



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE GOIÁS  
TERCEIRA VARA

**Autos n. 36496-19.2012.4.01.3500**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Classe 7100**

**Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**Réus: CONSELHO REGIONAL DE ÓPTICOS, OPTOMETRISTAS E CONTATÓLOGOS DO ESTADO DE GOIÁS – CROO/GO E AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA**

## DECISÃO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** propôs a presente ação civil pública em face do **CONSELHO REGIONAL DE ÓPTICOS, OPTOMETRISTAS E CONTATÓLOGOS DO ESTADO DE GOIÁS – CROO/GO** e **AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA - ANVISA**, objetivando, em sede de liminar:

a) impedir o CROO/GO de realizar os atos de emissão de carteiras de habilitação dos profissionais de óptica, optometria e contatologia, cobrar contribuições profissionais, bem como de regulamentar, fiscalizar e habilitar o exercício das profissões de ópticos, optometristas e contatólogos;

b) determinar ao CROO/GO a ampla publicidade da suspensão de suas atividades aos seus associados mediante publicação em jornal de grande circulação, além da divulgação no seu sítio na *internet*;

c) obter ordem para que a ANVISA exerça efetivamente a regulação, habilitação e fiscalização dos profissionais de óptica, optometria e contatologia no Estado de Goiás;

d) cominar multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao CROO/GO e à ANVISA, no caso de retardamento ou omissão de cumprimento das ordens mandamentais;

e) cominar multa diária pessoal, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), ao Presidente do CROO/GO e ao Diretor-Presidente da ANVISA, no caso de descumprimento das ordens mandamentais.

Asseverou o *parquet*, em síntese, ter apurado, nos autos do processo administrativo 1.18.000.001776/2012-07, o atuar do CROO/GO com inelutável potencial de induzir cidadãos e



profissionais a erro e criar falso senso de entidade fiscalizadora das profissões, apresentando-se como órgão regulador das profissões de ópticos, optometristas e contatólogos, inclusive expedindo registro e ditando normas para investidura e atuação desses profissionais no mercado de trabalho. Aduziu, ainda, a omissão da ANVISA no que pertine ao seu dever-poder de normatizar, controlar e fiscalizar produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde, enquanto não se instituem autarquias competentes para esses misteres específicos, o que ensejaria sérios e iminentes riscos à saúde pública e a esses profissionais no Estado de Goiás.

A inicial veio instruída por documentos.

Instada a se manifestar, nos termos do art. 2º da Lei 8.437/92, a ANVISA alegou, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, porquanto não teria atribuição de fiscalização do exercício profissional. No mais, sustentou a impossibilidade de concessão da antecipação de tutela, ao argumento de que não se mostraria plausível a pretensão de que ela exerça tarefas próprias de poder de polícia em amplitude que alega não deter.

**É o breve relato.**

**Decido.**

Além de obstar o suposto atuar ilegal do réu CROO-GO, pretende o *parquet* sanar alegada omissão da ANVISA na regulação, habilitação e fiscalização dos profissionais de óptica, optometria e contatologia no Estado de Goiás. Daí emerge a sua **legitimidade passiva**. A pertinência ou não da pretensão autoral é questão outra atinente ao próprio mérito e com ele deve ser analisado. Assim, **rejeito** a preliminar arguida.

Superada a preliminar arguida, passo a apreciar o pedido de antecipação dos efeitos da tutela.

É certo que a Constituição Federal garante, em seu art. 5º, inciso XIII<sup>1</sup>, o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer, assim como dispõe, por outro lado, que é da União a competência privativa para legislar sobre a organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício das profissões (art. 22, XVI<sup>2</sup>).

Assim, da exegese do inciso XIII do art. 5º da CF se extrai que a liberdade de

---

1 Art. 5º (...)

XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

2 Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

exercício de profissão não exsurge de forma absoluta, admitindo a norma constitucional que do seu destinatário se possa exigir o preenchimento de “*qualificações profissionais*”, a serem definidas por **lei federal** (CF, art. 22, XVI).

Nesse sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

*“A garantia fundamental do livre ‘...exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão...’ está subordinada ao atendimento das ‘...qualificações profissionais que a lei estabelecer...’.*

*De se atentar que a legislação constitucionalmente mencionada estabelece os limites ao exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, que esta liberdade não é absoluta, como, de resto, nenhum o é.”<sup>3</sup>*

Malgrado de aplicabilidade direta e imediata, é daquelas normas constitucionais denominadas de eficácia contida, “*caso em que a previsão de lei não significa que desta dependem sua eficácia e aplicabilidade, visto que tal lei não se destina a integrar-lhes a eficácia (que já têm amplamente), mas visa restringir-lhes a plenitude desta, regulando os direitos subjetivos que delas decorrem para os indivíduos ou grupos*”<sup>4</sup>. É possível, assim, a existência de lei em sentido material e formal limitando o seu alcance.

Daí exsurge a competência privativa da União para dispor sobre as condições para o exercício das profissões e sobre os conselhos profissionais, que são autarquias criadas por lei específica (art. 37, XIX, CF<sup>5</sup>), dotadas de natureza de direito público, a quem é conferido o exercício do serviço público federal de fiscalização do exercício da atividade profissional<sup>6</sup>.

No caso, da análise dos documentos trazidos aos autos, é possível entrever a plausibilidade das alegações expendidas na inicial, a evidenciar que o réu CROO-GO, em que pese a sua constituição na forma de “*sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter associativo*” (art. 1º do Estatuto de fls. 62/76), ostentando, portanto, natureza de pessoa jurídica de direito privado (art. 44, I, do CC), encontra-se efetivamente atuando como conselho de classe profissional, no exercício ilegal do poder de polícia perante seus filiados, inclusive mediante a expedição de “*identificação profissional*” (art. 6º, parágrafo primeiro, do Estatuto).

É ver que a própria denominação utilizada por esse réu – “Conselho Regional” – está a denotar o firme propósito de aparentar ser um Conselho de Fiscalização Profissional, nos

---

3 Excerto do voto da Ministra Carmen Lúcia, Relatora da ADI 395, julgado pelo Plenário em 17/05/07, publ. DJ de 17/08/07.

4 AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.268.

5 Art. 37. (...)

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

6 TRF – 5ª Região, 3ª Turma, AG115155/PE, Rel. Desembargador Federal Geraldo Apoliano, DJe de 01/07/2011, p. 826.

moldes daqueles instituídos por lei com tal finalidade, sobretudo ao cidadão comum, conferindo a essa associação uma autoridade típica de pessoa jurídica de direito público.

Cumprе observar que a explicitação acerca da história da sua constituição, constante do sítio eletrônico desse réu<sup>7</sup>, ressoa o seu intento de imiscuir-se na competência da União, sob alegada omissão das “*autoridades brasileiras*” e “*falta de interesse do Governo Federal*”, a resultar na transformação da “*Associação Brasileira de Profissionais de Óptica e Optometria – ABPOO*” em “*Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria*”, “*com base no novo conceito da auto-regulamentação profissional*”. É ver:

“ (...) Em 1997, os dirigentes e membros integrantes da ABPOO deram-se conta que, a ausência de normatização específica da profissão devido a sua inexistência perante as autoridades brasileiras, a falta de interesse do Governo Federal em criar novos Conselhos Profissionais Autárquicos, e com base no novo conceito da auto-regulamentação profissional, a exemplo de Portugal, foi proposto à criação do Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria, visando tornar realidade as expectativas de trabalho dos profissionais e adequar à legislação atual condizente com o nível de desenvolvimento técnico – científico – educacional no setor óptico e optométrico. Em 14 de julho de 1997, foi registrado no Cartório Marcelo Ribas – 1º Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas, o novo estatuto da ABPOO, transformando por decisão da Assembléia Geral, em CONSELHO BRASILEIRO DE ÓPTICA E OPTOMETRIA.

(...)

Acompanhando o mesmo raciocínio, no dia 12 de janeiro no ano de 2000 foi constituído o Conselho Regional de Ópticos, Optometristas e Contatólogos do Estado de Goiás, com Ata devidamente registrada no 1º. Tabelionato de Registro de Pessoas Jurídicas de Anápolis – GO.”

E esse aludido “*conceito da auto-regulamentação profissional*” resultou na ilegal edição das “*normas a serem seguidas e obedecidas para a legal investida e exercício da atividade*”, por meio da Instrução Normativa IN-01<sup>8</sup>(cópia jungida às fls. 24/30), expedida pelo réu CROO-GO, que, atuando como verdadeiro legislador, traçou detalhadas regras acerca do exercício da função dos ópticos, contatólogos e Optometrista no Estado de Goiás, dentre as quais importa destacar: definição dos profissionais habilitados ao exercício da atividade de Óptica e Optometria (art. 1º); exigência de inscrição naquele “Conselho Regional” como condição para o exercício da profissão (art. 1º); definição de diversos conceitos acerca dessa atividade profissional (arts. 2º ao 8º); fixação das atribuições, inclusive “privativamente”, do “Bacharel em Optometria” (art. 9º), “Tecnólogo em Optometria” (art. 10º), “técnico em Optometria, Técnico em Óptica e Optometria e Técnico em Óptica, Optometria e Lentes de Contato” (art. 11), “técnico em Óptica com ênfase em Contatologia” (art. 12), “Técnico em Óptica” (art. 13), “Óptico Prático com ênfase

<sup>7</sup> <http://croogo.org.br/quem-somos>

<sup>8</sup> Fonte: <http://croogo.org.br/normativas>

em Lentes de Contato” (art. 14) e “Óptico Prático” (art. 15); exigência de utilização, junto ao “seu carimbo”, do número de registro naquele “Conselho Regional”, sob pena de ser imputado ao profissional “falsidade ideológica e exercício irregular e ilegal da profissão” (ar. 16); regulação dos “atendimentos externos” (art. 17); descrição das substâncias a serem utilizadas no processo de adaptação de lentes de contato (ar. 17); submissão à comissão de ética daquele “Conselho” de qualquer outra situação ali não tratada (art. 18).

Ora, somente lei federal está apta a impingir limites ao exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, a teor do que autorizado por preceito constitucional (art. 5º, XIII, e art. 22, XVI). Daí a inconstitucionalidade da mencionada instrução normativa.

Tudo a demonstrar um atuar do réu CROO-GO em desconformidade com o ordenamento jurídico, mediante usurpação de competência da União, violando inclusive o direito ao livre exercício da profissão, a denotar ato atentatório ao livre exercício da profissão.

Por oportuno, é pertinente a transcrição do seguinte julgado acerca de situação idêntica ao do caso presente:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO REGIONAL DE ÓPTICOS E OPTOMETRISTAS DO ESTADO DO CEARÁ. INTERESSE DA UNIÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE. EXAME DA MATÉRIA. ARTIGO 515, PARÁGRAFO 3º, CPC. ASSOCIAÇÃO CIVIL. FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. Compete privativamente à União dispor sobre as condições para o exercício de profissões e também sobre os conselhos profissionais, que são autarquias criadas por lei específica e dotadas de natureza de direito público. 2. O Ministério Público Federal detém legitimidade para a propositura de ação em que se indaga sobre o exercício irregular de atividades próprias de autarquias federais. 3. Exame da matéria possibilitado pelo parágrafo 3º do art. 515 do CPC, aplicado, em homenagem ao princípio da economia processual. 4. Não é lícito a uma associação de direito privado a criação de órgão de fiscalização profissional, objetivando o exercício de atribuições típicas de autarquia. 5. Apelação provida para anular a sentença. Pedido julgado procedente. (TRF – 5ª Região, Terceira Turma, AC 200881000026020, Rel. Desembargador Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria, DJE de 03/04/2012, p.391).

E, diante do quadro ilegal, ora delineado, não se pode admitir a alegada omissão da ANVISA, já que detém ela a prerrogativa da normatização, controle e fiscalização de produtos relacionados à saúde (art. 2º, III e VII, art. 6º, art. 7º, III, todos da Lei 9.782/99; art. 1º, art. 3º, VI, parágrafo único, e art. 4º, todos do Decreto 77.052/76), sobretudo diante da ausência de lei federal ou autarquia, a regulamentar e fiscalizar a profissão de ópticos, optometristas e contatólogos.

Nisso vislumbro a plausibilidade da tese autoral, ao passo que o perigo da demora

advém dos efeitos prejudiciais da ilegal atuação do réu CROO-GO, que, além de impor restrições abusivas a direito garantido constitucionalmente, cuja perpetuação no tempo não se pode admitir, também está a influir de forma ilegítima na saúde pública, tudo mediante um agir com potencial de induzir cidadãos a erro e criar falso senso de autoridade pública.

Do exposto, **DEFIRO o pedido liminar**, pelo que determino:

a) a suspensão imediata, pelo Conselho Regional de Ópticos, Optometristas e Contatólogos do Estado de Goiás – CROO/GO, dos atos de emissão de carteiras de habilitação dos profissionais de óptica, optometria e contatologia, de cobrança de contribuições profissionais, bem como de regulamentação, fiscalização e habilitação do exercício das profissões de ópticos, optometristas e contatólogos, ficando suspensa a aplicação e eficácia da Instrução Normativa IN-01 – “Exercício Profissional” (fls. 24/31);

b) a ampla publicidade, pelo Conselho Regional de Ópticos, Optometristas e Contatólogos do Estado de Goiás – CROO/GO, da suspensão de suas atividades aos seus associados mediante publicação, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, em jornal de grande circulação, além da divulgação, no mesmo prazo, no seu sítio na *internet*; e

c) o efetivo exercício, pela ANVISA, da sua atribuição de regulação, habilitação e fiscalização dos profissionais de óptica, optometria e contatologia no Estado de Goiás.

Por ora, nos termos do art. 461, § 4º, do CPC, fixo a multa diária em R\$ 1.000,00 (um mil reais), em desfavor do CROO/GO, a incidir a partir do 3º dia de sua intimação, até que seja a presente ordem cumprida, isso sem prejuízo das implicações penais cabíveis, bem como da revisão do valor dessa multa, caso demonstre ser insuficiente (art. 461, §6º, CPC).

Deixo para apreciar, em momento oportuno, o pedido de cominação de multa diária em desfavor da ANVISA e do Presidente do CROO/GO, no caso de descumprimento da presente decisão.

Citem-se e intimem-se.

Goiânia, de fevereiro de 2013.

**Leonardo Buissa Freitas**  
**Juiz Federal**