

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

DENISE MONTEIRO FIDELIS

**ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DOS CONSELHOS
PROFISSIONAIS E SEU IMPACTO NA SALVAGUARDA DA ATIVIDADE FIM**

PORTO ALEGRE

2023

DENISE MONTEIRO FIDELIS

**ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DOS CONSELHOS
PROFISSIONAIS E SEU IMPACTO NA SALVAGUARDA DA ATIVIDADE FIM: UM
ESTUDO DE CASO**

Projeto de Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública e Social.

Orientador: Prof. Dr Aragon Dasso Junior

Porto Alegre

2023

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Administrativa	30
Figura 2 – Divisão por região dos Conselhos Regionais de Nutricionistas	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distinção dos setores no aparelho do Estado de acordo com PDRAE.....	34
Quadro 2 – Definições, entendimentos e orientações a respeito dos cargos comissionados e a terceirização.....	42
Quadro 3 – Conselhos Profissionais: mecanismos de interface com a cidadania....	59

ADIN – Ação Direta de Inconstitucional
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANGRAD - Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração
ANP – Agência Nacional do Petróleo
BACEN - Banco Central
CF – Constituição Federal
CFA – Conselho Federal de Administração
CFM- Conselho Federal de Medicina
CFO - Conselho Federal de Odontologia
CLAD - Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CLT -Consolidação das Leis Trabalhistas
CNE - Conselho Nacional de Educação
COFECI- Conselho Federal de Corretores de Imóveis
CONFEF - Conselho Federal de Educação Física
CRA -Conselho Regional de Administração
CRECI - Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
CREMESP - Conselho Regional de Medicina de São Paulo
CRN – Conselho Regional de Nutrição
CRO - Conselho Regional de Odontologia
CRQ - Conselho Regional de Química
CTN - Código Tributário Nacional
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
EUA- Estados Unidos da América
GBR – Grã-Bretanha
INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
INSS- Instituto Nacional do Seguro Social
MARE - Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado
PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Estado
PEC - Proposta de Emenda Constitucional
PIB - Produto Interno Bruto
PLL - Projeto de Lei Legislativo
PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

RJU - Regime Jurídico Único

RSP - Revista do Serviço Público

STF – Supremo Tribunal Federal

SUDENE –Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TCU - Tribunal de Contas da União

TRT - Tribunal Regional do Trabalho

UFRGS -Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Sumário

1 INTRODUÇÃO	11
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	15
2.1 Concepções da Administração Pública.....	15
2.1.1 Administração Pública Burocrática	16
2.1.2 Administração Pública Gerencial.....	16
2.1.3 Características do Gerencialismo	18
2.2 Reformas Administrativas no Brasil	23
2.2.1 Reformas Burocráticas	23
2.2.2 Reforma Gerencial	26
2.2 Conclusão do Capítulo 2.....	29
3 AUTARQUIAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	31
3.1 Administração Pública no Brasil.....	31
3.1.1 Descentralização e Delegação de Competência	33
3.1.2 Decreto-Lei nº 200/67 e a Administração Pública Direta e Indireta .	34
3.2 Autarquias	36
3.2.1 Personalidade Jurídica.....	37
3.2.2 Patrimônio	37
3.2.3 Objeto	38
3.3 Conclusão do Capítulo 3.....	38
4 CONSELHOS PROFISSIONAIS	40
4.1 Histórico	40

4.2 Da Organização.....	41
4.3 Composição da gestão dos Conselhos Profissionais.....	42
4.4 Servidores Públicos nos Conselhos Profissionais	43
4.5 Fonte de Arrecadação	46
4.6 Prerrogativa do Poder de Polícia.....	48
4.7 Fiscalização.....	49
4.8 Fiscalização dos Conselhos Profissionais.....	51
4.9 Conclusão do Capítulo 4.....	53
5 ANÁLISE DA REALIDADE PRÁTICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS	55
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

RESUMO

O presente trabalho busca examinar a constituição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais e averiguar se esta resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais. Para tal, foram analisados nessa pesquisa os Conselhos com representação no Rio Grande do Sul. Passado mais de noventa anos do surgimento dos Conselhos Profissionais, seu modelo praticamente não sofreu mudanças e ainda que sua finalidade seja a defesa da sociedade, acabou ficando de fora da Constituição de 1988. Mesmo tendo surgido dentro do modelo de Administração Burocrática, os Conselhos padecem de leis específicas, nem sempre o seu enquadramento jurídico-administrativo é suficiente, exemplo disso é que somente nos anos 2000, foi superado o questionamento sobre a forma de admissão. Diante desse cenário, o problema de pesquisa que se apresenta é: a composição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais? Parte-se da hipótese que a constituição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais é geradora de conflito de interesses entre público e privado, sob a égide da Administração Pública Gerencial. Como decorrência desse problema de pesquisa, surgiu o objetivo geral: investigar se a composição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais. No mesmo sentido, derivaram os seguintes objetivos específicos: entender o conceito de Administração Pública; descrever as principais características dos modelos de Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial; descrever as características das Autarquias e dos Conselhos Profissionais; identificar e descrever pontos de conflito de interesse entre a *coisa pública* e o privado; e diagnosticar e indicar ações de correção e contenção na gestão dos Conselhos Profissionais. Com propósito de alcançar os objetivos propostos no trabalho, investigar se a conflito de interesse, se utilizou uma abordagem de pesquisa a partir do Método Hipotético-Dedutivo, com perspectiva qualitativa. As técnicas de pesquisa foram a documental e a bibliográfica.

Palavras-Chave: Conselhos Profissionais. Administração Pública. Autarquias.

ABSTRACT

The present work seeks to examine the legal-administrative constitution of the Professional Councils and to verify if this safeguards the core activity of the Professional Councils. For this purpose, the Councils with representation in Rio Grande do Sul were analyzed in this research. More than ninety years after the emergence of the Professional Councils, their model has practically not changed and although its purpose is the defense of society, it ended up being left out of the Constitution of 1988. Even having emerged within the model of Bureaucratic Administration, the Councils suffer from specific laws, their legal-administrative framework is not always sufficient, an example of which is that only in the 2000s, was the questioning about the form of admission overcome. Given this scenario, the research problem that arises is: does the legal-administrative composition of the Professional Councils protect the core activity of the Professional Councils? It starts from the hypothesis that the legal-administrative constitution of the Professional Councils generates a conflict of interests between public and private, under the aegis of Managerial Public Administration. As a result of this research problem, the general objective emerged: to investigate whether the legal-administrative composition of the Professional Councils protects the Professional Councils' core activity. In the same sense, the following specific objectives were derived: to understand the concept of Public Administration; describe the main characteristics of the Bureaucratic Public Administration and Managerial Public Administration models; describe the characteristics of Local Authorities and Professional Councils; identify and describe points of conflict of interest between public and private matters; and diagnose and indicate correction and containment actions in the management of Professional Councils. With the purpose of reaching the objectives proposed in the work, investigating whether there is a conflict of interest, a research approach based on the Hypothetical-Deductive Method was used, with a qualitative perspective. The research techniques were documentary and bibliographic.

Keywords: Professional Advice. Public administration. Municipalities.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca examinar a constituição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais e averiguar se esta resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais. Para tal, foram analisados nessa pesquisa os Conselhos com representação no Rio Grande do Sul.

A regulação e a fiscalização da atividade profissional estão legitimadas através de mecanismos legais e abrange um número significativo de profissionais, inclusive na própria área de formação do curso de Administração Pública.

Na história brasileira, o início da década de mil novecentos e trinta foi um período de mudanças na estrutura administrativa, na organização da vida social e no mundo do trabalho. O então presidente, Getúlio Vargas, no intuito de modernizar a Administração Pública, implementou a Administração Burocrática, que chegava com atraso, se comparada com países na Europa ocidental e no norte do continente americano. As mudanças que o Estado brasileiro implementou, estariam de acordo com a necessidade da sociedade que via, nas primeiras décadas do século XX, um rápido crescimento populacional nas áreas urbanas, que demandaram o surgimento de novas organizações, nesse contexto estão os sindicatos e os Conselhos Profissionais.

A respeito dos sindicatos, em 1907 já havia legislação sindical. O Decreto nº1.637/1907 disciplinou os sindicatos profissionais e as cooperativas, prevendo a livre constituição, sem necessidade de autorização do Governo. A partir da década de mil novecentos e trinta há uma escalada progressiva de submissão e controle do Estado sobre atividade sindical, reafirmada no pós-golpe de 1937, que impôs a Carta Constitucional, a qual no âmbito sindical, foi inspirada na Carta Del Lavoro, de Benito Mussolini (PINTO, 2020). Em redações seguintes via decreto-lei ou na Constituição Federal de 1946 existiram avanços e retrocessos no que tange às liberdades sindicais (intervenções ministeriais, prisões de líderes sindicais e uso de violência para reprimir manifestações). Mesmo com a Carta Magna de 1988, que prevê em seu artigo 8º a livre associação sindical e impede a interferência do Poder Público, foi mantida a obrigatoriedade do registro do sindicato em órgão competente (Ministério do Trabalho).

Nas últimas décadas a importância dos sindicatos foi e é questionada, seja pela cooptação política partidária, seja pela pressão neoliberal que articula campanhas de esvaziamento da representatividade coletiva dos trabalhadores.

Diferentemente da realidade histórica dos sindicatos, que surgem da luta organizada na sociedade, os Conselhos de Fiscalização Profissional, nascem de uma ação estatal, reflexo da implantação do modelo Burocrático adotado na Administração Pública. O primeiro Conselho surgiu em 1933, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, para fiscalização de atividade profissional que na época, já era prestigiada.

As transformações na organização do aparelho do Estado brasileiro, na chamada Era Vargas (1930-1945), foram inovadoras, um exemplo foi a criação do Ministério da Educação e Saúde, que determinou, entre outras coisas, como deveriam ser as universidades, apesar de não existirem entidades desse modelo no Brasil e na época contasse apenas com 157 Escolas de Ensino Superior (SAMPAIO, 1991). É relevante compreender a relação entre ensino superior e os Conselhos Profissionais, uma vez que a diplomação é obrigatória para se inscrever nos Conselhos, assim como relevante é a distinção entre sindicato e Conselhos Profissionais. Enquanto o primeiro existe para defender os direitos de uma categoria, o segundo tem em sua atividade fim defender a sociedade. Ainda assim, modelo dos Conselhos Profissionais não deixa de atender a reserva de mercado, tendo em vista seu surgimento em um período onde apenas pequenos grupos sociais tinham acesso ao ensino superior.

Passado mais de noventa anos do surgimento dos Conselhos Profissionais, seu modelo praticamente não sofreu mudanças e ainda que sua finalidade seja a defesa da sociedade, acabou ficando de fora da Constituição de 1988. Mesmo tendo surgido dentro do modelo de Administração Pública Burocrática, os Conselhos padecem de leis específicas, nem sempre o seu enquadramento jurídico-administrativo é suficiente. Exemplo disso é que somente nos anos 2000 foi superado o questionamento sobre a forma de admissão. No entanto, não cessam as dúvidas sobre necessidade de sua existência, o tipo de pessoa jurídica e os limites de sua atuação.

Nesse sentido, a ideia central desta pesquisa foi realizar uma análise do modelo de gestão dos Conselhos Profissionais, que faz parte de uma área muito específica dentro da Administração Pública, já que de antemão se sabe que possui uma natureza sui generis; apresenta conflitos entre o interesse público e os interesses da categoria

profissional (Medauer, 2018, p.88) e requer um estudo interdisciplinar, sendo o campo do Direito Administrativo, parte importante na composição do referencial. O espectro de pesquisa são todos os Conselhos Profissionais com representação no estado do Rio Grande do Sul e abrange o espaço tempo até a finalização deste trabalho de conclusão.

Diante disto o problema de pesquisa que se apresenta é: a composição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais? E para tal, parte-se da hipótese que a constituição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais é geradora de conflito de interesses entre público e privado, sob a égide da Administração Pública Gerencial.

Como decorrência desse problema de pesquisa, surgiu o objetivo geral deste trabalho: investigar se a composição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais é geradora de conflito entre o público e o privado.

No mesmo sentido, derivaram os seguintes objetivos específicos: entender o conceito de Administração Pública; descrever as principais características dos modelos de Administração Pública Burocrática e Administração Pública Gerencial; descrever as características das Autarquias e dos Conselhos Profissionais; identificar e descrever pontos de conflito de interesse entre a *coisa pública* e o privado; e diagnosticar e indicar ações de correção e contenção na gestão dos Conselhos Profissionais.

Justifica-se este trabalho academicamente, através das Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação em Administração Pública, que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e às Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas. Faz-se pertinente na produção acadêmica, visando a construção de arcabouço sobre o tema dentro da esfera do Campo de Públicas.

O trabalho se justifica também socialmente, pois pretende contribuir com uma maior visibilidade sobre a atividade fim dos Conselhos Profissionais, que intrinsecamente está ligado à atividade do Administrador Público. Com propósito de alcançar os objetivos propostos no trabalho, investigar se a composição jurídico-administrativa dos Conselhos Profissionais garante a atividade fim, se utilizou uma abordagem de pesquisa a partir do Método Hipotético-Dedutivo, com perspectiva qualitativa. As técnicas de pesquisa foram a documental e a bibliográfica.

A estrutura deste trabalho está dividida em seis capítulos. Inicia-se por capítulo introdutório, seguido por dois capítulos de referencial teórico, para embasamento que fundamenta as origens do tema. O quarto capítulo analisa o objeto da pesquisa em si. O quinto capítulo apresenta crítica a partir de situações reais, envolvendo a gestão dos Conselhos Profissionais e por fim o sexto capítulo que contém as considerações finais do trabalho.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Este Capítulo se propõe a apresentar conceitos básicos e necessários para o embasamento teórico a respeito da história da Administração Pública, dentro da área pertinente ao trabalho, a partir de uma linha histórica. As características dos modelos apresentados serão importantes para posterior distinção e crítica a respeito dos Conselhos Profissionais.

2.1 Concepções da Administração Pública

A concepção de uma Administração Pública surgia de forma incipiente com avanço da Revolução Industrial. De acordo com a necessidade de organização do Estado frente aos novos arranjos sociais, era necessária uma forma de controle mais especializada, para além da simples cobrança de tributos. A visão europeia, creditava a dimensão constitucional legal, através do direito público, por meio de regras, leis e normas, as diretrizes para garantir uma boa gestão, a Administração Pública não possuía o viés moderno de prestação de serviço, de fato ainda estava no processo de independência da política, para vir a se tornar um campo de estudo próprio (MOTTA, 2013).

Não havia o entendimento da *coisa pública*, logo, era comum os governantes que estendiam seus interesses pessoais a tudo que compunha o Estado. Ao longo do século XIX a Administração Pública foi paulatinamente se firmando como campo de ciência, sem, no entanto, deixar de ser orientada pelo interesse privado, talvez não diretamente pela ação governamental, mas na sua orientação como modelo de gestão, pressupondo que assemelhar-se à administração privada fosse solução para garantir uma administração mais eficiente, com controle de custos enxuto, voltado para prestação de serviço eficaz, distanciada do foco excessivo dos mecanismos de controle, conforme Motta (2013).

Administração Pública evolui, historicamente, através de dois modelos de gestão: Burocrático e Gerencial. O Patrimonialismo, que foi predominante no Brasil até o fim da Primeira República (1889-1930), antecede estes dois modelos citados e tem por sua principal característica a indistinção entre público e o privado, dessa forma não será abordado como modelo de gestão nesse estudo.

2.1.1 Administração Pública Burocrática

No século XX surge o modelo burocrático, que é atribuído a Max Weber, sociólogo alemão que sintetizou características de práticas existentes na administração, criando um modelo organizacional que foi amplamente difundido na Administração Pública. Em seu livro *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, o autor faz referência as características de especialização, controle, racionalismo presentes no modelo e se refere ao profissional dentro dessa atividade com burocrata (Secchi, 2009 apud Weber 1930). Dentro da descrição do modelo proposto, Weber identifica como fonte de poder a autoridade racional-legal, exercida através de normas e das instituições formais, também derivam deste modelo três características que vão estruturar o modelo burocrático e irão ser incorporadas na concepção da Administração Pública: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade, configura a hierarquização administrativa, através de processos decisórios formalizados, tanto nas relações internas como externas das organizações. Tarefas e rotinas pré-estabelecidas de maneira a garantir a divisão e a continuidade do trabalho.

A impessoalidade, implica em garantir que as posições ocupadas na organização, não estão vinculadas às pessoas, evitando apropriação de poder, prestígio e benefícios pelo ocupante da posição.

O profissionalismo, garante o mérito como forma de distinção e justiça às pessoas, que a partir de seus cargos demonstrem capacidades técnica. “O profissionalismo é um preceito em oposição aos efeitos patrimonialistas” (Secchi, 2009, apud Bresser-Pereira, 1996). Segundo Secchi “derivam da impessoalidade a base da hierarquia voltada para o sistema de meritocracia”, além da divisão racional das tarefas, separação do ambiente de vida privada e trabalho, bem como distinção clara entre propriedade pública e privada. Na realidade brasileira, as características desse modelo passaram a ser implementadas no Governo Vargas (1930-1945), com objetivo de modernizar o Estado.

2.1.2 Administração Pública Gerencial

Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) surgiu um tipo de Estado, dotado de três dimensões interligadas (econômica, social e administrativa) que conforme

Abrucio (1997), lastrearam o desenvolvimento das décadas seguintes : a dimensão keynesiana (intervenção estatal na economia); dimensão do social (Welfare State) com foco nas políticas públicas em educação, saúde, previdência social, habitação entre outros e que foi adotado em maior ou menor grau em países desenvolvidos e a dimensão do funcionamento do Estado, calcado no modelo weberiano, voltado para manter impessoalidade e racionalidade das ações estatais.

Na década de mil novecentos e setenta com as Crises do Petróleo, uma crise econômica de efeito mundial atingiu os países desenvolvidos, os países do bloco socialista e por consequência os países, à época, chamados de Terceiro Mundo. Esta crise trouxe consequências diretas a manutenção do modelo vigente, forçando a busca por soluções ao que era considerado, esgotamento do modelo burocrático.

A solução para o gerenciamento da crise foi adoção, por parte da Administração Pública, de ferramentas gerenciais, vindas da administração privada. A Grã-Bretanha e Estados Unidos da América foram os principais expoentes na adoção dessas práticas, que gradualmente foram sendo implantadas na Europa e exportadas para outros continentes (Abrucio, 1997). A proposição para mudança do modelo burocrático para o modelo gerencial na Administração Pública, não se deu apenas pelas Crises do Petróleo, já haviam debates acerca do tema, sendo um dos principais argumentos, que administração nos moldes tradicionais (burocráticos) não atendiam mais as demandas da sociedade, neste contexto, a opinião pública também validava as tendências preconizadas pelo modelo gerencial, entre elas o controle de gasto públicos, excelência nos serviços públicos, mais flexibilização e menos apego as normas engessadas (ABRUCIO, 1997).

Emergem na década de mil novecentos e oitenta duas administrações que possibilitam, em sua gestão de Estado, enxergar o “esqueleto” do modelo gerencial, no mandato de Primeira-Ministra de Margareth Thatcher e no Governo Reagan, na GBR e nos EUA, respectivamente. Ambos os governos conservadores e que possuíam maioria no parlamento, este ponto é extremamente relevante, pois para adoção do modelo de Administração Pública gerencial, não bastava tão somente embasamento teórico e ou material, mas também político, já que a mudança de modelo passava por mudanças legislativas (ABRUCIO, 1997).

A redução de gastos, inclusive de pessoal; busca pelo aumento da eficiência; orientação por resultados; maior autonomia e flexibilização do aparato estatal (descentralização) são inicialmente as características do modelo gerencial adotada na

Administração Pública (o modelo foi incrementado ao longo das décadas posteriores), que se tornaram ferramentas a serem adotadas em outros países, independente da historicidade socioeconômica destes. No Brasil, a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial ocorre de forma paulatina, permeando os governos do período do Regime Militar bem como o governo de transição à democracia, até alcançar, na década de mil novecentos e noventa, um novo status na Administração Pública do país.

2.1.3 Características do Gerencialismo

O recorte do processo histórico retratado anteriormente, traça um breve panorama das mudanças de concepção da Administração Pública. A adoção do gerencialismo foi creditada a única possibilidade de melhorar o desempenho da capacidade estatal, inclusive, na América Latina para auxiliar no processo de redemocratização (realidade de vários países no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990), esta afirmativa está contida no texto “Uma nova gestão pública para a América Latina” preparado pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) e publicado na Revista do Serviço Público (RSP) em 1999.

O CLAD é um organismo público e internacional de natureza intergovernamental, criado em 1972 com intuito de construir uma entidade regional cujo eixo fosse a modernização da Administração Pública, fator estratégico no processo de desenvolvimento econômico e social¹. A exceção das Guianas e do Suriname, todos os países da América Latina integram a organização, além de países da América Central como o México, países no Caribe e da península ibérica, recentemente Angola tornou-se membro. A CLAD tem como missão:

“Promover a análise e troca de experiências e conhecimentos sobre a reforma do Estado e a modernização da Administração Pública, através da organização de encontros internacionais especializados, da publicação de obras, da disponibilização de documentação e serviços de informação, realizando estudos e pesquisas e realização de atividades de cooperação técnica entre seus países membros e de outras regiões”

O texto publicado reitera que a inspiração do modelo gerencial está baseada nas transformações arroladas no âmbito da administração privada e se preocupa em

¹ Informações disponíveis no site CLAD acesso 04.08.2021

ressaltar a importância da motivação distinta dentre o público e o privado (CLAD, 1998, p. 125):

Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público. A especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que guia: enquanto as empresas buscam o lucro, gestores públicos devem atuar conforme o interesse público”

Por se tratar de um modelo, a Administração Pública gerencial se enquadra em determinadas características, em linhas gerais sua estruturação é baseada em valores de eficiência, eficácia e competitividade, conforme Secchi (2009, p.354). Tal afirmativa conversa com uma série de desdobramentos que fazem parte do rol de nove características para implementação do modelo gerencial pela Administração Pública, que podem ser encontradas no documento do CLAD de forma expressa:

a) A profissionalização da alta burocracia é essencial para reforma gerencial. A constituição de um núcleo estatal formado por uma elite tecnicamente preparada, capaz de participar da formulação, supervisão e regulação das políticas (*policymaker*), dotada também da capacidade de negociação e responsabilização junto ao sistema político, organizadas em carreiras e com estabilidade para que não seja ferido pelas práticas clientelistas, deve também ser capaz de agir dentro da complexa organização estatal, em constante interação com as demandas de critérios políticos, preservando os componentes técnicos necessários. Contudo, nem toda esfera dos agentes estatais requer o mesmo regime jurídico, assim, determinadas tarefas auxiliares ou de apoio devem ser terceirizadas.

Ao passo que justifica a estabilidade para determinadas carreiras, como forma de afastar práticas clientelistas, ignora a realidade latino-americana no que diz respeito ao acesso à educação formal e superior, que comporia a alta burocracia, podendo assim criar *policymaker* atuando na manutenção de privilégios.

b) A Administração Pública deve ser transparente e seus administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade. Atribuindo a Administração Pública gerencial o papel de melhor instrumento de defesa do patrimônio públicos e dos princípios republicanos, compõe esse instrumento a diminuição da politização da máquina pública, o investimento nos padrões salariais e éticos do funcionalismo.

Administração Pública gerencial, por si só não é capaz de estabelecer uma proporcionalidade entre a diminuição da politização da máquina pública e o aumento da transparência da Administração Pública. Ainda se deve levar em conta que toda representação de modelo de Estado é politizada, havendo junto a sociedade um juízo de valor em relação ao viés adotado.

c) Descentralizar a execução dos serviços públicos é tarefa essencial no caminho da modernização gerencial do Estado. O governo central permanecerá com papel estratégico, no entanto a descentralização proporcionará ao cidadão o controle social e a fiscalização sobre as políticas públicas, além de gerar ganhos na eficiência e efetividade, servindo de estímulo para que os governos locais assumam as políticas.

De forma mais clara, a Administração Direta transfere para outra pessoa jurídica a prestação de serviço, sem que haja entre elas qualquer hierarquia. A ideia de eficiência e efetividade está atrelada a execução de serviços por terceiro e incumbe o cidadão da fiscalização, no entanto não há preocupação de estabelecer ou sugerir qualquer modelo que garanta a real participação do cidadão.

d) Atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do governo central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional. O norteador dessa mudança é a separação funcional das estruturas responsáveis pela formulação das políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, que executam os serviços, orientando assim, a Administração Pública pelo controle de resultados.

Retoma a premissa da execução de serviços por terceiros e propõem o controle de resultados, a Administração Pública como uma agência reguladora de contratos.

e) A Administração Pública gerencial orienta-se, basicamente, pelo controle dos resultados, ao invés do controle passo a passo das normas e procedimentos. Para uma Administração Pública gerencial deve ser utilizado o controle *a posteriori*, fundamental para administração por objetivos que possibilita avaliar os resultados e manter o processo de contínuo de aprendizagem. São necessários três mecanismos para que o controle *a posteriori*: adoção do contrato de gestão, baseado em metas, assim permitindo aferição da eficiência, eficácia e efetividade; delegação de poder aos funcionários públicos responsáveis pelas metas (*empowerment*) e investimento em treinamento e qualificação.

A terminologia usada é clara, adoção do modus privado na Administração Pública, reiterando: o repasse do exercício a terceiros; foco fiscalização de contrato, maior responsabilização do funcionário público e qualificação. Seria, minimamente

necessário, além de uma maior segurança jurídica ao funcionário público, investimento em salários e benefícios, a fim de reprimir a ação de interesses externos (ex. propina e suborno).

f) A maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores deve ser complementada por novas formas de controle. O controle antes realizado apenas pelos administradores (interno e externo) passa a ser a combinação de quatro tipos de controle: de resultados (indicadores); contábil de custos (gastos e busca forma mais econômicas) por competição administrativa ou quase mercados (diversas agências buscam oferecer melhor serviço público) e o controle social (criação de mecanismos institucionais pelos quais os cidadãos possam avaliar ou participar da gestão, tendo como base de reforço o controle judicial o qual garante a confiança dos agentes econômicos).

A combinação das formas de controle, como garantia de qualidade e a implicação do cidadão como agente de fiscalização, são sistematicamente apresentadas na proposição do modelo gerencial, o mesmo não ocorre na inclusão do cidadão como agente participante na construção dos processos, característica pouco usual na história política dos países Latino-Americanos.

A própria ideia de uma competição administrativa em uma realidade de raízes oligárquicas e monopolista, com forte influência do capital estrangeiro, não parece ser realista.

g) Modelo gerencial de Administração Pública, com distinção entre as agências que realizam atividades exclusivas de Estado e as descentralizadas (atividades políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico) que podem ter sua prestação de serviço transferida para organizações não-estatais, cabendo ao Estado, além do financiamento, a regulação e fiscalização, visando aumentar a flexibilização da Administração Pública e sua capacidade de cooperação.

A transferência de atividades não econômicas para organizações não estatais, exclui tais atividades plano de desenvolvimento nacional. O risco mais latente nessa transferência é o abandono das atividades políticas sociais e do desenvolvimento científico-tecnológico pelas organizações não-estatais, sem reinvestimentos financeiros do Estado.

h) Orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário. Um dos aspectos do poder público contido no modelo gerencial é a mudança de uma administração pública autorreferenciada, para uma administração onde o cidadão

exerça posição mais ativa, sendo chamados a assumir papel na organização das ações coletivas dos problemas do seu dia a dia.

Para que tal característica se convertesse em uma situação expressa, deveria ser incluso quais os mecanismos de participação o cidadão teria a sua disposição, desde o seu local (ex. orçamento participativo) até o âmbito de políticas nacionais (ex. comitês). Sem a possibilidade de exercitar sua cidadania de forma participante, o cidadão não tem como assumir papel de destaque em qualquer construção de Estado. Talvez por isso se justifique a dotação da expressão usuário (quem usa), que mais próxima de cliente (comprador), do que de cidadão (participante do destino da sociedade).

I) Mudança do papel da burocracia em relação à democratização do poder público. Tal mudança é um dos princípios da reforma gerencial e prevê aumentar o grau de responsabilização do servidor público: perante a sociedade, tratando usuário visto como consumidor; perante os grupos políticos eleitos e perante os representantes formais e informais da sociedade.

O aumento do grau de responsabilização do servidor público, dentro da esfera do modelo gerencial, abrange um espectro muito amplo e de condições heterogêneas, ainda mais se o agente prestador de serviço não-estatal for incluso como servidor público. Aqui a responsabilização denota que o servidor carece de mais autonomia, porém é fundamental o entendimento que a Administração Pública é pautada na lei, havendo assim, gatilhos limitadores e que devem ser respeitados.

As características apresentadas fazem parte de uma “cartilha” para prática de uma Administração Pública gerencial, de tal forma que no artigo escrito por Luiz Carlos Bresser Pereira, chamado “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995” no qual o autor discorre sobre os motivos que levaram a aprovação da emenda constitucional da Reforma Administrativa, se observam os mesmos pontos, porém sintetizados:

Descentralização dos serviços sociais; delimitação precisa entre atividades exclusivas do Estado e não exclusivas que podem ser transferidas para o setor privado; distinção entre núcleo estratégico e atividades que podem ser terceirizadas ; separação entre formulação e execução de políticas; maior autonomia para atividades exclusivas do Estado adotando formato de agências executivas; transformação dos serviços sociais e científicos (hospitais, escolas etc.) em organizações sociais não-estatal e contempladas no orçamento público; responsabilização por meio de administração por objetivos, da criação de quase-mercados, mecanismos de democracia direta ou

indireta ou controle social, aumento da transparência reduzindo o controle clássico da administração pública burocrática (1995, p.6 e ss.)

Além das publicações serem contemporâneas, fica clara a mudança de concepção na relação entre Estado e cidadão. Isto por que não se observa proposição de abertura à participação popular direta para um efetivo controle social. Ao contrário, significa dizer, segundo posiciona Dasso (p.19) “tornar a prestação do serviço público uma relação privada entre prestador e o receptor”. Uma Administração Pública com enfoque gerencial, transmuta a relação do indivíduo com o Estado.

2.2 Reformas Administrativas no Brasil

As reformas administrativas, implementadas no Brasil durante do século XX, reforçam a prática de importar, tardiamente, modelos estrangeiros. Ao longo desse capítulo serão apresentados o contexto histórico e jurídico-administrativo da implantação das reformas burocrática e gerencial no Brasil.

2.2.1 Reformas Burocráticas

Quando do primeiro Governo Vargas, estima-se que o país possuísse, conforme dados do recenseamento à época, pouco mais de 30 milhões de habitantes distribuídos de forma irregular pelo território e com uma realidade essencialmente agrária. O país vinha de um histórico recente de agitações sociais que pressionavam a organização e a presença do Estado brasileiro (Leal, 1976), tais como a Guerra de Canudos (1896-1897), Guerra do Contestado (1912-1916) e revoltas urbanas, como a da Vacina (1904) e a da Chibata (1910), incluindo os acontecimentos que levaram a própria Revolução de 1930 que culmina na ascensão de Vargas à presidência do país.

A Revolução de 30 representa um marco no início do projeto de transformação do Brasil de um país agrário para um país industrializado, como tal processo não havia ocorrido na mesma marcha de outras potências, como Estados Unidos e países da Europa, toda a transfiguração partiria do movimento estatal, exigindo a criação de um novo Estado, com estrutura e funcionamento para lastrear as mudanças necessárias (Souza, 2017).

Ao longo dos quinze anos em que Getúlio Vargas esteve no poder, houve uma transformação na estrutura da organização estatal brasileira, um período de

modernização que fundamenta a Administração Pública brasileira nos moldes conhecidos. Segundo Costa (2008, p. 844) “neste período foram criadas 13 novas empresas públicas (havia 12), sendo 10 no setor produtivo”, foram criados ministérios como o do Trabalho, Indústria e Comércio, além de agências estatais, sociedades de economia mista e fundações. No âmbito dos recursos humanos, a Constituição de 1934 preconizou o princípio do mérito, já no ano seguinte foi criada uma comissão para “estudar a possibilidade de um reajustamento dos quadros do serviço público civil” (Costa, 2008 apud Wahrlich, 1975).

Em mil novecentos e trinta e seis houve a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com objetivo de, para além de recrutar e formar uma mão de obra burocrata profissional, “a missão de superar entraves e gerar capacidade para o desenvolvimento tanto no âmbito social, como econômico do país” (Souza, 2017, p. 32). Para tal, o DASP atuava nos estados, garantindo a normalização daquilo era regulado pelo governo federal na esfera da execução do serviço público civil: com recurso humano, material, orçamentário, racionalização dos métodos de trabalho, revisão de estruturas com foco em gestão de meios e atividades administrativas (Costa, 2008).

O propósito do DASP e sua atuação, versavam com a proposta do modelo burocrático visando uma Administração Pública centralizada, com separação clara entre o público e o privado, impessoal, organizada de maneira hierárquica e com sistema de mérito. Neste mesmo período iniciava o ingresso no serviço público através da exigência de aprovação de concurso, esta forma de ingresso sofreu resistência devido a vícios clientelistas e a própria precariedade de estrutura da época e acabou por ser consolidada apenas com a Constituição de 1988. A modernização proposta e posta em andamento pós-revolução de 30, sedimenta a orientação do modelo burocrático para Administração Pública em níveis diferentes, de acordo com a orientação de cada governo posterior.

Nos governos de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964), não houve mudanças a ponto de romper com as práticas clientelistas, o investimento na profissionalização foi negligenciado, sendo comum o enfretamento de mudanças nas áreas econômicas e políticas com a criação de novas estruturas administrativas e não a reformulação da burocracia pública que já existia (Costa, 2008).

Com a instauração do regime militar através do Golpe Militar de 1964, além das

perdas das garantias individuais, o Regime centralizou a tomada de decisões, concentrou recursos na União e esvaziou financeiramente a federação (estados e municípios ficaram dependentes de transferências voluntárias), quanto à Administração Pública, o Decreto-Lei nº 200/1967 “estabeleceu um marco jurídico-legal para uma reforma administrativa que pudesse superar o engessamento do excesso de formalismo e disfunções herdados do modelo DASP” (Ítalo; Araújo; Costa, 2011, p. 110).

O Decreto-Lei nº 200/67, segundo a divisão feita por Costa (2008), contribuiu para consolidação do “novo” modelo para Administração Pública e elencou alguns pontos principais: a Administração Pública deveria ser guiada por princípios (do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle); estabelecia distinção entre administração direta e a indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); todo e qualquer órgão estaria sujeito a supervisão ministerial; determinava a organização de um sistema de atividades auxiliares de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, serviços gerais e demais auxiliares comuns a todos órgãos da Administração; definia bases de controle interno e externo; indicava diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos e determinava normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

A tentativa de modernização do aparelho do Estado, via Decreto-Lei nº200/67, acabou por não ser uma solução definitiva e gerou como consequências, por exemplo, a expansão da administração indireta, sendo está “tecnocrática e moderna em comparação com administração direta, que ainda muito arraigada a uma burocracia engessada, defasada e que não atendia as necessidades atuais” (Costa, 2008 apud Marcelino, 1988).

A crise econômica que viria corroer o Regime Militar agravava a situação da Administração Pública como um todo, entre os anos de 1979 e 1982 ainda foram implantados dois programas que visavam aumento da eficiência, da eficácia e o fortalecimento do sistema de livre empresa. Os programas de desestatização e desburocratização, este último em especial, visava simplificar e racionalizar normas para tornar os órgãos públicos mais dinâmicos e ágeis, tornando a prestação de serviço mais benéfica para coletividade (Costa, 2008).

Quando o Regime Militar transaciona o poder para o governo civil (1985), deixava um aparato administrativo excessivamente centralizado, *gaps* entre o

planejado e o realizado na Administração Pública, a herança nociva da associação do serviço público como algo caro, moroso e ineficiente, além de comprometer cerca de 54% do Produto Interno Bruto (PIB) em dívidas para governos e bancos estrangeiros.

2.2.2 Reforma Gerencial

Entre o fim dos anos mil novecentos de oitenta e a metade dos anos mil novecentos e noventa, o Brasil passou por intensas mudanças. Em outubro de mil novecentos e oitenta e oito, durante o governo do presidente José Sarney, é promulgada a Constituição Federal em vigor, a sétima Constituição do Brasil em 164 anos. No ano seguinte, após o fim da ditadura militar (21 anos) e com a redemocratização, os brasileiros, através do voto direto, elegem para presidente Fernando Collor de Mello (PRN) que tomou posse em março de mil novecentos e noventa e quase três anos depois (dezembro de 1992) renúncia, porém, devido o andamento do processo de impeachment acaba por perder seus direitos políticos por oito anos.

Nas eleições seguintes (1994) foi eleito presidente da república o candidato do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Fernando Henrique Cardoso, durante seu governo que ocorre a Reforma Gerencial. A reforma do Estado vislumbrada neste período compreendia a reforma tributária, reforma na previdência social e a reforma administrativa, no entanto apenas esta última foi concluída com êxito.

As reformas se dariam através de emendas constitucionais, ou seja, a Constituição Federal promulgada a menos de 10 anos, já sofreria modificações sem que houvesse um retrospecto histórico que justificassem tais mudanças. É com a implementação das propostas do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) que a Administração Pública brasileira oficializa adoção do modelo Gerencial ou Nova Gestão Pública (New Public Management). Afirmação externada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), quando no item “As Três Formas de Administração Pública”, o texto enfatiza:

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última (...) Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja

atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público” (1995, p. 22,23)

É fundamental pontuar que esta Reforma é parte de um processo, como referido por Luiz Carlos Bresser então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), responsável pela elaboração do PDRAE, quando menciona o Decreto-Lei nº200/67:

A Constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Mediante o referido decreto-lei, realizou-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional (MARE,1995, p. 19)

Segundo Luiz Carlos Bresser (1995) a Reforma Gerencial feita no Brasil acompanhava o momento histórico no qual as pessoas passaram a perceber que uma das razões para crise fiscal do Estado era a ineficiência na estrutura da Administração Pública do modelo burocrático, o PDRAE foi construído, então, tendo como inspiração as reformas gerenciais implementadas em países da Europa, principalmente na Grã-Bretanha, que naquele momento eram prestigiadas e tidas como de sucesso.

Em termos globais, o PDRAE dividia o Estado em quatro setores que corresponderiam a um tipo de propriedade (DASSO, 2006) sendo “Produção de Bens e Serviços” a propriedade privada, exclusivamente; “Atividades Não Exclusivas de Estado”, a propriedade pública não-estatal; e a propriedade estatal caberiam “Atividades Exclusivas de Estado” e “Núcleo Estratégico” sendo que este último adotaria os princípios tanto da Administração Pública burocrática como gerencial, os demais apenas o modelo de gestão de Administração Pública gerencial.

O apoio da opinião pública foi fundamental, pois introduziu na realidade dos brasileiros a crença que tal reforma era necessária e que através dela seria possível modernizar e garantir um melhor serviço prestado pelo Estado, como justifica Bresser:

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público (PDRAE, 1995, p.24)

No entanto, assim como ocorreu no Governo Thatcher (GBR) e Governo Reagan (EUA), as reformas propostas para adoção do modelo de Administração Pública Gerencial, em um sistema democrático, necessitam de uma rede de adesão, corroborando esta constatação a experiência relatada por Bresser:

Embora eu contasse com a boa qualidade do desenho da reforma, houvesse obtido êxito em persuadir a opinião pública e as elites políticas, e tivesse sido capaz de estabelecer alianças com governadores, prefeitos, empresários e altos funcionários, eu sabia que o verdadeiro desafio estava no Congresso (1999, p. 21)

A Reforma Gerencial, foi apresentada como única opção para resolução dos problemas existentes na estrutura estatal e se daria através da desestatização, terceirização e desregulação das atividades do Estado, além de classificar o servidor público como problema e não parte de um problema, assim como implantar um Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) sem uma ampla discussão com a sociedade recém redemocratizada, reforça a manutenção da tomada de decisões políticas, imperativas ao país, aos mesmos grupos de poder, característica nociva da realidade política brasileira (DASSO, 2006).

Conforme análise crítica a respeito do PDRAE, através da perspectiva da Administração Pública e com distanciamento histórico, sintetiza DASSO JÚNIOR (2006, p.28)

A proposta de reforma gerencial foi caracterizada por: adoção de princípios da “ Nova Gestão Pública” para Administração Pública; adoção de um programa de privatização em larga escala; mentalidade voltada para o “mercado” e orientação para o cliente ; ênfase na mudança pelas elites ; separação de um pequeno “Núcleo estratégico” da grande massa de servidores públicos ; ênfase no papel do gerente (daí a expressão “Administração gerencial”); valorização do “técnico” em detrimento do político; aumento do “déficit democrático”, com a criação de novos entes, especialmente as agências reguladoras; quebra da estabilidade do servidor público; ênfase nos “resultados” e menosprezando aos “procedimentos”.

Reflete na gestão da Administração Pública como um todo, as premissas difundidas pela Reforma Gerencial de 1995, principalmente nos possíveis conflitos quanto ao papel do Estado, no que tange a Administração Pública indireta na qual cabe a execução de atividades delegadas, como é caso dos Conselhos Profissionais onde a gestão fica a cargo de profissionais eleitos por mandatos, assim é fundamental a compreensão de que:

“Na gestão pública o objetivo é atender o cidadão. Isso é o que justifica o Estado e a Administração Pública como executor. Para que isso aconteça devem ser obedecidos princípios formulados pela própria cidadania. Portanto, na gestão pública a satisfação coletiva e difusa é o objetivo a ser buscado. Nisto reside o interesse público” (Dasso Junior, 2005, p. 20)

A implementação da Administração Pública gerencial não ocorre como um evento isolado, um monólito, mas faz parte de um processo e por se tratar de um modelo, necessariamente exige que haja critérios e características a serem atendidas.

2.2 Conclusão do Capítulo 2

Na história da Administração Pública brasileira no século XX, se observa que o modelo burocrático, assim como modelo gerencial, foi implantado por interesses dos grupos no poder. Estruturas pensadas de cima para baixo, ou seja, sem uma construção que envolvesse toda a sociedade.

A modernização do Estado Novo é lastreada pelo golpe de mil novecentos e trinta, que contribui com a retórica autoritarista no Brasil. No período da República Nova (1976-1964), não houve contribuições relevantes para inovação na Administração Pública. O longo período de ditadura militar (1964-1985) centralizou a Administração no Estado, o que é condizente com a sua ideologia. O Decreto nº 200/67 planifica o caminho para futura adoção do modelo a ser implementando na década de mil novecentos e noventa. A Reforma Gerencial (1995) parece ter achado o melhor momento para florescer no Brasil, pois a “máquina pública” havia ganho status de grande mal a ser combatido.

A Constituição de 1988 é conhecida como Constituição Cidadã, prevendo o exercício de participação direta através de três possibilidades: iniciativa popular, para apresentação de projetos de lei; o plebiscito, pelo qual a maioria da população votante, determina previamente, como certos assuntos devem ser tratados por lei a ser elaborada e o referendo, pelo qual a população se manifesta sobre algo que já foi votado no legislativo, para dizer se concorda ou não. Não há nessas últimas décadas, que coincidem com a adoção da Administração Pública Gerencial, o acréscimo no uso das ferramentas disponíveis para participação popular, assim se pode entender que o modelo gerencial mexeu na estrutura do Estado, mas não alterou os *players* políticos.

3 AUTARQUIAS NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Este Capítulo é dedicado à compreensão da organização administrativa brasileira, da qual faz parte o objeto central deste trabalho. O embasamento teórico apresentado auxiliará para futura caracterização dos Conselhos Profissionais como autarquias *sui generis*.

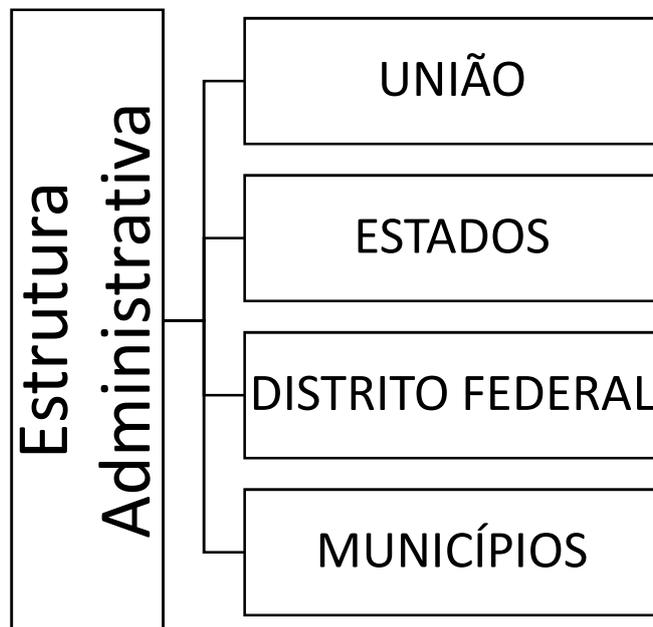
3.1 Administração Pública no Brasil

Administração Pública é o objeto dos modelos burocrático e gerencial, abordados e já caracterizados, não possui uma definição única, isto porque há uma dificuldade de fixar com precisão o conceito (Medauar, 2018, p. 39). Esta dificuldade é justificada por que o termo “Administração Pública” tem inúmeros sentidos. Conforme José Dos Santos Carvalho Filho (2015. p.12), para um melhor entendimento, é possível dividir o sentido da expressão Administração Pública em objetivo e subjetivo.

No sentido objetivo, se trata de conduzir, gerir aquilo que está ligado ao público, ao coletivo e por consequência ao Poder Público. Administrar a *coisa pública*, através dos órgãos e agentes do Estado, gestando os interesses públicos, tendo como destinatário a sociedade. No sentido subjetivo, a expressão se refere a quem exerce a função administrativa em si, de modo que de todos os órgãos e agentes do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário que exercendo esta função, são integrantes da Administração Pública.

A Constituição Federal de 1988 trata da Administração Pública no Título III, no Capítulo VII “Da Administração Pública”, esta não é a única menção, a matéria é encontrada em outras partes do texto, no entanto é neste capítulo que são expressos princípios e preceitos sobre direito, deveres e estabelece a divisão das competências entre os entes. Sendo uma República Federativa, com a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal, está organizada em níveis de poder político público e níveis de Administração, cada um dotado de estrutura administrativa própria e independentes entre si, suas atribuições decorrem das competências previstas na Constituição, sendo cada ente dotado de estrutura própria e independente dos demais (Medauar, 2018, p. 42 e 43).

Figura 1: Estrutura Administrativa



Fonte: Elaborado pela autora, 2022

Retomando o conceito de Administração Pública no sentido objetivo, com Estado-sujeito (ação direta) e Estado-pessoa (desempenham mesma função do Estado), este último abrange o conjunto de órgão de que o Estado se vale para atingir os fins (Filho Carvalho, 2015, p.473), que é objeto de estudo dessa pesquisa.

No Manual de Direito Administrativo de José dos Santos Carvalho Filho, são elencadas três situações consideradas fundamentais na compreensão da organização administrativa brasileira: a centralização, a descentralização e a desconcentração. Segundo sua conceituação:

A centralização é situação em que o Estado executa suas tarefas diretamente, ou seja, por intermédio dos inúmeros órgãos e agentes administrativos que compõem sua estrutura funcional. É na descentralização, ele o faz indiretamente, isto é, delega a atividade a outras entidades. Na desconcentração, desmembra órgãos para propiciar melhoria na sua organização (p.473)

Esta conceituação é desdobramento do que foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº200/67 em seu artigo 4º, estabelece que a Administração Pública Federal, compreendia administração direta e administração indireta, entendido que foi estendido a todos entes federativos (Medauar, 2018, p. 45). O Decreto-Lei define que

todos os serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, representam a Administração Pública Direta; a execução direta de serviços públicos através da competência para atividades estatais pela União, Estados, Municípios e do Distrito Federal (Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Coordenadorias, Delegacias) formam uma administração centralizada, uma vez que o Estado centraliza a atividade, assumindo diretamente seu ônus (Carvalho 2015, p. 356).

O mesmo Decreto-Lei define a Administração Indireta como sendo composta por entidades dotadas de personalidade jurídica própria, sendo estas: Autarquias; Empresas Públicas; Sociedades de Economia Mista e Fundações Públicas². Nesse sentido, o Estado transfere, por seu interesse, os serviços a serem prestados, havendo a execução indireta (Carvalho 2015, p.356).

Ainda no Decreto-Lei nº200/67 no artigo 6º estão dispostos os princípios fundamentais da Administração Federal: Planejamento; Coordenação; Descentralização; Delegação de Competência e Controle. Destes, será foco de atenção a descentralização e delegação de competência, pois estão intrinsecamente vinculados ao assunto dessa pesquisa.

3.1.1 Descentralização e Delegação de Competência

Retomando o conceito de Administração Indireta como conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada (Carvalho, 2015, p.479), é importante a fixação da diferença entre descentralização e desconcentração evitando confusões de conceito. A desconcentração, de forma sucinta, pode ser entendida como a distribuição de atividades no âmbito de uma única pessoa jurídica; sempre do centro para periferia e ocorre entre órgãos ligados por hierarquia (Carvalho, 2015). Nesse caso se mantém a centralização do serviço, havendo desdobramento apenas interno.

A respeito da descentralização, se trata da transferência decisória para matérias específicas a entes específicos que devem atender (Medauar, 2018, p. 51) determinados critérios: possuir personalidade jurídica; ter poder de decisão específicos, reconhecimento do órgão e patrimônio próprio; estar enquadrado dentro

² Incluído pela Lei nº7.596/87.

de normas a respeito da forma de controle do poder central (tutela administrativa ou controle administrativo).

Vide Decreto-Lei nº200/67, no Capítulo III, artigo 10, as atividades da Administração Federal deverão ser amplamente descentralizadas e posta em prática em três eixos principais: dentro dos quadros da Administração Federal (distinguindo níveis de direção e execução); da Administração Federal para a das unidades federadas; da Administração Federal para órbita privada (através de contratos ou concessões). A descentralização, como já visto, também aparece na Reforma Gerencial do Estado de 1995.

Ainda de acordo com o Decreto-Lei nº200/67, o instrumento da descentralização administrativa, será a delegação de competência, justificando a necessidade de garantir maior rapidez e objetividade nas decisões, destacando que o ato de delegação exige precisão de quem delega; a autoridade delegada e as atribuições do objeto de delegação. Sobre isso expressa, Carvalho (2015, p. 358):

“O alvo da descentralização é tão somente a transferência da execução do serviço (delegação), e nunca a de sua titularidade. O que muda é apenas o instrumento em que se dá a delegação: uma hipótese, o instrumento é a lei (que, além de delegar o serviço, cria a entidade que vai executá-lo)”

Assim, o ente tema desse estudo se enquadra no poder delegado, uma vez que, como conceitua Carvalho Filho (2015), a autarquia, representada no Conselhos Profissionais, é “pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado”.

3.1.2 Decreto-Lei nº 200/67 e a Administração Pública Direta e Indireta

Editado em 1967 o Decreto-Lei nº200 “Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”, citado diversas vezes para o embasamento dos conceitos jurídicos-administrativo, estabelece a área da Administração a qual está inserido o objeto do estudo dessa pesquisa, já estabelece a distinção entre Administração direta e indireta.

Administração direta é composta por serviços integrados na estrutura da Presidência da República e dos ministérios, sendo uma administração centralizada,

com vínculo hierárquico entre os órgãos, cumprindo generalidades de tarefas, divididas a partir da desconcentração em nível federal, estadual e municipal.

Ao passo que na Administração indireta as entidades personalizadas (dotadas de personalidade jurídica própria) desempenham de forma descentralizada, serviços e atividades de interesse público, nas diferentes esferas da Administração Pública (federal, estadual e municipal), em geral cada entidade está vinculada, por área de competência de sua atuação, a um órgão da Administração Direta. Os entes da Administração indireta realizam, exclusivamente, atividades específicas, para quais foram criadas (lei específica) e estão sujeitas ao controle parlamentar e à fiscalização financeira, contábil, orçamentária e patrimonial pelos Tribunais de Contas.

O Decreto-Lei nº 200/67, como já mencionado é evocado na construção do PRAE, no qual é proposto a demarcação de quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e área de produção de bens e serviços para o mercado (Bresser-Pereira, 1996). Interessa para fim dessa pesquisa às atividades exclusivas, onde foram alocadas as autarquias. Ainda que não tenha sido mantida a flexibilização idealizada no Decreto-Lei nº200/67 e apesar de não poderem ser repassadas para atividade privada, em essencial por exercerem poder de polícia, as entidades incluídas nas atividades exclusivas, dentro do plano da Administração Gerencial, pode terceirizar serviços que não compunham sua atividade fim.

Quadro 1: Distinção dos setores no aparelho do Estado de acordo com PDRAE

Distinção dos setores no aparelho do Estado de acordo com PDRAE		
Setores	Tipo propriedade indicada	Administração indicada
Núcleo Estratégico – Responsável pela tomada de decisões fundamentais para o Estado	Estatal	Centralizada , estilo burocrático
Atividades exclusivas do Estado – Exercício do poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar(poder extroverso)	Estatal (agencias , autarquias)	Administração Pública Gerencial
Serviços não exclusivos do Estado e competitivos – Envolvem direitos humanos fundamentais (educação e saúde);serviços econômicos relevantes (universidades, hospitais, centro de pesquisas, museus)	Pública ,não-estatal (organizações sociais derivadas do processo de publicização)	Administração Pública Gerencial
Produção de bens e serviços para o mercado – Atividades econômicas voltadas para o lucro que permanecem com o Estado (infraestrutura, passível de privatização)	Privada	Administração Pública Gerencial

Fonte: Elaborado pela autora, 2022

3.2 Autarquias

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/67 em seu artigo 4º e consolidado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37 a Administração Pública Federal compreende a administração direta e a administração indireta, que como parte de qualquer um dos Poderes (União, Estados, Distrito Federal e Municipal) deve obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Quanto a natureza das autarquias, apesar do significado etimológico da palavra autarquia ser comando próprio; autogoverno, no direito positivo, foi ressignificada, segundo Gasparini, para (Direito Administrativo, p.361, apud Celso

Antônio Bandeira de Mello, Prestação. cit. p 62) “toda pessoa jurídica de Direito Público de capacidade exclusivamente administrativa”.

Ainda no Decreto-Lei nº200/67, o legislador estabelece as características que definem as autarquias “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

3.2.1 Personalidade Jurídica

O conceito de pessoa jurídica define que, são entes criados por lei, estabelece a capacidade de serem sujeitos de direitos e obrigações, distinta das pessoas naturais que a compõem, sendo imateriais. Disciplina o Código Civil em seu artigo 41 que a União; os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; os Municípios; as autarquias, inclusive as associações públicas³ e as demais entidades de caráter público criadas por lei são dotadas de personalidade jurídica de direito público.

O início da pessoa jurídica de direito público, no que se trata a criação das autarquias, está intrinsecamente ligado ao princípio da legalidade, pois como orienta Carvalho (2015) “têm o início da sua existência no mesmo momento em que se inicia a vigência da lei criadora”, sendo a lei de criação de iniciativa privativa do Chefe do Executivo na esfera federal, estadual e municipal. Na lei de criação são fixadas as regras específicas para o funcionamento; a competência administrativa e outros aspectos legais pertinentes à atuação da entidade. Assim, como a criação, a extinção das entidades autárquicas se dá por lei.

3.2.2 Patrimônio

Uma das características das autarquias é possuir patrimônio próprio, a respeito disso a norma do Código Civil dispõe no artigo 98: “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem” e define quais sejam: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas. Observa-se que o critério para qualificar o bem como bem público é pertencer a

³ Redação dada pela Lei nº 11.107 de 2005.

qualquer pessoa de direito público, assim, por consequência, a natureza dos bens das autarquias é então, a de bem público (Carvalho, 2015).

O patrimônio das autarquias está sob o mesmo regime jurídico dos bens públicos, que possuem quatro características principais: alienabilidade condicionada; impenhorabilidade; imprescritibilidade e não-operabilidade.

3.2.3 Objeto

As autarquias não exercem serviços e atividades econômicas ou mercantis e de acordo com Carvalho (2015) podem ser classificadas por tipo de objetivo em sete categorias.

- a) assistências (visam conceder auxílio a regiões ou categorias sociais específicas para combater desigualdades, como a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária);
- b) previdenciárias (voltada para previdência social oficial. INSS- Instituto Nacional do Seguro Social);
- c) culturais (voltadas para educação e ensino. UFRGS -Universidade Federal do Rio Grande do Sul);
- d) administrativas (entidades que se destinam às várias atividades administrativas, incluindo de fiscalização. BACEN - Banco Central do Brasil e INMETRO –Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial);
- e) autarquias de controle (enquadram-se as agências reguladoras. ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, ANP –Agência Nacional do Petróleo);
- f) associativas (resultante de associações com fins de cooperação entre entidades públicas, conforme Lei nº 11.107/2005;
- g) autarquias profissionais ou corporativas (encarregadas da inscrição de determinados profissionais e de fiscalizar sua atividade, como por exemplo CRA -Conselho Regional de Administração).

3.3 Conclusão do Capítulo 3

Os recursos para categorizar as autarquias profissionais no tocante da Administração Pública brasileira, requer a imersão em manuais de direito

administrativo, pois os conceitos e definições apresentados são fundamentais para compreensão do que é uma autarquia.

Fica expresso o enquadramento das autarquias dentro da proposição do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), marco da implementação da Administração Gerencial na Administração Pública brasileira. As autarquias correspondem as atividades exclusivas do Estado, pois compreendem, segundo consta no PDRAE “a cobrança e a fiscalização, dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, etc.”, assim é essencial compreendermos que as atividades das autarquias e por consequência, a atividade fim do objeto de estudo desse trabalho, não pode ser repassada para o privado.

As autarquias profissionais, nacionalmente conhecidas por Conselhos Profissionais, exercem atividade típica do Estado, incluindo exercício de poder de polícia, tributação e punição (Carvalho Filho, 2014 p.495). Diferente de outras autarquias, a condição das autarquias profissionais é *sui generis*, portanto é necessário a construção de teoria de suas características, preenchendo as lacunas próprias de suas peculiaridades.

4 CONSELHOS PROFISSIONAIS

Este Capítulo descreve as principais características comuns entre os Conselhos Profissionais. A justificativa que torna os Conselhos Profissionais uma autarquia *sui generis*, fica explícita quando em contraposição com as definições de uma autarquia comum (como visto no capítulo anterior).

4.1 Histórico

A concepção do Estado Novo objetivava modernizar a Administração Pública, criando um lastro para impulsionar o desenvolvimento brasileiro, através de uma série de medidas que garantiriam a transformação de um país essencialmente agrário em país urbano, uma dessas medidas foi o fomento a industrialização. Conforme constata sobre este período Fonseca e Haines (2012 p.1049):

A marca do discurso de Vargas ao longo desse período é reiterar a responsabilidade do governo como agente transformador. Sua tarefa maior era desenvolver o país, sendo necessário superar o atraso o qual passa a ser associado a um passado de marasmo rural, agrário, “oligárquico”, que deveria dar espaço a um Brasil industrial bem pujante econômica e socialmente mais equilibrado. Com clareza a melhoria das condições sociais viria como decorrência do desenvolvimento econômico.

Neste contexto, gradativamente aumentava a concentração de brasileiros nas áreas urbanas, assim como o número de profissionais liberais (advogados, médicos, engenheiros...) e a disputada por espaço de trabalho, seria com aqueles que exerciam suas atividades baseados no conhecimento empírico, os indivíduos não-diplomados, que ocupavam papel relevante na vida cotidiana, não só nas atividades privadas, mas também dentro da esfera pública. Ao passo que as profissões foram sendo regulamentadas, a existência de profissionais práticos deixou rapidamente de ser admitida (VANNUCCHI, 2016). No mesmo período histórico, com surgimento de novas classes de trabalhadores, as organizações sindicais afloram no país.

Cabe a entidade sindical a prática de negociações que garantam aos seus representados a ampliação e a manutenção de garantias de direitos na esfera judicial e social (LOBO, 2006). Existe, para tanto, um ordenamento já consolidado das relações trabalhistas, que são o objeto das entidades sindicais, assegurado através de legislação específica. É imperativo a distinção entre as atividades das entidades

sindicais e associativas, que tem em sua natureza a defesa dos interesses econômicos e sociais das categorias e a atividade normativa e fiscalizadora, exercida pelos Conselhos Profissionais.

A Constituição de 1937 no artigo 138 autorizava a delegação de funções típicas do Estado para sindicatos e associações, tal possibilidade foi mantida pelas Constituições de 1946, 1967 e 1969, durante este período surgiram o que ficou conhecido como Conselhos Profissionais, com atribuição de normatizar e fiscalizar o exercício de determinadas profissões (regulamentadas), com a prerrogativa de cobrar contribuições que visassem sua manutenção (FERNANDES, 2012, p. 68).

A Constituição de 1988 não contempla expressamente os Conselhos Profissionais, no entanto garante o impedimento da delegação de atividades típicas de Estado para entidades privadas. Tal determinação garantiu que a lei ordinária nº 9.649/98, no seu artigo 58, previa “os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa” ser considerada inconstitucional (ADIN 1717-6). Tal fato consolidou que os Conselhos Profissionais são autarquias e a atividade exercida é típica de Estado.

4.2 Da Organização

Os Conselhos Profissionais não possuem uma legislação única, cada nova profissão regulamentada se dá por uma lei própria, que acaba por se desdobrar na constituição de um novo Conselho. Na constituição legal dos Conselhos Profissionais, estão previstos os critérios para eleição dos membros da gestão; número de membros; tempo de mandato; atribuições da entidade; constituição da renda; exercício profissional; infrações e penalidades.

Estes organismos têm estrutura federativa (Conselhos Federais) e possuem representação a nível regional (Conselhos Regionais), que podem ser compostos por mais de uma unidade da federação (Figura 2). Para o exercício legal das profissões regulamentadas é obrigatório a inscrição e adimplência financeira no respectivo Conselho, tanto para pessoa física, como pessoa jurídica, conforme previsto em legislação específica. Assim, ficam a sujeição da normatização e fiscalização, exercida pelos Conselhos, um contingente considerável dos profissionais no Brasil. O serviço é prestado em prol da defesa da coletividade, visando garantir aos cidadãos a prestação de serviços que não acarretem prejuízo ao patrimônio e a vida de forma geral.

Figura 2: Divisão por região dos Conselhos Regionais de Nutricionistas (CRN)

Fonte: Site do Conselho Federal de Nutricionistas



4.3 Composição da gestão dos Conselhos Profissionais

De acordo com a previsão legal, a composição dos Conselhos Federais ocorre, geralmente, pelo voto dos representantes regionais, uma escolha indireta. As eleições para gestão dos Conselhos Regionais ocorrem através do voto da respectiva categoria. O pleito é organizado através de disputas entre chapas, a eleição ocorre por voto direto, secreto e a participação é obrigatória para todas as pessoas físicas com inscrição ativa. Os candidatos devem atender a pré-requisitos, tais como adimplência e tempo de inscrito, cada Conselho Profissional estabelece os critérios quanto ao número de membros por chapa e tempo de mandato. De forma geral, não há exigência quanto a notório conhecimento técnico e ou experiência na área da Administração Pública.

Apesar do pleito se tratar de um processo via votação, a criação do primeiro Conselho Federal (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura em 11/12/1933), ocorreu de forma corporativa, tendo em vista que foi através de decreto que o governo federal indicou seu representante, bem como elencou quais entidades e de que forma, se daria a escolha dos demais representantes (Decreto nº23.569/1933). Dessa forma, apenas os profissionais vinculados a seleta de entidades escolhidas, teve direito de escolha.

Como em uma eleição comum, a disputa pode se dar no campo das ideias, mas também pode contar com uso de recursos financeiros díspares e não afasta a possibilidade de representação de interesses de particulares e nesse sentido, a pesar de legal, o formado que vigora nas eleições dos Conselhos não atenderia por completo o princípio da impessoalidade que “visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias (...) favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos, exercício do poder de polícia” (MEDAUAR, 2018, p.119). Por se tratar de uma eleição, essa escolha mantém o caráter político.

Os profissionais eleitos passam a exercer o cargo de conselheiros (executam todo rol executivo e deliberativo) e diferentemente das autarquias comuns onde existe a possibilidade de indicação (pelo Executivo) de agentes externos para ocupar cargos, a escolha da composição da diretoria (presidente e vice) e das diversas câmaras e comissões internas somente pode ser ocupada pelos representantes eleitos, a divisão dos cargos ocorrem através de critérios próprios . Fato que pode suscitar o não atendimento, por completo, do princípio da impessoalidade.

Os conselheiros eleitos desempenham de forma temporária, a função de agentes públicos (por força de lei). Dessa forma não são considerados servidores públicos, contudo exercem uma função pública e, por essa razão sujeitam-se às normas da entidade, bem como legislação cível e penal no que couber. Sendo assim, havendo lesão a terceiros, estes agentes públicos deverão ser responsabilizados em caso de dolo ou culpa em ação de regresso proposta pelo Estado, que no presente caso é a Administração Pública. Respondem também por ações que possam figurar como atos de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, recentemente alterada pela Lei nº 14.230/2021.

Além dos conselheiros, compõem o quadro dos Conselhos Profissionais a área técnica, que realiza a fiscalização e os agentes administrativos, a normalização. Com exceção dos conselheiros que são eleitos, o corpo técnico (fiscalização) e administrativo (normalização) ingressa através de concurso público. Ainda que o ingresso ocorra via concurso, os trabalhadores são regidos pelo regime da CLT (Consolidação das Leis Trabalhistas).

4.4 Servidores Públicos nos Conselhos Profissionais

A exigência de concurso público para os trabalhadores dos Conselhos Profissionais,

atende diretamente a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, II “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”, no entanto há uma celeuma frequente sobre o enquadramento desses trabalhadores como partícipes ou não do Regime Jurídico Único (RJU).

Sobre o entendimento que os trabalhadores ingressantes no quadro funcional do Conselhos, devem ser regidos pelo RJU, destaca Guerra (2020, p.9) “o regime normal dos servidores públicos teria mesmo de ser o estatutário, pois este (ao contrário do regime trabalhista) é o concebido para atender a peculiaridades de um vínculo no qual não estão em causa tão-só interesses empregatícios, mas onde avultam interesses públicos” (apud Bandeira de Mello, 2008).

O entendimento em oposição justifica que, sendo os Conselhos Profissionais uma autarquia de espécie *sui generis*, de pessoa jurídica de Direito Público não estatal, com autonomia administrativa e financeira, e que não fazem parte da estrutura orgânica do Estado, mas estando sujeitos às regras constitucionais, a inclusão no RJU poderia comprometer a autonomia destes (COFECON, 2020).

Dessa forma se encontra o trabalhador, servidor público, admitido através de concurso para exercer a atividade (fim) fiscalizatória, em um sistema de autorregulação, sem contar com a segurança prevista no artigo 41 da CF/88 “são estáveis, após três anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público”. Também compõem a realidade dos Conselhos os trabalhadores contratados por livre nomeação e livre exoneração, os cargos comissionados ou de confiança (assessoramento, chefia e direção), além dos trabalhadores contratados via serviço terceirizado.

Quadro 2: Definições, entendimentos e orientações a respeito dos cargos comissionados e a terceirização

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

	Cargo Comissionado
Lei CF/88	Art.37 II "a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; Art.37 V "as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento"
Entendimento doutrina [1] [2]	"Os cargos de confiança (...) só se justificam para o desempenho de atividades de direção, chefia e assessoramento, logo, incompatível com atribuições de natureza eminentemente técnica, que condicionam a realização do concurso para o seu provimento, sob pena de representar ofensa ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal." " determina que a criação de cargos comissionados somente se justifica para funções de direção, chefia e assessoramento e não para atividades burocráticas, técnicas ou operacionais."
TCU sumula 231	"A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada" "nulidade das admissões efetuadas com inobservância da realização de concurso público, estabelecendo, contudo, como marco a data de 18.5.2001" "Inexistindo lei que estabeleça para os conselhos os percentuais mínimos, seria plausível fixar o percentual de 50% dos comissionamentos para o pessoal com vínculo efetivo com as entidades, ficando a outra metade para livre escolha dos administradores"

Diferente do que pode acontecer com outros serviços públicos, a ação exercida pelos Conselhos fiscaliza grupos específicos e a própria existência da entidade não é de conhecimento geral da sociedade, o que pode dificultar o reconhecimento público do trabalho destes servidores.

Ainda que o exercício do poder de polícia seja atividade exclusiva do Estado e os Conselhos, como já visto, o exercessem por delegação, ainda assim essa prerrogativa não afasta a lógica gerencialista na busca de uma "máquina" mais enxuta e eficiente, que pode ser potencializada pelo viés político ideológico das gestões eleitas e pela ausência de regramento jurídico geral para esse tipo de autarquia. O *éthos* do serviço público prestado pelos Conselhos Profissionais, que agem em defesa da sociedade ou seja do bem comum, não é compatível com aquilo que rege o modelo da iniciativa privada, portanto há, nesse contexto, exigência da máxima observância aos princípios norteadores previstos no artigo 37 da Carta Magna, em especial ao princípio da legalidade, que segundo Carvalho Filho "em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios".

Os servidores públicos, admitidos por concurso público e sob regime celetista, contam apenas com a possibilidade de uma organização coesa entre os servidores de diferentes

Conselhos Profissionais em conjunto com representações sindicais, para terem representatividade em grandes pautas, visto que a organização dessas entidades em sistemas (Conselhos Federais e Conselhos Estaduais), fragiliza a realidade local dos servidores.

4.5 Fonte de Arrecadação

Desde a sua origem, os Conselhos Profissionais foram dotados da capacidade de arrecadação através de taxas e multas, evoluindo para cobrança compulsória de anuidades, tanto da pessoa física como jurídica. Os Conselhos não recebem repasse da União, caracterizando sua autonomia financeira, que provém da tributação exercida as pessoas físicas e jurídicas.

A Constituição Federal de 1988 prevê em seu artigo 149 que “compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos artigos 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no artigo 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo”. Essa disposição garante a cobrança por parte dos Conselhos, já que desempenham funções próprias e típicas do Estado, através do poder delegado.

A delegação do poder de polícia garante também aos Conselhos a cobrança de taxas, conforme previsto no Código Tributário Nacional (CTN) em seu artigo 77 “as taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.

Tanto as anuidades como as taxas cobradas pelos Conselhos Profissionais, são de natureza jurídica tributária do tipo tributo, a respeito, o artigo 3º do CTN dispõe “tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Esclarece Eduardo Sabbag (Código Tributário Nacional Comentado, 2018), que a ênfase na prestação pecuniária, afasta possibilidade de outras formas de tributo que não em moeda corrente, como em bens ou em trabalho e ressalta que condição da compulsoriedade é decorrente da legalidade prevista na Constituição Federal de 1988 no artigo 5º. II.

A cobrança compulsória de anuidade para os inscritos nos Conselhos, como visto, é uma condição legal, no entanto é razão de discordância contínua. A Lei 13.467/2017, da reforma trabalhista, tornou facultado a contribuição sindical, a justifica dessa decisão foi: modernização da legislação do trabalho; a facilitação à criação de empregos frente à forte crise econômica que o país atravessava; a diminuição da litigiosidade na Justiça Trabalhista; a ampliação da liberdade sindical nas relações coletivas (BRASILEIRO e BRASILEIRO, 2021, p.2397).

Pelo mesmo viés, criou-se a expectativa de desobrigação da cobrança das anuidades pelos Conselhos, como defendido por José Pastore, presidente do Conselho de Emprego e Relações do Trabalho da Fecomércio-SP (Correio Braziliense, 2019), o benefício do fim da cobrança compulsiva seria:

“o esforço para eliminar interferências e distorções que redundam em reservas no mercado de trabalho, o que limita o recrutamento dos mais competentes da forma mais livre possível”

Tal desobrigação só seria viável se houvesse mudança na natureza jurídica dos Conselhos, como pretendia discutir a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 108, de 2019, mas que foi retirada pelo Governo Federal em julho de 2021.

A respeito das isenções fiscais, por serem uma autarquia federal e de acordo com o artigo 150, VI, “a” da Constituição Federal, “é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros”. Caracterizando imunidade tributária recíproca, de caráter subjetivo e autoexecutável, instituída pelo texto constitucional como instrumento destinado a harmonizar e fortalecer o pacto federativo, preservando a autonomia dos entes respectivos, e evitando que disputas políticas tenham origem em contenciosos tributários estabelecidos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, uns para com os outros.

Na mesma seara da autarquia federal, devem executar os processos licitatórios observando às disposições da Constituição Federal, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e, posteriormente, o Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. De acordo com a Lei nº 8666/93, a licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios regem a Administração Pública.

Sendo públicas as receitas dos Conselhos Profissionais, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU), através da submissão anual de relatório de gestão (conjunto de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, organizado para permitir a visão sistêmica do desempenho e da conformidade da gestão dos responsáveis), conforme norteia o documento produzido pelo próprio TCU, denominado Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais (2014).

4.6 Prerrogativa do Poder de Polícia

O princípio da supremacia do interesse público, preza que o interesse particular deve se curvar diante do interesse coletivo, para garantir que tal fim seja assegurado, o Estado dispõe de restrições aos direitos dos indivíduos, dessa forma, como conceitua Carvalho (2015, p.82) “quando o Poder Público interfere na órbita do interesse privado para salvaguardar o interesse público, restringindo direitos individuais, atua no exercício do poder de polícia”.

O exercício do poder de polícia precisa atender três condições, conforme Carvalho (2015, p.81)

A pessoa jurídica deve integrar a estrutura da Administração Indireta, isso porque sempre poderá ter a seu cargo a prestação de serviço público; a competência delegada deve ter sido conferida por lei; o poder de polícia há de restringir-se à prática de atos de natureza fiscalizatória, partindo-se, pois, da premissa de que as restrições preexistem e de que se cuida a função executória, e não inovadora

Os Conselhos Profissionais possuem a prerrogativa do exercício do poder de polícia, pois atendem aos critérios acima mencionados e o exercem através da fiscalização da atuação profissional (esfera da pessoa física e pessoa jurídica). No exercício da atividade do poder de polícia se dá por dois tipos de atos: normativos e concretos.

Os atos normativos têm características de conteúdo genérico, abstrato e impessoal, as restrições são perpetradas por meio de decretos, regulamentos, portarias, resoluções, instruções e outros de idêntico conteúdo (Carvalho, 2015. p.85). Quanto aos atos concretos são preordenados a determinados indivíduos plenamente identificados, como exemplo, atos sancionatórios, como a multa e atos de

consentimentos, tais como licenças e autorizações (Carvalho, 2015. p.85). Nesse sentido, os Conselhos Profissionais podem regular a atividade profissional através de atos normativos, se porventura, se fizer necessário alguma ação, ocorre a prática do ato concreto.

É imperativo a ciência que a expressa delegação do poder de polícia é pautada no inafastável confronto entre os interesses públicos e privados (Carvalho, 2015, p.75). Se entende que a delegação do poder de polícia aos Conselhos Profissionais, exige a máxima observância no atendimento do princípio da legalidade, onde toda atividade administrativa deve ser autorizada por lei e o princípio da impessoalidade, onde Administração deve estar voltada para o interesse público.

4.7 Fiscalização

A regulamentação de uma profissão, não obriga a criação de um Conselho Profissional, uma vez que a fiscalização das atividades profissionais pode ser exercida pela administração direta (FERNANDES, 2012). Quando há efetiva necessidade de instituição de um novo Conselho, esse tem como propósito primordial, regular e fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas, cabendo então, a obrigatoriedade aos profissionais de estarem inscritos para o exercício legal da profissão.

Os Conselhos Profissionais possuem, como já exposto, competência para regular e fiscalizar através do poder de polícia, que segundo Medauar (1975) representa o “conjunto de atribuições concedidas à Administração para disciplinar e restringir, em favor do interesse público adequado, direitos e liberdades individuais”, reiterando o claro objetivo de sua existência como braço da ação do Estado, resguardando a sociedade da atuação de maus profissionais.

A fiscalização é feita tanto pelos fiscais em campo e pelo corpo administrativo dentro dos Conselhos, deferindo inscrições, averiguando irregularidades e possíveis faltas éticas no exercício da profissão. Os atos dos agentes contam com a presunção de veracidade e legitimidade, imperatividade e autoexecutoriedade, esta quando houver previsão legal expressa (GAMBA, 2004).

Deve ser reiterado que não cabe aos Conselhos Profissionais a defesa de direitos e interesses da respectiva categoria, tal tarefa é exercida por associações e ou sindicatos, cabendo aos agentes a fiscalização técnica, ética e não obstante, a

fiscalização dos tributos. Constatada falta pelo agente fiscalizatório, cabem sanções administrativas tais como multas, interdição de estabelecimentos, suspensão da comercialização de produtos, suspensão ou cancelamento de inscrição etc.

Conforme dispõe no artigo (“A Fiscalização do Exercício das profissões pelos Conselhos e Ordens”), a autora (juíza do Tribunal Regional Federal da 4ª Região), Luísa Hickel Gamba afirma que “é da natureza jurídica de sanção administrativa que decorre a aplicação de regime jurídico próprio aos procedimentos de fiscalização que nesse âmbito exercem os conselhos e ordens profissionais”. Na sequência, elenca:

1) as infrações e sanções administrativas devem estar estabelecidas em lei, já que restringem direito individual assegurado na Constituição federal (livre exercício profissional);

2) os procedimentos de fiscalização e, sobretudo, a aplicação das sanções deve observar procedimento administrativo formalizado (devido processo legal);

3) na aplicação das sanções deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa (vista do que se apura ao acusado e ao menos uma única oportunidade de apresentação de defesa);

4) na aplicação das sanções, sobretudo, naquelas em que o agente tenha discricionariedade na escolha da sanção, dentre as cominadas na lei, deve ser observada a proporcionalidade;

5) prescrição de 5 (cinco) anos (Lei nº 6.838, de 1980).

Compreendida a composição legal, é importante reiterar que a gestão dos Conselhos(regional e federal)têm autonomia para orientar quais áreas priorizadas na fiscalização. A exemplo disso, a escolha do Conselho Federal de Educação Física (CONFEF), que frente a realidade do isolamento social, consequência da pandemia do Covid-19, percebeu a proliferação do crescimento de prescrições on-line e entendeu necessário adaptações na fiscalização perante o exercício profissional remoto (Revista Educação Física, 2020), intensificando o monitoramento nas redes sociais (Instagram, Youtube ...).

Ao passo que o Conselho Federal de Medicina (CFM) emitiu o parecer nº 04/2020, no qual reconhecia que cloroquina e a hidroxicloroquina não eram eficazes contra a Covid-19, no entanto, afirmava que a prescrição dos medicamentos por parte dos médicos não acarretava infração, justificando essa deliberação através do respeito à autonomia médica. A posição adotada pelo CFN foi publicamente criticada por diversas entidades na área da saúde, chegando a ser pauta da Comissão

Parlamentar de Inquérito da Pandemia do Covid-19. A Associação Brasileira dos Médicos pela Democracia⁴, apontou o caráter político ideológico da decisão do CFN, pois em situação semelhante, condenou a prescrição de fosfoetanolamina, que estava sendo usada no tratamento de diversos cânceres sem ter eficácia comprovada e teve uma posição completamente diferente no caso da cloroquina e a hidroxicloroquina, igualmente sem comprovação.

Os exemplos demonstram que a gestão dos Conselhos, através da visão do grupo no poder, pode orientar a fiscalização. Portanto, atender aos princípios da Administração Pública parece ser a salvaguarda para os agentes, servidores públicos, da área da fiscalização profissional. Nesse sentido, a moralidade, deve ser percebida como afastamento do cumprimento imoral da lei, executada a fim de prejudicar ou favorecer alguém, o agente fiscalizador mesmo amparado no ordenamento jurídico, não possui justificativa para agir, senão na garantia do interesse público e necessário (MEDAUAR, 2014).

4.8 Fiscalização dos Conselhos Profissionais

Os Conselhos Profissionais não estão sujeitos à supervisão ministerial uma vez não recolhem receita pública e não recebem recursos previstos em lei orçamentária anual, bem como o Poder Executivo não tem jurisdição para nomear conselheiros, estas características já foram justificativas excludentes quanto a obrigatoriedade de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU), porém o Acórdão 2.666/2012 determinou a obrigatoriedade de prestação anual das contas ordinárias. A prestação se dá através de Relatório de Gestão dos Conselhos, as representações regionais apresentam o relatório aos Conselhos Federais que devem compilar os dados e encaminhar relatório final ao TCU.

Conforme orientação do próprio TCU, o Relatório de Gestão deve oferecer uma visão estratégica e de como serão estruturados os objetivos da entidade, bem como uso dos recursos. A estrutura deve prever: mensagem do Dirigente Máximo; visão geral organizacional e ambiente externo; governança, estratégia e alocação de recursos; riscos, oportunidades e perspectivas; resultados e desempenho da Gestão e informações orçamentárias, financeiras e contábeis. No Relatório de Gestão,

⁴ Entrevista à BBC Brasil em 21/10/2021.

também deve indicar o rol de responsáveis: o dirigente máximo (normalmente o presidente) o segundo nível de direção (normalmente os vice-presidentes ou diretores) e eventualmente, aqueles que praticarem atos de gestão examinados pelo TCU. Não deve incluir conselheiros ou membros de colegiados que não sejam membros da diretoria executiva ou que não tenham exercido papel executivo no exercício.

O Relatório de Gestão é uma ferramenta expressa de controle externo junto da gestão dos Conselhos, conforme previsto na Constituição Federal, no artigo 71. O TCU analisa e julga as contas dos administradores de recursos públicos federais, podendo o dinheiro estar sob a responsabilidade de pessoas físicas ou jurídicas, de servidores públicos ou pessoas que estejam, ainda que temporariamente, nessa condição.

Um exemplo notório da atuação do Tribunal de Contas da União, foi a operação conjunta com Polícia Federal e o Ministério Público Federal no ano de 2016, que teve como objeto o Conselho Federal de Odontologia (CFO), acerca de irregularidade nos exercícios 2013 a 2015. Na ocasião entre as principais irregularidades constatadas estavam práticas de peculato; pagamentos indevidos de diárias, passagens e hospedagens; pagamentos concomitantes de diárias e ressarcimento com alimentação; indícios de aquisição antieconômica de imóvel; contratações e aquisições ilegais e antieconômicas. No âmbito do TCU as irregularidades foram examinadas realizando cruzamentos das informações obtidas em fiscalização com dados fornecidos pelo Ministério Público Federal resultando no Acórdão 2159/2017⁵. Não é uma ação excepcional do TCU, outros vários Conselhos, principalmente no âmbito regional, por motivos diversos, passam por processos.

O Tribunal de Contas da União, não é a única ferramenta que a sociedade dispõe na fiscalização dos Conselhos, além dos princípios fundamentais em especial a publicidade, uma das preposições da Administração Pública gerencial é tornar o cidadão um usuário dos serviços e assim, fiscal da execução desses. Converte nesse entendimento a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12527/2011 que regula o acesso à informação e que atende o inciso II, do § 3º, do artigo 37: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando

⁵ https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:%22ACORDAO-COMPLETO-2278310%22/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0

especialmente”⁶ a Lei nº 13.460/2017 que “dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”.

A Lei nº 13.460/2017 esclarece que usuário é toda pessoa física ou jurídica que utiliza do serviço público; seus direitos e deveres, bem como elenca as ferramentas de informação; manifestação e participação a serem disponibilizadas pela Administração Pública para seus usuários. A referida Lei cita expressamente a Carta de Serviços do Usuário, que objetiva informar sobre os serviços prestados, as formas de acesso, compromissos e padrões de qualidade ; as Ouvidorias, através das quais os usuários se manifestam a respeito do serviço público e os Conselhos de Usuários, que prevê a participação desses no acompanhamento e avaliação dos serviços prestados, composto por representantes através de processo aberto e plural, podendo ser consultado quando houver indicação do ouvidor. Assim, os usuários do serviço prestado pelos Conselhos Profissionais, pessoas físicas ou jurídicas podem recorrer as ferramentas de participação na fiscalização e participação dessas entidades.

4.9 Conclusão do Capítulo 4

A anatomia dos Conselhos Profissionais que em muito diverge das autarquias comuns, deixa claro o motivo de sua condição de autarquia *sui generis* .

O exame da estrutura básica deste modelo de autarquia exige o entendimento de diversos manuais não só no campo do direito administrativo, mas também trabalhista e tributário, além da constante consulta a legislações específicas o que possivelmente denote a ausência de materiais compilados na temática dos Conselhos Profissionais.

A ausência do tema dos Conselho Profissionais na Constituição de 1988 , provavelmente gerou e gera celeumas, não só na discussão sobre a forma de regime dos servidores públicos, mas possivelmente tenha suprimido a relevância, o impacto, destas entidades não só no mundo do trabalho como na sociedade como um todo.

A partir do que se depreende, para além de compreender a ação fiscalizatória e normativa dos Conselhos de forma objetiva, que está consolidada no âmbito jurídico, pode se concluir a necessidade de vigilância quanto a inafastável caráter subjetivo

⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional nº19 de 1998.

existente em qualquer atividade humana.

5 ANÁLISE DA REALIDADE PRÁTICA DOS CONSELHOS PROFISSIONAIS

A expressão *sui generis* significa⁷ “único em seu gênero” e pode ser entendida como uma qualificação em sentido ao Bem, mas também como indicação a algo esquisito, no sentido Mal. A classificação dos Conselhos Profissionais como autarquia *sui generis*, pode compreender o significado expresso acima, ora porque indica a natureza diversa e peculiar, ora porque seu enquadramento na Administração Pública acarreta um *modus difuso* para composição de gestão, contratação e atuação da entidade.

A respeito das características apresentadas no capítulo anterior, se pode constatar que o enquadramento dos Conselhos está de acordo com ordenamento jurídico, motivo pelo qual é constantemente citado um *rol* de normas, resoluções, leis e atos próprios de tribunais, como acórdãos. Assim, no que diz respeito a esta pesquisa, cabe o juízo crítico da estrutura apresentada e as implicações na prática.

Os Conselhos Profissionais, como já abordado, cumprem o papel de zelar a coletividade, se valendo do seu arcabouço legal e para isso, também podem estabelecer parcerias com outras entidades como secretarias estaduais; Ministério Público; vigilâncias sanitárias entre outros, aprimorando os mecanismos de fiscalização. No entanto, mesmo com seu papel fiscalizador, que conta com poder de polícia, na prática há evidências que os Conselhos também representem os interesses das respectivas categorias.

Recentemente, ainda no ano de 2023, dois grandes Conselhos Profissionais tiveram protagonismo em ações que representavam interesse de suas categorias, agindo fora da atividade fim.

Durante a tramitação PLS nº 68/2017, que originaria a Lei Geral dos Esportes nº 14.597/2023, dispõe sobre o Sistema Nacional do Esporte (Sinesp) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Esportivos (SNIIE), a ordem econômica esportiva, a integridade esportiva e o Plano Nacional pela Cultura de Paz no Esporte. Os Conselhos Profissionais de Educação Física (CREFs) formaram uma comitiva que, em nome de 360 mil profissionais, participou de diversas reuniões com membros do Senado Federal, reforçando a pauta da adoção de critérios para que ex-atletas possam exercer atividade de treinador esportivo, desde que devidamente registrados

⁷ Definição do Doutor em Linguística e Letras Claudio Moreno.

no CREF⁸.

Na esfera judiciária, o Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul (Cremers) protocolou, em maio de 2023, uma petição junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, para suspender a liminar que autorizou abertura de novas vagas no curso de medicina, ofertado pela Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) no Rio Grande do Sul. A medida foi tomada após reunião entre o Cremers, o Sindicato Médico do Rio Grande do Sul (Simers) e a Associação Médica do Rio Grande do Sul (AMRIGS) com a ULBRA⁹

A demanda defendida pelos CREFs indica além de interferência fora da sua esfera, uma ação lobista, no sentido de exercer pressão como grupo organizado, junto ao legislativo, quando dá ênfase na necessidade de regulação e inscrição de determinado grupo no Conselho de Educação Física. Não obstante, o Cremers optou por acionar o Poder Judiciário frente a não concordância de criação de vagas em curso de medicina, ainda que caiba ao MEC esta prerrogativa e ou aos interessados diretos (faculdades, mantenedoras...).

Em uma outra situação o Conselho Federal de Administração (CFA); Conselhos Regionais de Administração (CRA); Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD) e Sindicato dos Administradores de Goiânia, impetraram junto ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ação contra o Parecer CNE/CES nº 266/2010 que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública, bacharelado. As entidades citadas se posicionaram, alegando a possibilidade da divisão na profissão de Administrador, ignorando o objetivo de uma formação diferenciada que habilite o profissional às demandas da Administração Pública. Observa-se ação conjunto do Conselho Profissional junto a entidades classistas que tem objetivo de defender os profissionais.

Sugestiona que apenas a fiscalização de contas, feita pelo TCU, não alcance a subjetividades implicada na gestão dos Conselhos, os exemplos expostos denotam características corporativistas e de reserva de mercado.

Vale retornar à situação dos servidores públicos dos Conselhos. Servidores públicos que apesar de concursados, não contam com a segurança da estabilidade,

⁸ Notícia vinculada no site do CREF2/RS em 20/04/2023

<https://crefrs.org.br/comunicacao/noticias/index.php?operacao=mostrar&id=1926>

⁹ Notícia vinculada no site do Cremers em 16/05/2023 <https://cremers.org.br/cremers-aguarda-analise-de-peticao-no-trf-1-para-barrar-novos-cursos-de-medicina/>

prevista no artigo 41 da Constituição Federal. Estes servidores públicos não raro, são alvos por parte da gestão dos Conselhos, que parecem desconhecer a exigência de que, o poder de polícia não pode ser desempenhado por agente privado, criando *gaps* que acabam fragilizando a gestão de pessoas nestas entidades, gerando processos trabalhistas, onerando a própria instituição e gerando demanda no sistema judiciário. Entre os anos de 2007 e 2022, foram dezenas de processos movidos por Conselhos Profissionais na busca por superar a obrigatoriedade de concurso público como forma de contratação. É possível que haja, por parte dos conselheiros o entendimento que o modus público não seja eficiente, tal qual, teoricamente, o privado com a facilidade de contratação de acordo com o mercado.

Os concursos públicos têm a função de democratizar o acesso ao serviço público, um processo seletivo que deve ter suas etapas e exigências expressas em edital específico, ou seja, havendo interesse da gestão do Conselho Profissional, atendendo as premissas legais, a seleção dos servidores pode ser qualificada sem que haja prejuízo a Lei e aos princípios constitucionais.

No tocante aos princípios constitucionais, foi em decorrência do projeto implantado a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que teve por objetivo implantar o modelo gerencial em substituição ao burocrático na Administração Pública, que através da Emenda Constitucional nº 19/1998, foi incluído o princípio da eficiência. A eficiência é uma proposição da área da Economia e da Administração, o modo de fazer, o uso racional de recursos e insumos, dentro da Administração Pública gerencial, além da melhor forma de alocar, deve satisfazer o interesse do usuário do serviço público.

Na perspectiva da Administração Pública gerencial, se reitera que os Conselhos Profissionais atendem o objetivo de descentralização dos serviços públicos, tarefa que garantiria a modernização do Estado. O controle da prestação desses serviços seria responsabilidade do cidadão-usuário, que como cliente tem o dever e o direito de fiscalizar o prestador do serviço, no caso o Estado, que acaba por ser representado pelo servidor público, que segundo o modelo gerencial deve ter maior responsabilização. No caso específico dos Conselhos Profissionais, os servidores públicos além de não comporem as esferas de tomada de decisão, ainda estão submetidos a gestão de conselheiros e como já citado, mesmo com ordenamento jurídico contrário, exercem de seu poder para “contornar” a forma de contratação via concurso público. A partir dessa perspectiva é possível que haja

insegurança por parte dos servidores dos Conselhos para o exercício da atividade fim, a fiscalização.

O modelo gerencial determina a ampliação dos mecanismos de controle utilizando a combinação: controle de resultados; controle contábil, controle por competição administrativa e controle social. O TCU que fiscaliza, como já visto, os Conselhos Profissionais através de relatórios de gestão se tornam responsável pelo controle de resultados e contábil, quanto a competição administrativa, não cabe a realidade dos Conselhos visto que, a delegação é permitida apenas para uma determinada entidade. Ainda que raramente mais de uma categoria possa exercer a mesma função, por exemplo :responsabilidade técnica na indústria de alimentos pode ser área de disputa entre engenheiro de alimentos e o nutricionista. Tal situação não caracteriza uma competição, visto que há determinações técnicas e legais que resguardam a atuação das categorias profissionais. É importante ressaltar que a ausência de competição administrativa, nada tem a ver com a disputa de espaço de trabalho com as profissões exercidas sem exigência de inscrição em Conselho Profissional.

A respeito do mecanismo de controle social, onde o cidadão-usuário pode exercer a fiscalização e como referido do Capítulo 4 item 4.1.8, por força de Lei, os Conselhos Profissionais devem ofertar uma série de serviços possibilitando que as informações estejam ao alcance da sociedade. Assim, se optou então em fazer uma pesquisa empírica a fim de verificar o atendimento das Leis nº 12527/2011 (acesso à informação) e nº 13.460/2017 (dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública), foram selecionados nove Conselhos Profissionais, correspondendo a 1/3 das entidades com representação no Rio Grande do Sul. A seleção das entidades se deu de forma aleatória e os sites institucionais foram fonte da pesquisa. As referidas Leis determinam o uso das seguintes ferramentas: Portal da Transparência, Ouvidoria, Carta de Serviços e Conselho de Usuário. Verificou-se a disponibilidade das ferramentas nos sítios eletrônicos institucionais das entidades.

Quadro 3 – Conselhos Profissionais: mecanismos de interface com a cidadania

CONSELHO PROFISSIONAL	PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	OUVIDORIA	CARTA DE SERVIÇOS	CONSELHO DE USUÁRIOS
CRECI RS	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CORE RS	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CRA RS	SIM	SIM	NÃO	NÃO
COREN RS	SIM	SIM	SIM	NÃO
CRF RS	SIM	SIM	SIM	NÃO
CAU RS	SIM	SIM	SIM	NÃO
CREMERS	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CRQ RS	SIM	SIM	NÃO	NÃO
CRESS RS	SIM	NÃO	NÃO	NÃO

Fonte: Elaborado pela própria autora (2023).

Com base no resultado exposto no quadro acima se percebe a existência de uma seletividade na escolha das ferramentas disponibilizadas. É possível que o atendimento de duas das quatro ferramentas, esteja ligada as exigências do TCU, já que tanto os dados disponíveis no Portal da Transparência como da Ouvidoria, fazem parte do relatório de gestão que os Conselhos devem apresentar. A realidade representada nessa coleta empírica, retrata uma das maiores distorções entre a teoria da Administração Pública gerencial e seu *modus operandi*, a que o cidadão-usuário é partícipe ativo no controle do Estado gerencial. A respeito da exposição de indicadores de desempenho e canal de reclamações, ambos citados no PDRAE, item Projeto Cidadão (8.2.1), alcançado seu atendimento, no entanto no que demanda a exposição de serviços mais detalhada em forma de documento (carta de serviço) e a inclusão do cidadão-usuário na avaliação dos serviços, parece se perder em prol do atendimento do princípio da eficiência, o qual pode facilmente ser justificado através da compilação e mensuração de números, sem a participação crítica e construtiva da sociedade civil.

A escolha de conselheiros para gestão dos Conselhos Profissionais, dentre os pares da categoria, sem que haja obrigatoriedade e ou possibilidade da inclusão de

servidores públicos ou indicação externa na composição, como acontece em autarquias comuns, pode ser fato gerador de conflito de interesses.

As questões de ordem jurídica, previstas nas leis de criação dos Conselhos Profissionais, até o momento, apenas determinam regras básicas para que os profissionais eleitos assumam como conselheiros.

O princípio do atendimento do interesse público não foi elevado a um princípio constitucional, nem por isso sua importância é menor na Administração Pública. A existência dos Conselhos Profissionais está calcada em regular, orientar e fiscalizar a atividade profissional resguardando a sociedade, se entende que o princípio do interesse público, no sentido de “bem de toda a coletividade” (MEDAUAR, 2018) deve igualmente ser atendido, assim como os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e da eficiência. Nesse ponto do ordenamento jurídico-administrativo é que parece residir o conflito de interesse, uma vez que única restrição que impeça associação de interesse das pessoas jurídicas na orientação da gestão dos Conselhos é a ética. Na esteira do pensamento do filósofo Paul Ricoeur, a ética estaria associada às práticas concretas, sem a presença da obrigatoriedade das normas e deveres, sendo opcional.

Também se poder afirmar que, apesar da realidade dos Conselhos Profissionais, esta pesquisa identificou possibilidades que caracterizam conflito de interesse na ação dos Conselhos, algumas de forma mais subjetiva e outras de forma expressa. Exemplifica este conflito a relação do presidente do Conselho Regional de Corretores de Imóveis - 3º Região (CRECI-RS), Márcio Bins Ely, e sua atuação no Poder Legislativo municipal na cidade de Porto Alegre, na qual é vereador pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT) e integrante das comissões: Frente Parlamentar do Mercado Imobiliário e Frente Parlamentar de Apoio a Regularização Fundiária. Atuando como vereador, foi autor de dois Projetos de Lei Legislativos (PLL): nº 014/20 (“determina que, nas escrituras públicas de compra e venda de bens imóveis a título oneroso, constem informações relativas à pessoa física ou jurídica que intermediarem as respectivas transações imobiliárias” - no texto do PLL fica explícito a inclusão do número de inscrição no CRECI) e nº 121/19 (que obrigava plataformas digitais de locação em geral, a terem suas atividades regradas pela legislação aplicável às imobiliárias e os corretores de imóveis, em Porto Alegre).

Em atividade como presidente do CRECI-RS é membro da Comissão de Assuntos Parlamentares do Conselho Federal dos Corretores de Imóveis (COFECI).

Tal Comissão atuou junto a deputados e senadores que aderiam à Frente Parlamentar Mista de Apoio ao Mercado Imobiliário, que tem por objetivo defender o setor imobiliário e suas pautas no Congresso Nacional¹⁰.

Nesse sentido fica expresso a mobilização do representante político na figura de Márcio Bins Ely, nas pautas de interesse da categoria, inclusive cumprindo o disposto no artigo 7º da Lei nº 6350/78 que regula a profissão: “Compete ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais representar, em juízo ou fora dele, os legítimos interesses da categoria profissional, respeitadas as respectivas áreas de competência”. Parece confuso que o Estado tenha delegado a fiscalização dos corretores de imóveis a uma entidade que tem na sua constituição representar o interesse dos profissionais, assim como fazem sindicatos e associações.

Os pontos expostos ao longo deste capítulo expressam algumas questões, no mínimo, contraditórias entre o motivo teórico da criação de Conselhos Profissionais e realidade dessa representatividade.

¹⁰ Notícia vinculada no site do CRECI-RS em maio/2023
<http://www.creci-rs.gov.br/siteNovo/noticiasDetalhes.php?noticia=2709>

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Administração Pública brasileira pode ser considerada um universo particular. Sua estrutura é dotada de ações diretas, indiretas, descentralizadas, desconcentradas, delegadas, uma gama de tipificações e entidades. Não é de se surpreender a hercúlea dificuldade que o cidadão percebe para acessar seus direitos, quiçá compreender a organização do Estado.

Referente ao conjunto de elementos teóricos que embasam este trabalho, primeiramente, expõe uma possível concentração em determinados objetos de pesquisa na Administração Pública, isto porque é notória a escassez sobre o tema dos Conselhos Profissionais no Campo de Públicas, ao passo que na esfera do Direito Público, há vasta crítica disponível ao que se refere a forma e enquadramento jurídico. Assim, os elementos teóricos apresentados podem contribuir com o arcabouço da produção acadêmica, parte fundamental para pesquisa nas universidades.

Quanto a estrutura deste trabalho, foi feita proposição de construir uma trilha de compreensão do macro para o micro, da organização da Administração Pública aos Conselhos Profissionais, respectivamente.

O fato gerador para existência dos Conselhos Profissionais, pode se presumir é o processo de implementação da Administração Pública Burocrática, não é possível afirmar, no entanto, que derive de uma reivindicação das diversas categorias profissionais que surgiam, tão pouco uma demanda da sociedade. A opção do Estado em criar uma entidade fiscalizadora e delegar esse poder, parece atender o desejo de controle estatal sobre o mundo do trabalho, tal qual foi feito com a organização sindical, com a diferença fundamental que a fiscalização foi delegada para grupos que compunham uma pequena camada (bacharéis), oriundos de classes privilegiadas e não aos trabalhadores advindos de um sistema de exploração desregulado, que lutavam por seus direitos.

A trajetória dos Conselhos Profissionais ocorre de acordo com o movimento da própria estrutura da Administração Pública. A publicação do Decreto-Lei nº 200/1967 que dispõe sobre organização da Administração Federal, definindo o é Administração Direta e Indireta, elencando as características das Autarquias, onde os Conselhos Profissionais se enquadram como Autarquias Especiais. Já na Constituição Federal de 1988, parece que não houve interesse dos constituintes em reformar o enquadramento jurídico-administrativo dos Conselhos. Provável fator que levou a

tantos questionamentos sobre o enquadramento jurídico destes órgãos, a ver a Lei nº 9649/1988 que previa a execução da fiscalização, através de delegação do poder de polícia a pessoa jurídica de caráter privado. Claramente influenciada pela Reforma Gerencial do Estado, que teve início em 1995, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). A Lei nº 9649/1988 foi considerada inconstitucional, pois o poder de polícia, ainda que administrativa é função típica do Estado.

Ainda nesse sentido, se entende que os Conselhos Profissionais se encaixaram nas premissas da Administração Pública gerencial, possuem autonomia, ainda que limitada, para gerir a Autarquia como uma “quase empresa”; não há interferência direta do Estado no que se refere a toma de decisão; não há participação de servidores públicos na composição da gestão; atividades classificadas como acessórias podem ser terceirizadas; não há evidências da participação do cidadão-usuário e em linhas gerais, o órgão fiscalizador (TCU) atua a partir de dados quantitativos (eficiência).

Na realidade dos Conselhos Profissionais, se percebe a dificuldade da distinção entre a função política (*policy*) como atividade racional, técnica e a função política (*politics*) no sentido de atos políticos sem natureza normativa, como explicitado nos exemplos de atuação destas entidades fora de sua atividade fim, bem como a inexistência de mecanismos que exijam dupla representação, como por exemplo conselheiro e legislador (nas diversas esferas).

O próprio modelo da estrutura dos Conselhos Profissionais é oriundo de uma realidade que não pode ser comparada com a atual, seja por delegar poder a representantes sem qualificação na área da gestão pública; como as rápidas mudanças no mundo do trabalho e a concentração de poder político sem participação da sociedade.

É possível que a característica *sui generis* dos Conselhos Profissionais seja um predicado, essencialmente, gerador de incompatibilidade de interesse, pois ainda que pela ótica do direito administrativo, haja o entendimento da relevância do princípio do interesse público e seja concretizado na fiscalização das atividades profissionais, se percebe rapidamente que as entidades atuam em prol da sua categoria, resguardando campo de trabalho e garantindo maior arrecadação. Seria necessária uma pesquisa mais ampla e qualitativa para compreender se o entendimento difuso do princípio do interesse público advém de uma interpretação equivocada.

Quanto ao problema de pesquisa apresentado: a composição jurídico-

administrativa dos Conselhos Profissionais resguarda atividade fim dos Conselhos Profissionais? Parece não ser possível uma conclusão assertiva, sendo necessária uma pesquisa mais completa, que extrapolaria o tempo e os objetivos da etapa do Trabalho de Conclusão de Curso.

No entanto, cabe registrar possíveis ações que poderiam contribuir com melhorias na gestão dos Conselhos Profissionais: programas de imersão na Administração Pública para conselheiros e investimento em educação continuada no Campo de Públicas para os empregados públicos. Caberia também as entidades representativas no Campo de Públicas prospectar dentro dos Conselhos Profissionais e junto ao TCU, a inclusão de profissionais da área nestas Autarquias, qualificando o quadro funcional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Albuquerque, Paulo, and Márcio Moreira. "A Democracia No Estado Moderno: Entre a Ambivalência E a Participação." *Pensar* 10.1 (2005): 82-89. Web.

Atos Políticos e Atos de Administração Reflexões sobre os Critérios de Distinção das Funções do Estado e Demais Entidades Públicas – IRB – Instituto Rui Barbosa . Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/atos-politicos-e-atos-de-administracao-reflexoes-sobre-os-criterios-de-distincao-das-funcoes-do-estado-e-demais-entidades-publicas/>. Acessado em 08 AGO 22.

BARRETO, Alvaro A. de Borba. **Representação das associações profissionais no Brasil: o debate dos anos 1930**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 22, p. 119-133, jun. 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado em 27 SET 22.

BRASIL. **Decreto Nº 23.569, de 11 de Dezembro de 1933**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23569.htm. Acessado em 17 ABR 23.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acessado em 17 ABR 23.

BRASIL. **Lei Nº 4.769, de 9 de Setembro de 1965**. Disponível em: https://documentos.cfa.org.br/arquivos/lei_4769_1965_645.pdf. Acessado em 01 MAIO 21.

Conselho Regional de Medicina não pode demitir sem apurar motivos – SINSERCON RS . Disponível em: <https://www.sinserconrs.com.br/conselho-regional-de-medicina-nao-pode-demitir-sem-apurar-motivos/>. Acessado em 23 SET 22.

Conselhos de fiscalização profissional: jurisprudência do STF. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/22434/conselhos-e-ordens-de-fiscalizacao-do-exercicio-profissional-perfil-juridico-a-partir-da-jurisprudencia-do-stf>. Acessado em 16 FEV 21.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 42, n. 5, p. 829-874, Out 2008

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DE ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Ciudad de Guatemala. Anais...Ciudad de Guatemala: Clad, 2006. p. 1-25

Em São Paulo servidoras do CRN e do CRQ são reintegradas – Sinsercon RS. Disponível em: <https://www.sinserconrs.com.br/em-sao-paulo-servidoras-do-crn-e-do-crq-sao-reintegradas/>. Acessado em 23 SET 22.

Em valores de hoje, dívida externa deixada pela ditadura militar atingiria US\$ 1,2 tri, quatro vezes a atual. *Dinheiro Público & Cia*, 31 de março de 2014, Disponível

em: <https://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2014/03/31/em-valores-de-hoje-divida-externa-deixada-pela-ditadura-militar-atingiria-us-12-tri-quatro-vezes-a-atual/>. Acessado em 13 ABR 21.

FITTIPALDI, ÍTALO; ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F. **EVIDÊNCIAS DA FRAGMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE REDUACIONISMO ESTATAL: O mito da reforma administrativa gerencial brasileira**. REVISTA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - POLÍTICA & TRABALHO, v. 35, 10 out. 2011.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; HAINES, Andrés Ferrari. **Desenvolvimento e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón**. Econ. soc. , Campinas, v. 21, n. spe, p. 1043-1074, dezembro de 2012.

GAMBA, Luísa Hickel. **A Fiscalização do Exercício das profissões pelos Conselhos e Ordens**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 01, jun. 2004.

IBGE | **Brasil: 500 anos de povoamento** | estatísticas do povoamento | evolução da população brasileira. Disponível em : <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acessado em 09 ABR 21.

Instalada a Frente Parlamentar de Apoio à Moradia e Regularização Fundiária. Câmara Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/instalada-a-frente-parlamentar-de-apoio-a-moradia-e-regularizacao-fundiaria>. Acessado em 27 SET 22.

Juíza Federal ajuizou ação de reintegração de servidora do Conselho de Química de Sergipe Demitida sem Justa Causa – SINSECON RS . Disponível em: <https://www.sinserconrs.com.br/juiza-federal-julga-procedente-acao-de-reintegracao-de-servidora-do-conselho-de-quimica-de-sergipe-demitida-sem-justa-causa/> . Acessado em 23 SET 22.

LIMBERGER, T.; KOSSMANN, E. L. **O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 273, p. 287–311, 2016. DOI: 10.12660/rda.v273.2016.66664.

LOBO, V. M. Estado, Sindicatos e Direito do Trabalho no Brasil. **Locus: Revista de História**, [S. l.], v. 12, n. 2, 2006. Disponível em <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20646>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MENEGUIN, F. B.; SANTOS, P. F. O. **Há Incompatibilidade entre Legalidade e Eficiência?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, ago/2013 (Texto para Discussão nº 133).

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. **A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do Neoliberalismo e do Gerencialismo**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 184-193, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5126>. Acesso em: 8 abr. 2021.

Os CREFs intensificam a fiscalização nas redes sociais. Disponível em: <https://www.confef.org.br/confef/comunicacao/revistaedf/4668>. Acessado em 13 de JUL 22.

Pastore, José. **Artigo: Os conselhos profissionais**. Acervo, 6 de setembro de 2019. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/opiniao/2019/09/06/internas_opinia_o,781021/os-conselhos-profissionais.shtml. Acesso em 10 MAR 22.

Marketing. **Gestão pública: conheça os 4 pilares da governança**. Digix , 20 de novembro de 2019. Disponível em: <https://digix.com.br/gestao-publica/gestao-publica-conheca-os-4-pilares-da-governanca/>. Acessado em 16 FEV 21.

PEREIRA, L. C. B. **Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 50, n. 4, p. p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.354. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354>. Acesso em: 26 abr. 2021.

PORTO ALEGRE. Procuradoria. **Parecer N° 385/19- Processo N° 0025/19 – Parecer Prévio**. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/draco/processos/135305/p.258.19.pdf>. Acessado em 27 SET 22.

SAMPAIO, Helena. **Evolução do Ensino Superior Brasileiro: 1808–1990**. Documento de Trabalho NUPES, 8/91. Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo, 1991.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, Abr. 2009 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 abr. 2021.

SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para implementação de políticas federalizadas**. Rev. Adm. Pública , Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, pág. 27-45, fevereiro de 2017.

Supremo fixa tese sobre critérios para criação de cargos comissionadas. Consultor Jurídico, 2 de outubro de 2018, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-02/stf-fixa-tese-criterios-criacao-cargos-comissionados>. Acessado em 08 AGO 22.

Traços objetivos e subjetivos da boa Administração Pública. Direito do Estado , Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/phillip-gil-franca/tracos-objetivos-e-subjetivos-da-bo-administracao-publica>. Acessado em 08 AGO 22.

TV CRECI. **Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais**. YouTube 09/09/2014. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=UR9iGKH6Lkc>> Acesso em : 23/09/2022

Vannucchi, Marco Aurélio. **O corporativismo dualista: conselhos profissionais e sindicatos no Brasil, 1930 1964**. Estudos Ibero-Americanos, vol. 42, núm. 2, maio-agosto, 2016, pp. 471-49.9. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, Brasil.

VITOR LEAL. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1997