

NESTA EDIÇÃO:

**A APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO PÚBLICO
NO CONTROLE DA ATIVIDADE POLICIAL**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• **RDAI 29**

ANO 8 • n. 29 • abr./jun. • 2024

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 8 • ISSUE 29 • Apr./Jun. • 2024

LIMITES IMPOSTOS PELO DIREITO BRASILEIRO À DESIGNAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS
PARA ATUAR EM LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**



THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL, AUTARQUIAS *SUI GENERIS*, E A LEI-QUADRO DAS ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS PROFISSIONAIS DE PORTUGAL: ESTUDO COMPARADO

*PROFESSIONAL SUPERVISORY COUNCILS IN BRAZIL, SUI GENERIS
AUTONOMOUS ENTITIES, AND THE FRAMEWORK LAW FOR PROFESSIONAL
PUBLIC ASSOCIATIONS IN PORTUGAL: A COMPARATIVE STUDY*

WEDER DE OLIVEIRA

Doutorando em Direito pela USP. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).
Graduado em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e em Engenharia Civil pela
Universidade Federal de Goiás. Pós-graduado *lato sensu* em Engenharia de Produção de Petróleo
(UFBA/Petrobras) e em Economia (George Washington University). Professor permanente da
graduação e da pós-graduação em Direito e do programa de mestrado em Administração Pública do
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União.
wederdeoliveira.edu@gmail.com

Orcid: [<https://orcid.org/0000-0002-6079-6325>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.29.oliveira>].

Recebido: 21.12.2023. Received: Dec. 21st, 2023

Aprovado: 21.01.2023. Approved: Jan. 21st, 2023

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: Os conselhos de fiscalização profissional são autarquias *sui generis*, destinadas a fiscalizar o exercício de profissões. No Brasil, estão envolvidos em questões ontológicas controversas e a legislação de regência é antiga, fragmentada e casuística, inadequada para lidar com os problemas complexos dessas entidades. Os conselhos têm sido pouco estudados quanto à sua estruturação federativa, organização, gestão, mecanismos de controle, *accountability*, ação regulatória e cumprimento das finalidades de interesse coletivo. O tema foi recentemente reavivado pela Proposta de Emenda à Constituição 108/2019, por decisões do Supremo Tribunal Federal e do

ABSTRACT: Professional supervisory councils are *sui generis* authorities, designed to supervise the exercise of professions. In Brazil, they are involved in controversial ontological issues and the governing legislation is old, fragmented and casuistic, inadequate to deal with the complex problems of these entities. Councils have been little studied regarding their federative structure, organization, management, control mechanisms, *accountability*, regulatory action and fulfillment of purposes of collective interest. The theme was recently revived by the Proposed Amendment to the Constitution 108/2019, by decisions of the Federal Supreme Court and the Federal Court

Tribunal de Contas da União. Tendo como contexto teórico a autorregulação profissional e por objetivos encontrar subsídios para a disciplina jurídica, a organização, a governança e o controle da atuação dos conselhos, o artigo promove, em aspectos selecionados, uma análise comparada da legislação brasileira com a lei-quadro das associações públicas profissionais de Portugal, e conclui que a legislação portuguesa, que avançou na direção de definir o direito aplicável e de equilibrar o interesse coletivo com os interesses gerais das profissões, ambos presentes num modelo de autorregulação, constitui um paradigma relevante para orientar o aprimoramento normativo e funcional do sistema brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Conselhos de fiscalização profissional – Autorregulação profissional – Associações públicas profissionais – Controle governamental – Administração pública autônoma.

of Auditors. Having professional self-regulation as its theoretical context and objectives to find subsidies for legal discipline, organization, governance and control over the actions of councils, the article promotes, in selected aspects, a comparative analysis of Brazilian legislation with the framework law for professional public associations in Portugal, and concludes that Portuguese legislation, which has advanced in the direction of defining the right applicable and balancing the collective interest with the general interests of the professions, both present in a self-regulation model, constitutes a relevant paradigm to guide the normative and functional improvement of the Brazilian system.

KEYWORDS: Professional oversight boards – Professional self-regulation – Professional public associations – Government control – Autonomous public administration.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. A autorregulação profissional. 3. Exame da Lei 2/2013 portuguesa e da legislação brasileira. 3.1. A característica fragmentária e assistemática da legislação brasileira. 3.2. O contexto da edição da Lei 2/2013, em Portugal. 3.3. Breve explanação sobre a divisão da administração pública em Portugal. 3.4. Exame de aspectos selecionados da legislação brasileira e da lei-quadro portuguesa. 3.4.1. Condições para criação de uma associação pública profissional. 3.4.2. Natureza e regime jurídico. 3.4.3. Atribuições das entidades de autorregulação. 3.4.4. Organização interna e governança. 3.4.5. Regime laboral e regime de contratação. 3.4.6. Tutela administrativa, controle parlamentar e controle pelo Tribunal de Contas. 4. Conclusão. 5. Referências. 6. Legislação. 7. Jurisprudência.

1. INTRODUÇÃO

Os conselhos¹ de fiscalização profissional são qualificados pela quase totalidade das leis que os criaram como autarquias, destinados a fiscalizar e disciplinar o exercício de profissões regulamentadas, dotados de poderes de polícia, normativo e disciplinar, e concebidos pela doutrina como autarquias corporativas, *sui generis*.

1. Como citar este artigo | *How to cite this article:* OLIVEIRA, Weder de. Conselhos de fiscalização profissional no Brasil, autarquias *sui generis*, e a Lei-quadro das associações públicas profissionais de Portugal: estudo comparado. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance* | RDAI, São Paulo, ano 8, n. 29, p. 183-211, abr./jun. 2024. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.29.oliveira].

“facilitar o exercício das liberdades fundamentais de estabelecimento e livre prestação de serviços, garantindo simultaneamente aos consumidores e aos beneficiários dos serviços abrangidos uma maior transparência e informação, proporcionando-lhes uma oferta mais ampla, diversificada e de qualidade superior.”

Em linhas gerais, naquilo que se entende deva receber de modo mais intenso a atenção do legislador brasileiro, da doutrina e das instituições de controle, a lei geral de Portugal: (a) estabeleceu condições para a criação de uma associação pública profissional; (b) definiu claramente o regime jurídico aplicável, em parte de direito público, em parte de direito privado, especialmente o regime laboral e o regime de contratação; (c) definiu atribuições uniformes para todas as associações; (d) configurou regras de estruturação de governança interna, imprescindíveis para a adequado funcionamento dessas organizações à luz da conciliação de interesses mencionada; (e) prescreveu a possibilidade de designar uma personalidade independente com a função de defender os interesses dos destinatários dos serviços profissionais prestados por seus membros; (f) definiu, na vertente da *accountability*, o modo de exercício da tutela administrativa, a prestação anual de informações ao Poder Legislativo e sujeição à jurisdição do Tribunal de Contas, normas aplicáveis a todas as associações, inclusive à Ordem dos Advogados.

O estudo comparativo procedido mostra que o legislador português enfrentou, com a lei-quadro, o desafio de promover a adequada regulação de uma organização complexa, em que, como bem pontuou Moreira (2008, p. 99), há:

“uma tensão contraditória básica, entre o interesse coletivo da profissão e o interesse público, entre as funções da instância autorreguladora como articuladora, representadora e reivindicadora dos interesses do grupo e as funções de regulamentação, administração e disciplina pública reconhecidas pelo Estado.”

Portugal produziu uma legislação abrangente e de qualidade, que avançou na linha de garantir a governança e a *accountability* de suas associações públicas profissionais, e a experiência portuguesa, pela consistência de seus fundamentos e prescrições, é de expressiva relevância para o exame e aprimoramento das iniciativas de evolução normativa e funcional do sistema brasileiro de conselhos de fiscalização profissional, que estão sendo postas ao debate político-legislativo.

5. REFERÊNCIAS

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *As associações públicas profissionais do direito português*. Disponível em: [https://portal.oa.pt/media/117223/jbg_ma_14420.pdf]. Acesso em: 29.06.2021.

MAURIQUE, Jorge Antônio; GAMBÁ, Luísa Hickel; PAMPLON, Octávio Roberto; PEREIRA, Ricardo Teixeira do Valle. FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.) *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. 2. ed. atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2008.

MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

PARDAL, Paulina Pinto. *Hetero-regulação vs auto-regulação: as entidades reguladoras independentes e as associações públicas profissionais – em especial a Ordem dos Advogados*. Disponível em: [<https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/21570>]. Acesso em: 29.06.2021.

6. LEGISLAÇÃO

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição 108, de 23 de maio de 2019. Disponível em: [www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01mndhtyvwsaqc18b3u18fjhseq27335543.node0?codteor=1776158&filename=PEC+108/2019]. Acesso em: 29.06.2021.

PORTUGAL. Lei 2, de 10 de janeiro de 2013. Disponível em: [<https://dre.pt/application/file/a/588732>]. Acesso em: 29.06.2021.

PORTUGAL. Lei 117, de 31 de agosto de 2015. Disponível em: [<https://dre.pt/application/file/a/70139872>]. Acesso em: 29.06.2021.

PORTUGAL. Lei 145, de 9 de setembro de 2015. Disponível em: [<https://dre.pt/application/file/a/70236401>]. Acesso em: 29.06.2021.

PORTUGAL. Proposta de Lei 172/2012. Disponível em: [www.ordemengenheiros.pt/fotos/editor2/cdn/prop_lei_associacoes_pp.pdf]. Acesso em: 29.06.2021.

7. JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de constitucionalidade 36/DF, rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em: 09/09/2020. Disponível em: [<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436314/false>]. Acesso em: 22 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 641/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 11.12.1991. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346502>]. Acesso em: 22.06.2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 1.717/DF, medida cautelar, rel. Min. Sydney Sanches, j. 22.09.1999. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347229>]. Acesso em: 22.06.2023.

BRASIL. Arguição de descumprimento de preceitos fundamentais 183/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 27.09.2019. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751377825>]. Acesso em: 22.06.2023.

- BRASIL. Recurso extraordinário 1.182.189/BA, rel. Min. Marco Aurélio, j. 25.04.2023. Disponível em: [<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768621098>]. Acesso em: 22.06.2023.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 96/2016-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, j. 27.01.2016. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A96%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0]. Acesso em: 22.06.2023.
- BRASIL. Acórdão 1925/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Substituto Weder de Oliveira, j. 21.08.2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1925%2520ANOACORDAO%253A2019%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0]. Acesso em: 22.06.2023.
- BRASIL. Acórdão 1237/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Vitaldo Rego, j. 01.06.2022. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1237%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0]. Acesso em: 22.06.2023.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrina relacionada ao tema

- Poder de regulação dos conselhos profissionais e o uso como forma de reserva de mercado, de Carlos Vitor Paulo – *Crise Econômica e Soluções Jurídicas* 108.

Veja também Jurisprudência relacionada ao tema

- STF, ADIn 1.717-6, j. 7/11/2002, *DJe* 7/11/2002.