

O Poder de Polícia e o Conselho Regional de Educação Física.

TEREZA HELENA GOMES MARQUES¹

RESUMO

O presente artigo estabelece os parâmetros e a alçada de atuação do Poder de Polícia administrativo, inserido nas atribuições dos Conselhos de classe. No caso em tela no Conselho Federal de Educação Física e seus entes regionais. O artigo aborda o ordenamento jurídico do sistema Conselho Federal de Educação Física e seus Conselhos Regionais e as atribuições inerentes à profissão regulamentada. O artigo se fundamenta em extensa revisão bibliográfica (livros e artigos) e documental (leis e resoluções do conselho federal e regional de educação física), por meio eletrônico e impresso. Conclui-se, ao final do trabalho, que o poder de polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades, ou seja, há a predominância do interesse público sobre o particular (profissionais e empresas de condicionamento físico) a fim de impedir ou evitar dano ao interesse coletivo causado por bens ou atividades particulares.

Palavras-chaves: Conselho Federal de Educação Física. Conselhos Regionais de Educação Física. Poder de polícia administrativa.

¹ Empregada Pública Federal. Conselho Regional de Educação Física da Sétima Região. Licenciado/Bacharel em Educação Física. Universidade Católica de Brasília. Sito a quadra 101 lote 07 bloco B apartamento 301. Telefone: 8169-2751. *E-mail*: terezacref7@hotmail.com

ABSTRACT

This article establish parameters and jurisdiction of administrative police power inserted in attributions of class council. In this specific case, in Federal Council of Physical Education and their regional units. This article discuss about judicial planning of Federal Council of Physical Education system, their Regional Councils and those inherent attributions of regulated profession. The study is based on literature review (books and articles) and documentary (laws and resolutions of Federal and Regional Councils of Physical Education), through electronic and printed. It was found at the end of work, that the power of administrative police focuses on assets, rights and activities, there is a predominance of the public interest over the particular (professional and fitness companies) in order to prevent or avoid damage to collective interest caused by goods or particular activities.

..

Keywords: Federal Council of Physical Education. Regional Councils of Physical Education. Administrative police power

INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva estabelecer as fronteiras – Jurídica e Administrativamente – do poder de polícia administrativa dos conselhos de fiscalização profissional, em especial neste trabalho o Conselho de Educação Física.

O Conselho de Educação Física atua na regulação legal do exercício profissional (pessoa física) e das empresas (pessoas jurídicas) prestadoras dos serviços de condicionamento físico do Distrito Federal, bem como a competência para exercer o poder de polícia administrativo (fiscalização). No entanto, é de extrema importância identificar de forma sucinta da Educação Física no Brasil, da sua regulamentação à abordagem da natureza jurídica dos conselhos reguladores para compreender as normas que disciplinam a atuação destas entidades em proteger o interesse da sociedade, porque ainda há um sombreamento no que se refere a limitar e em atribuir à função do conselho de fiscalização profissional e a sua legitimidade de se valer do poder de polícia administrativa em suas atuações, uma vez que, as profissões regulamentadas, mesmo sendo regidas por lei, são afetadas pela ausência de esclarecimento por parte de Pessoa Física e Pessoa Jurídica, com relação aos direitos e deveres dos diversos atores no cenário profissional.

No Brasil colônia, os índios deram a sua contribuição para o surgimento da atividade física regular, por meio de movimentos naturais tais como nadar, correr, caçar (arco e flecha), danças, os jogos, as lutas etc. Por serem considerados muito fortes, não faziam o trabalho escravo. No entanto, a escravidão era com os negros nos quilombos, que fugiam dos capitães do mato e acabavam sendo obrigados a lutar para não serem capturados, “criando-se” a capoeira, onde as suas armas eram seu próprio corpo. Em 1851, o então Deputado Rui Barbosa originou a Lei nº. 630¹, incluindo a obrigatoriedade da ginástica nos currículos escolares, tanto no primário e secundário, em horários diferentes do recreio e que fizessem parte de disciplina de estudos. Mas é no Brasil República que se inicia a profissionalização da Educação Física, pois a política pública, até o ano de 1960, encontrava-se em processo limitado do desenvolvimento das estruturas organizacionais e administrativas. Assim, no período, ano de 1970, a Educação Física não era mais vista somente

¹DECRETO nº 630, de 17 de Setembro de 1851. Autoriza o Governo para reformar o ensino primário e secundário do Município da Corte, Regulamento da instrução Primária e Secundária no Município da Corte, expedido em 1855. Estende a exigência dos exercícios ginásticos ao Colégio Pedro II.

para fins educativos e sim, como foco nos esportes de alto rendimento, no intuito de promover o governo. A Educação Física, como política pública, enfrentou uma crise no ano de 1980, pois não havia propósitos voltados à sociedade. Portanto, o esporte de alto rendimento foi incentivado pelo governo, organizado em estrutura de poder e com incentivos fiscais, por meio de empresas patrocinadoras de atletas e equipes de campeões. Finalmente em 1997, depois desse processo de desenvolvimento e valorização da atividade física, a profissão de Educação Física é reconhecida, pelo Sistema Único de Saúde. O Conselho Federal de Educação Física e seus Conselhos Regionais iniciaram o processo de regulamentação da profissão nos anos 40, tal iniciativa foi da Associação de Professores de Educação Física (APEF'S), localizadas no Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. Juntas fundaram a Associação Brasileira das Associações de Professores de Educação Física (FBAPEF), em 1946. A evolução partiu do princípio em que os profissionais se manifestavam ou escreviam a respeito da necessidade de regulamentação, mas sem iniciativa efetiva para que isso ocorresse. Na década de 50 os professores Inezil Penna Marinho, Jacinto Targa e Manoel Monteiro, idealizaram a criação de um Conselho ou Ordem, defenderam o entendimento e a sua importância fazendo uma relação com as demais profissões regulamentadas, tais como: Ordem dos Advogados e Conselho dos Médicos, mas não consolidaram de forma efetiva a proposta. Porém, em 1980, que tramitou o projeto de lei sobre a regulamentação, mas acabou sendo vetado pelo Presidente da República. Foram necessários mais 18 anos para que houvesse a regulamentação aprovada pelo Congresso e promulgada pelo Presidente da República, o que ocorreu em 1º de setembro de 1998, conforme a Lei Federal nº. 9.696/98.

PODER DE POLÍCIA E OS CONSELHOS

1 Organização Administrativa da União

A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Após as disposições constitucionais da organização política do Estado soberano, surge, a organização administrativa das entidades estatais, de suas autarquias e empresas estatais. Esse conjunto de entidades estatais, autárquicas, fundacionais, empresariais e paraestatais constitui a Administração Pública em sentido instrumental amplo, ou seja, a Administração

centralizada e descentralizada. A Administração Pública direta ou centralizada é exercida pelas quatro ordens de entes políticos (União, estados membros, Distrito Federal e municípios) e a Administração Pública Indireta ou descentralizada, por sua vez, compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria, bem como autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

2 Conselhos de profissões regulamentadas e as Autarquias

As profissões são compostas por direitos (competências) e deveres (obrigações) do profissional e o empregador, algumas têm sua norma regulamentada pelo Ministério do Trabalho.² Existem aquelas profissões que são reguladas por ordem ou Conselho de classe, caso do professor de Educação Física.

Segundo definição utilizada pelo Decreto – Lei nº 200/1967, as autarquias são consideradas:

“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.”

A profissão de Educação Física por ser regulamentada desde 1º de setembro de 1998, é regulada pelo Sistema Conselho Federal de Educação Física e seus Conselhos Regionais com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, organizando-se de forma federativa. A principal competência funcional do Poder delegado pela União do Conselho é de orientar, normatizar, disciplinar, fiscalizar o exercício profissional visando defender os interesses da sociedade com relação aos serviços prestados pelo Profissional de Educação Física e pelas Pessoas Jurídicas nas áreas de atividades físicas, além de valorizar o diploma, moralizar a profissão, tanto por aquele que possua habilitação, mas não segue a conduta ética estabelecida, tanto para o leigo que exerce alguma profissão cujo exercício dependa de habilitação.

² A profissão é regulada pelo Ministério do Trabalho e emprego e consta na Classificação Brasileira de Ocupação – CBO sob o código 2241.

3 O Poder de Polícia Administrativa e o Sistema CONFEF/CREFs

Tendo como base no que foi analisada a natureza jurídica do conselho de fiscalização profissional e sua competência, faz-se necessário esclarecer qual é a ferramenta ao qual a Administração Pública se utiliza para conseguir impor-se sobre os particulares, a fim de conduzir a sociedade para o atendimento do bem comum.

Os poderes administrativos se difundem por toda a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. Dentre estes poderes, figura-se, com especial destaque, o poder de polícia administrativa, que é o que toda a Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens. Exemplos: meio ambiente, trânsito, saúde - que afetam ou possam afetar toda a coletividade.

O Conselho Federal de Educação Física e seus regionais são órgãos de autoridade administrativa, regulamentados pelo Poder Público, advindos do Poder de Polícia Administrativa, com a função de responsabilidade pela proteção da sociedade por meio de conjuntos de ações capazes de eliminar, diminuir e/ou prevenir riscos que atentem contra a saúde do indivíduo. Há na fiscalização um dos principais meios de atuação o exercício profissional, podendo pugnar os leigos de exercerem a profissão ilegalmente e punir os profissionais que atuarem em desacordo com as normas que regulem o exercício da atividade respectiva.

Neste ponto, cabe transcrever o seguinte trecho de decisão do Superior Tribunal de Justiça no Resp. 953127 / SP:

“Os conselhos profissionais têm poder de polícia, inclusive nos aspectos de fiscalização e sanção. Precedentes.”

Hely Lopes Meirelles define como poder de polícia, *in verbis*:

“Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”.

Em outras palavras, pode-se dizer que o poder de polícia é o mecanismo de coerção de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual ou do próprio Estado, a fim de assegurar a ordem pública.

O Código Tributário Nacional expõe o Poder de Polícia de forma geral, em seu art. 78, *in verbis*:

“Art.78. Considera-se poder de polícia atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula à prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos bons costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e direitos individuais ou coletivos.”

A atividade de Polícia dividiu-se, principalmente, em Poder de Polícia Administrativa e Judiciária, conforme os dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *in verbis*:

“a linha de diferenciação está na ocorrência ou não de ilícito penal. Com efeito, quando atua na área de ilícito puramente administrativo (preventivamente ou repressivamente), a polícia é administrativa. Quando o ilícito penal é praticado, é a polícia judiciária que age”.

Portanto, quando o referido é uma entidade autárquica de Administração Pública Direta, o poder de polícia administrativo está incluído nos órgãos de fiscalização como os da área de saúde, educação, trabalho, previdência, assistência social e fazenda.

São exemplos de entidades administrativas que dispõe de prerrogativas de polícia administrativa: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama), Departamento de Trânsito(Detran), Vigilância Sanitária, Conselhos de profissões etc.

É importante ressaltar que, apesar de as ações desenvolvidas pelo Conselho Federal de Educação Física e seus Conselhos Regionais serem, prioritariamente, educativos e normativos decorrentes do poder de polícia administrativo, que paralelamente as ações coercitivas são os mais conhecido à população, uma vez que é por meio deste que exerce

funções relacionadas ao poder vinculado da administração (expedição de registros/licença), como ao poder discricionário (autorizações). São também funções decorrentes do seu poder de polícia o julgamento de irregularidades e a aplicação de penalidades. Portanto, a quantidade de normas (legislação, resoluções e portarias do Conselho Federal de Educação Física e seus Conselhos Regionais) requeridas por situações de perigo presente ou futuro ou que ameacem lesar a saúde e a segurança dos indivíduos, deverão ser averiguadas por agentes públicos respeitando os limites de suas atribuições inerentes ao poder de polícia administrativa.

Considerando a finalidade do poder de polícia em impedir ou evitar o dano ao interesse coletivo causado individual ou por particulares e fazer cessar ou interromper lesões ao interesse coletivo causado por particulares, os atributos do referido são: a Coercibilidade (aplicação de sanções-multa), Autoexecutoriedade (interdição de estabelecimentos comerciais e multa) e Discricionariedade (examinar a conveniência e oportunidade de concordar com a prática do ato que seria vedado ao particular à falta de autorização). Deverão ser avaliadas pelo agente público no ato fiscalizatório a aplicabilidade do poder vinculado, ou seja, quando a Administração adotar solução previamente estabelecida, sem qualquer possibilidade de opção, bem como agir com a finalidade do bem comum, os interesses públicos, e sempre seguindo àquilo a lei lhe impõe.

A autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro define poder vinculado, *in verbis* :

“diante de determinados requisitos, a Administração terá que adotar solução previamente estabelecida, sem qualquer possibilidade de opção. Nesse caso, o poder será vinculado. O exemplo mais comum é o da licença”.

Serve de exemplo à irregularidade infringida na profissão de Educação Física, como é o caso de ausência de registro/licença de Pessoa Jurídica junto ao Conselho profissional de sua jurisdição conforme determina a Lei Federal nº. 6.839 de 30 de outubro de 1980:

Art.1º. O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros.”

Podemos citar também, por se tratar de profissão ligada área de saúde e sendo regulamentada, quando há ausência de profissional de Educação Física responsável pelo estabelecimento durante todo o período de funcionamento, conforme os artigos 1º e 3º da Lei Federal nº. 9.696/98 que dispõe sobre a regulamentação da Profissão de Educação Física e criação do Conselho Federal e seus Conselhos Regionais, *in verbis*:

“Art.1º O exercício das atividades de Educação Física e a designação de Profissional de Educação Física é prerrogativa dos profissionais regularmente registrados nos Conselhos Regionais de Educação Física.”

“Art.3º Compete ao Profissional de Educação Física coordenar, planejar, programar, supervisionar, dinamizar, dirigir, organizar, avaliar e executar trabalhos, programas, planos e projetos, bem como prestar serviços de auditoria, consultoria e assessoria, realizar treinamentos especializados, participar de equipes multidisciplinares e interdisciplinares e elaborar informes técnicos, científicos e pedagógicos, todos nas áreas de atividades físicas e do desporto.”

No entanto, há procedimentos especiais que devem ser obedecidos pelo agente público para que o ato Administrativo seja considerado válido.

O autor Hely Lopes Meirelles (Pág.155) define quanto à forma do ato administrativo, *in verbis*:

“O revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos especiais e forma legal para que se expresse validamente.”

Desta maneira, se a forma não é obedecida, o ato administrativo do agente público tornar-se-á nulo.

Os atos administrativos dos agentes públicos dos Conselhos Regionais de Educação Física são lavrados por meio de emissão de Autos específicos, escrito manualmente, na presença do fiscalizado com ou sem assinatura do referido (a rogo do próprio fiscal), todos eles exarados no ato da fiscalização, sem os quais a mesma não possui validade.

A proporcionalidade da sanção também deve ser primado pelo agente público para a validade do ato administrativo ao lavrar o auto de fiscalização, pois deve ser considerado efetivamente o necessário para o atendimento da finalidade pública perseguida, bem como a medida exata de sua necessidade. Da mesma forma, a sanção do ato ilícito deve ser correspondente à infração cometida. Assim, o ato de polícia quando executado de forma

desproporcional à infração cometida, torna-se sem fundamento, haja vista ser prejudicial ao direito individual, sem que haja vantagem à coletividade.

Segundo cita o autor Hely Meirelles Lopes são sanções do poder de polícia, *in verbis*:

*“As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com **multa** e se escalonam em penalidades mais graves como **interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra, a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação da localização de indústrias ou de comércio em determinadas zonas e tudo mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, bem como da segurança nacional, desde que estabelecido em lei ou regulamento.**”*

Diante da competência designada ao órgão fiscalizador, bem como dos agentes públicos, que têm como função originária do exercício da atividade de poder polícia em fazer cumprir (profissionais e empresas), a legislação vigente, há de se analisar com relação o ato administrativo da autoridade quanto ao uso e não abuso de poder.

4 Uso e Não Abuso de Poder

Com as noções e conceitos os quais discorreremos no artigo, torna-se possível afirmar que Administração Pública deve obediência à lei em todas as manifestações. O agente público se restringe até mesmo nas atividades discricionárias, considerando às prescrições legais quanto à competência, finalidade e forma, que o delimita a movimentar-se na pequena área da conveniência e oportunidade administrativa. Em outras palavras, o poder administrativo concedido à autoridade pública tem limites certos e forma legal de utilização, ou seja, não dá o direito ao agente público para arbítrios, violências, perseguições ou favoritismos governamentais. Mas quando ocorrem casos, de arbitrariedade, abuso de poder ou abuso de autoridade, como queira denominar, o ato administrativo, expõe-se a nulidade. Para que fique mais claro, o abuso de poder pode intercorrer da autoridade, embora competente para praticar o ato, vai além do permitido e exorbita no uso de suas competências e/ou quando o administrador público, embora

atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público.

Como se observa o autor Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“O uso de poder é lícito; o abuso, sempre ilícito. Daí por que todo ato abusivo é nulo, por excesso ou desvio do poder.”

Portanto, o ato administrativo – discricionário ou vinculado – há de ser praticado na forma da lei, para que a discricionariedade da Administração Pública não chegue ao ponto de se revestir na forma comissiva como a omissiva, porque ambas são capazes de afrontar a lei e causar lesão a direito individual do administrado.

Diante do contexto o autor Hauriou, citado na obra de Hely Lopes Meirelles, faz uma justa observação:

“a Administração deve agir sempre de boa-fé, porque isto faz parte da sua moralidade.”

Porém, sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder, a Constituição da República, por exemplo, art. 5º LXIX, e Lei nº. 1.533/51, a todos assegura, de forma constituinte, com o mandado de segurança, cabível contra qualquer autoridade, que representa qualquer pessoa contra abusos de autoridade (art. 5º,XXXIV,“a”), e a complementar Lei 4.898, de 9.12.65, contra os excessos de poder, que pune criminalmente esses mesmos abusos de autoridade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta exposto que o Conselho Federal de Educação Física e os seus Conselhos Regionais são entidades da Administração Pública, reconhecidos por lei, com a finalidade de promover os deveres e defender os direitos dos Profissionais de Educação Física, de modo a fiscalizar o exercício profissional em sua área de abrangência, garantindo assim, que falsos profissionais de saúde não exerçam a profissão e, como consequência, haja prestadores de serviços de qualidade no mercado, que possam satisfazer e assegurar os interesses da sociedade.

Conclui-se que os atos dos agentes públicos dos Conselhos Regionais de Educação Física são prerrogativas derivadas de poder de polícia administrativo da Administração Pública e as ações são baseadas nos princípios que regem a administração pública e no cumprimento que a lei lhes impõe. O intuito das ações do administrador público do Conselho da profissão de Educação Física é prioritariamente de orientação e normativo, mas lhe compete o poder de polícia uma vez que exerce funções relacionadas ao poder vinculado por delegação de competência, bem como o discricionário da administração pública. Assim, é importante considerar que o agente público ao desrespeitar os limites do ato de polícia poderá tê-lo anulado, considerando que a intenção é sempre de evitar o abuso ou excesso de poder. Mas para que não ocorra à ilegalidade do abuso de poder é necessário conhecer o Poder de Polícia. Só assim, a Administração Pública saberá o que exigir legitimamente do administrado (profissionais e pessoas jurídicas).

Assim não há ilegalidade e dissociabilidade entre o Conselho de corporação de ofício e o uso de poder de polícia administrativo, para alcançar seus objetivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil, **Código Tributário Nacional**, Art. 78 -
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm>(acesso em 26/01/2015)

Brasil, Decreto nº. 630 de 17 de setembro de 1851 -
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm (acesso em 28/01/2015).

Brasil, Educação Física: dá origem até os dias atuais.
<http://www.efdeportes.com/efd169/educacao-fisica-no-brasil-da-origem.htm> (acesso em 27/03/2015)

Brasil, Lei nº 4.898, de nove de dezembro de 1965 -
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4898.htm (acesso em 28/01/2015).

Classificação Brasileira de Ocupações - <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>
 (acesso em 19/05/2015)

Confed. Conselho Federal de Educação Física. Estatuto. Rio de Janeiro: Confed, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

Fernandes FN. A criação de conselhos profissionais e a delegação da atividade de fiscalização de profissões regulamentadas. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3212, 17 abr. 2012 . (acesso em 19/05/2015)

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: 35ª ed. atualizada, 2009.

MELLO, Celso Antônio de Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

Soares LJCR. Natureza jurídica dos conselhos e ordens de fiscalização profissional. Revista Jus Navigandi, 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/9083/natureza-juridica-dos-conselhos-e-ordens-defiscalizacao-profissional>.(acesso em 22/05/15)

TÁCITO, Caio. “**O abuso de poder administrativo no Brasil**”, RDA 56/1, São Paulo 1964.

Wikipedia, <http://pt.wikipedia.org/wiki/Pol%C3%ADcia> (acesso em 22/05/15).