA COMPELIR FIRMA INDIVIDUAL A PROCEDER AO REGISTRO PERANTE O CREA-MG. SENTENÇA QUE RECONHECEU A AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL DO AUTOR (CREA-MG). 1. **Conselho** Profissional não tem **interesse** processual em ação cujo pedido visa a **compelir** o réu a proceder ao **registro**, uma vez que dispõe de meios legais para

obrigar o recalcitrante à observância da legislação específica (Lei 5.194/66) com a imposição de multa e a cobrança respectiva por intermédio da ação de execução fiscal (Lei 6.830/80). 2. Ocorrência, por outro lado, de impossibilidade jurídica do pedido (CPC, art. 267, VI), porquanto "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado" (Carta Magna, art. 5º, XX). Precedentes desta Corte. 3. Apelação improvida. (TRF1, Terceira Turma Suplementar, AC 00228786119944010000, Relator Juiz Federal Leão Aparecido Alves, DJ Data 04/03/2002). (Destacou-se).

Dispondo o conselho de meios legais coercitivos para compelir a empresa que exerce a atividade de forma irregular a observar a legislação específica, como a suspensão da atividade comercial, a imposição de multa e a sua posterior cobrança por intermédio de ação de execução fiscal, e não restando comprovada a existência de qualquer impedimento ao exercício, no caso concreto, do poder de polícia pela Administração, há julgados entendendo pelo carecimento da ação quanto a utilidade ou a necessidade na prestação judicial perseguida.

Contudo, embora algumas decisões conflitantes, parece prevalecer o entendimento de se reconhecer a obrigatoriedade do registro, conforme se reproduz o seguinte dispositivo de ação de obrigação de fazer proposta pelo CORE-CE:

Diante do exposto, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido do autor, para reconhecer a obrigatoriedade de a Ré (JCE REPRESENTAÇÕES E SERVIÇOS LTDA - ME) proceder ao seu registro e de seu responsável técnico junto ao CORE/CE, ficando, por consequência, obrigada ao pagamento das respectivas anuidades. Tocante ao pedido de condenação da Ré ao cumprimento da obrigação de fazer, não há como ser acolhido, tendo em vista que não pode o Poder Judiciário obrigar a parte Demandada a realizar seu registro e de seu responsável técnico junto ao Conselho Profissional. Contudo, não o fazendo, sujeita-se a Ré às penalidades impostas por lei, cabendo ao Autor aplicá-las. Custas de lei. Tendo em vista que não é possível estimar o conteúdo econômico da lide, e o valor atribuído à causa é muito baixo, os honorários sucumbenciais devem ser fixados por apreciação equitativa do magistrado. Assim, levando-se em consideração a natureza da causa e o trabalho exercido pelo procurador do autor, arbitro os honorários advocatícios em R\$ 1.000,00 (mil reais), na forma do artigo 85, §§ 2º e 8º, do CPC. Transitada em julgado, arquivem-se os autos com baixa na Distribuição. P.R.I. Fortaleza, 22 de novembro de 2017. João Luis Nogueira Matias Juiz Federal da 5ª Vara
PROCESSO Nº: 0806946-30.2017.4.05.8100 - PROCEDIMENTO COMUM
AUTOR: CONSELHO REGIONAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS NO
ESTADO DO CEARA
REU: JCE REPRESENTACOES E SERVICOS LTDA - ME
5ª VARA FEDERAL - CE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO).

Com isso, as decisões judiciais nas ações de obrigação de fazer propostas no âmbito da Justiça Federal do Ceará pelo Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (CORE-CE) demonstram a utilidade e a necessidade da intervenção judicial, estando presente o interesse e a legitimidade do respectivo Conselho Profissional na demanda, conforme a regra do art. 17 do CPC/15.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta demonstrada a importância dos Conselhos Profissionais na fiscalização das atividades regulamentadas por lei, considerando que o art. 5º, XIII é norma constitucional de eficácia contida, ou seja, a liberdade do exercício profissional pode ser restringida pela legislação infraconstitucional, como ocorre com a Lei nº 4.886/65.

A Lei nº 4.886/1965 tornou obrigatório o registro daqueles que exercem a representação comercial, sob pena de incorrer no exercício ilegal da profissão, de modo que o CORE-CE possui o poder-dever de exercitar o poder de polícia em face daqueles que não efetuam seu registro profissional.

Assim, os Conselhos Profissionais, sendo autarquias em regime especial e de natureza *sui generis*, já que as receitas e as despesas não integram o orçamento público e, ainda, seus empregados não são estatutários, mas sim regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), para a consecução da atividade fim, são dotados do poder de polícia, o qual garante a prerrogativa de fiscalização sobre os profissionais neles inscritos, sendo uma fiscalização essencialmente preventiva, atuando em defesa da própria sociedade, impedindo, reprimindo e sancionando o exercício da profissão por pessoas inabilitadas, sob pena do exercício ilegal da profissão, previsto como contravenção penal no art. 47 da LCP, além de multa por exercício ilegal da profissão.

Em caso de descumprimento do poder de polícia, após o envio de notificação e a lavratura de auto de infração, resta presente a legitimidade e o interesse jurídico na demanda da ação de obrigação de fazer, a qual busca compelir a parte requerida a realizar seu registro profissional e, em sendo caso de empresa, também do respectivo responsável técnico no referido conselho profissional e, por via de consequência, seja a parte demandada obrigada no pagamento das anuidades.

As sentenças judiciais desempenham um papel fundamental na prestação jurisdicional das obrigações de fazer dos conselhos profissionais, vez que quando um profissional se recusa a cumprir suas obrigações, o conselho pode recorrer ao Poder Judiciário para obter uma decisão que obrigue o profissional a cumprir suas obrigações.

Essas sentenças judiciais têm o poder de impor sanções, como multas e até mesmo a suspensão do exercício profissional, caso o profissional não cumpra a determinação judicial. Dessa forma, as sentenças judiciais são essenciais para garantir a efetividade das obrigações de fazer impostas pelos conselhos profissionais.

A prestação jurisdicional nas obrigações de fazer dos conselhos profissionais é de extrema importância para garantir a qualidade dos serviços prestados pelos profissionais e a proteção da sociedade. O poder de polícia da administração e a utilidade das sentenças judiciais são elementos fundamentais nesse processo, pois permitem que os conselhos exerçam seu papel de fiscalização e regulamentação de forma efetiva.

Assim, é imprescindível que haja uma cooperação entre os conselhos profissionais e o Poder Judiciário, visando à efetivação das obrigações de fazer e ao fortalecimento da atuação dos conselhos na proteção dos interesses da sociedade.

Embora as decisões conflitantes, parece ser majoritário o entendimento de reconhecer a obrigatoriedade das pessoas físicas e/ou jurídicas requeridas em proceder ao seu registro e de seu responsável técnico junto ao CORE-CE, ficando, em decorrência, obrigadas ao pagamento das respectivas anuidades.

Saliente-se, por fim, que o referido controle judicial objetiva a garantia de valores constitucionais superiores, como a garantia da incolumidade pública, evitando que leigos e profissionais inabilitados e desqualificados venham lesar a saúde pública, mesmo porque há profissionais cujo exercício relaciona-se diretamente com a vida, a liberdade, a honra e a segurança do cidadão, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 641/DF.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de ética jurídica: ética geral e profissional**. 5 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007, 624 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Código Tributário Nacional. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União, Brasília, 31 outubro de 1966**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm> Acesso em: 29 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.886, de 9 de dezembro de 1965. Regula as atividades dos representantes comerciais autônomos**. Diário Oficial da União, Brasília 10 dez. 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4886.htm>.

BRASIL. **Conselho Federal dos Representantes Comerciais. Resolução nº 335/2005**. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://confere.org.br/PDF/Resolu%C3%A7oes/2005%20RESOL%20335%2013.04%20%20registro-anuidades%20revoga%20Resol%20189-02.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Conselho Federal dos Representantes Comerciais. Resolução nº 1.063/2015.

Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://confere.org.br/PDF/Resolu%C3%A7oes/2015%20RES%201.063%20DE%2016.07.%20DEFINE%20ATIVIDADES%20SUJEITAS%20REG%20NOS%20CORES%20revoga%20396-06.pdf. Acesso em: 30 out. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AGA 1286313, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJE 02/06/2010. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/894510472/decisao-monocratica-894510475>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 641/DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 11/12/1991. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346502. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1). AC 00228786119944010000,

Relator Juiz Federal Leão Aparecido Alves, DJ Data 04/03/2002. Disponível em:

[https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Relator+Juiz+Federal+Le%C3%A3o+Aparecido+Alves+\(CONV\)](https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Relator+Juiz+Federal+Le%C3%A3o+Aparecido+Alves+(CONV)). Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5). AC 200505000401006. Relator Desembargador Federal Lázaro Guimarães. DJ Data 21/09/2006, p. 995. Disponível em:

[https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Relator+Juiz+Federal+Le%C3%A3o+Aparecido+Alves+\(CONV\)](https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Relator+Juiz+Federal+Le%C3%A3o+Aparecido+Alves+(CONV)). Acesso em: 28 nov. 2022.

Cammarosano, Tatiana. **Limites do Poder de Polícia nos Conselhos de Classe**

Profissional. 2016. Artigo. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/limites-do-poder-de-policia-nos-conselhos-de-classe-profissional/381923857> . Acesso em: 22 jul. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

LIMA, Mariana Moraes de. **Natureza, atribuições e competências dos Conselhos**

Profissionais. 2021. Artigo (Capital Jurídico). Disponível em:

<https://www.revistacapitaljuridico.com.br/post/natureza-atribuicoes-e-competencias-dos-conselhos-profissionais> . Acesso em: 14 nov. 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PINHEIRO, Pedro Paulo de Castro. **Os limites do poder regulamentar dos conselhos de fiscalização profissional.** Brasília: IBDES, 2008.