

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### PROJETO DE LEI Nº 7.166, DE 2002

Atualiza a Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 6.021, de 13 de janeiro de 1974, e 6.537, de 19 de junho de 1978, que dispõem sobre a profissão de Economista.

**Autor:** Deputada YEDA CRUSIUS

**Relator:** Deputado ANTONIO CARLOS  
BISCAIA

#### I - RELATÓRIO

O projeto propõe alterações na Lei nº 1.411, de 13 de agosto de 1951, que dispõe sobre a profissão de economista, principalmente no que pertine à regulamentação da atividade desses profissionais, definindo atividades privativas do economista, além de uma série de outras que denomina de inerentes.

A proposta modifica o art. 1º da referida Lei, permitindo o exercício de atividades e a denominação profissional de Economista a pessoas sem o curso de graduação em Economia, desde que possuam algum curso de pós-graduação na área.

Além disso, permite que o Conselho Federal de Economia institua categorias profissionais específicas, com denominação diferenciada da de Economista a diplomados em cursos superiores e em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, concedendo-lhes o registro (§1º do art. 1º). Para tanto, atribui

àquele órgão a competência para definir, para cada curso, os limites da área de atuação dentro do campo profissional do economista, mediante Resolução que vincule as atribuições profissionais de cada categoria à formação ministrada no respectivo curso (§2º do art. 1º).

O projeto também torna obrigatória a comprovação do registro e a regularidade do profissional nos Conselhos Regionais de Economia, para provimento e exercício de cargos ou empregos privativos ou inerentes à profissão de Economista, em órgão ou entidade pública ou privada (art. 3º), considerando *“irrelevantes a denominação do cargo ou emprego, a legislação ou as disposições contratuais regedoras das relações trabalhistas ou estatutárias do cargo ou emprego, seu caráter de provimento efetivo ou em comissão, bem como as características dos concursos ou processos seletivos correspondentes”* (§ 1º do art. 3º , *in fine*).

No mesmo sentido, em seu art. 5º, declara ser de provimento privativo de Economistas registrados em Conselho Regional de Economia, o exercício do magistério em cursos de nível médio, de graduação, de mestrado e de doutorado, em disciplinas de conteúdo privativo à profissão de Economista.

A Autora, Deputada Yeda Crusius, enfatiza a inadequação da legislação em vigor, cujo conteúdo está superado e a própria linguagem, defasada. Alega que não houve nenhuma preocupação com a criação de qualquer reserva de mercado ou com a invasão do campo de atuação de outros profissionais. Procura acolher as situações resultantes dos novos tipos de habilitação, bem como abrigar profissionais que, mesmo na condição de doutores, mestres e especialistas, não conseguem obter registro na entidade de classe.

Encaminhado inicialmente à Comissão do Trabalho, de Administração e Serviço Público, o Relator, Deputado Jovair Arantes o acolheu integralmente. Posteriormente, tendo em vista algumas ponderações do CONFEA, recebeu quatro emendas, provenientes do consenso entre as duas entidades, COFECON e CONFEA. O Projeto, com as quatro emendas, foi aprovado unanimemente na Comissão.

A tramitação é conclusiva (art. 24, II, do Regimento Interno), e, no prazo regimental para o oferecimento de emendas, nenhuma foi apresentada nesta Comissão.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, consoante o art. 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pronunciar-se quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa da proposição em exame. Prescreve, ainda, o art. 54, inciso I, ser terminativo o parecer deste órgão técnico na apreciação de matérias de sua competência.

Primeiramente, deve-se salientar que, a proposta em exame não traz qualquer vantagem à categoria. Além de criar conflito com outros profissionais, estabelece, de forma taxativa, quais as atividades que podem ser exercidas por economistas, retirando-lhes a possibilidade de atuarem em novas áreas de conhecimento que possam surgir, com o desenvolvimento das ciências sócio-econômicas. Leis dessa natureza tendem a tornarem-se obsoletas a curto ou médio prazo. A única vantagem com sua aprovação parece ser a ampliação dos Conselhos de Economia, já que impõe a obrigatoriedade de registro nos Conselhos Regionais, a profissionais e empresas das mais diversas áreas, inclusive àqueles que atualmente são vinculados a outros Conselhos.

Mas como não compete a esta Comissão discutir o mérito do projeto, passo a análise dos aspectos constitucionais, jurídicos e de técnica legislativa, na forma regimental.

A técnica legislativa não se encontra em consonância com os ditames da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, ante a ausência do art. 1º, indicando o objeto da lei e o respectivo âmbito de sua aplicação.

No âmbito da constitucionalidade, existem aspectos do projeto que devem ser observados, os quais passo a elencar.

O texto constitucional, em seu Art. 5º, inciso XIII, e no parágrafo único do Art. 170, estabelece o princípio básico da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional ou econômica, desde que lícita.

Assim, segundo o entendimento doutrinário dominante, dada a prevalência do interesse público sobre o individual, a restrição ao princípio da liberdade da atividade profissional por meio da respectiva regulamentação é lícita quando o interesse público assim o exigir. É o caso de determinadas profissões que se praticadas por pessoas desprovidas de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde da população. A regulamentação profissional, tem, portanto, a finalidade de proteger a sociedade da atuação indevida de pessoas sem qualificação adequada, impondo àqueles profissionais deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços.

Os princípios constitucionais vigentes, determinam que a regulamentação profissional seja condicionada ao interesse público, e procedida apenas quando estiver em discussão algum interesse da coletividade, que por sua relevância deva ser tutelado pelo Estado, já que, a regulamentação profissional implica na formação de um núcleo corporativo do qual ficam excluídos todos os que não pertencerem à corporação, limitando o mercado de trabalho, restringindo direitos assegurados constitucionalmente.

Ressalte-se, que antes da vigente Constituição, a regulamentação profissional possuía um caráter essencialmente corporativista. Sob essa ótica privatista, foram concebidas inúmeras normas regulamentadoras de profissões que não atendiam aos interesses mencionados, dentre elas, a que a presente proposição pretende alterar.

A proposta, no § 1º do art. 1º, possibilita que o Conselho Federal de Economia institua categorias profissionais específicas, com denominação diferenciada da de Economista, concedendo registro a diplomados em cursos de graduação e em cursos de pós-graduação *stricto sensu*, na área de

atuação do Economista. Para tanto, o Conselho, segundo o que dispõe o § 2º do mesmo artigo, definirá para cada curso, os limites da referida área de atuação, mediante Resolução que vincule as atribuições profissionais de cada categoria à formação ministrada no respectivo curso.

Tais disposições afrontam o art. 5º do texto constitucional que assim prescreve em seu inciso XIII: *é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.*

Quando o texto constitucional exige que a lei estabeleça regras sobre determinado tema, não é possível que legislação infraconstitucional pretenda autorizar que a matéria seja regrada por simples resolução. Assim, nenhuma resolução do Conselho poderá disciplinar o que a Lei Maior determina que seja estabelecido por lei.

Além disso, no mesmo dispositivo (§ 2º do Art. 1º), o projeto autoriza o Conselho a dispor sobre cursos de formação, também por simples resolução, adentrando em área alheia a sua competência e ferindo frontalmente toda a normatização constitucional e infraconstitucional que regem a educação nacional.

O sistema de ensino constitui um ordenamento jurídico próprio, de cunho constitucional (artigos 205 e ss., da CF), e requer definição em Lei, sem que daí conste a exigência de satisfação de requisitos genéricos para o exercício de profissões reguladas, na esfera privada, por Conselhos Profissionais.

O princípio da autonomia universitária, expressamente garantido no art. 207 da Constituição Federal, assegura às instituições de ensino superior a liberdade para fixar os currículos, conteúdos programáticos e cargas horárias de seus cursos de graduação, e para admitir ao magistério superior os professores que ministrarão suas disciplinas, observadas apenas as disposições constitucionais e legais que regem a matéria, em especial, as normas e as diretrizes curriculares gerais pertinentes, estabelecidas pela União na Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

A legislação que atribui aos Conselhos Profissionais o poder de regulamentar o exercício das profissões não se sobrepõe ao princípio da autonomia universitária e tampouco à Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Art. 207 da CF).

A jurisprudência de nossos tribunais é pacífica no sentido de que os assuntos pertinentes ao ensino se resolvem na academia, nelas não podendo interferir as autarquias corporativas criadas para fiscalizar profissões. Não há como instituições de educação serem constrangidas por Conselhos Profissionais, no tocante às questões relativas ao ensino.

Do mesmo modo, a autonomia universitária garante às instituições de ensino a contratação de profissionais que preencham os requisitos para o exercício da docência universitária estabelecidos na legislação própria, em especial na LDB. Não sendo admissível a exigência do registro nos Conselhos Regionais de Economia, para o exercício do magistério de disciplinas da área de Economia, ainda que o conteúdo seja privativo dessa profissão, do mesmo modo que é inexigível a inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil aos professores das disciplinas de Direito. As exigências que a legislação nacional impõe para o desempenho da docência, visam a assegurar a qualidade do ensino e relacionam-se com a formação necessária para o exercício do magistério, não incluindo a inscrição dos profissionais de ensino nos conselhos e ordens profissionais, incumbidos da fiscalização das profissões e das atividades dos profissionais formados.

Assim, também fere a autonomia universitária, contrariando a constituição e a legislação referida, a exigência de inscrição no Conselho Regional de Economia para o exercício do magistério, imposta pelo art. 5º do projeto.

Ainda na seqüência de inconstitucionalidades apresentadas pela proposição em exame, cabe destacar o que dispõe o seu art. 3º *caput* e § 1º, aqui transcritos:

*"Art. 3º Para o provimento e exercício de cargos ou empregos privativos ou inerentes à profissão de Economista, em qualquer órgão ou*

*entidade pública ou privada, é obrigatória a comprovação do registro e a regularidade do profissional nos Conselhos Regionais de Economia.*

*§ 1º Para efeitos de enquadramento de qualquer cargo ou emprego como privativo ou inerente à profissão de Economista, considerar-se-ão exclusivamente o conteúdo ocupacional do cargo e as atividades concretamente desempenhadas pelo profissional, sendo irrelevantes a denominação do cargo ou emprego, a legislação ou as disposições contratuais regedoras das relações trabalhistas ou estatutárias do cargo ou emprego, seu caráter de provimento efetivo ou em comissão, bem como as características dos concursos ou processos seletivos correspondentes.*

A Constituição Federal de 1988, erigindo os princípios vetoriais da Administração Pública definiu, no que se refere ao ingresso no serviço público, o princípio da ampla acessibilidade aos cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I). Sendo prerrogativa da Administração o estabelecimento de requisitos para o preenchimento desses cargos, empregos ou funções, da forma que melhor atenda ao interesse público.

Tais requisitos, divulgados nos editais dos concursos públicos, devem estabelecer apenas restrições essenciais ao desenvolvimento das atribuições a serem desempenhadas.

Assim, são comuns os concursos, para os quais a Administração exige do candidato apenas a conclusão de um curso superior em qualquer área de formação. São exemplos os concursos para auditor-fiscal da receita federal, auditor-fiscal do INSS, auditor externo dos Tribunais de Contas Estaduais, fiscal de tributos municipais e estaduais, entre outros. Não é razoável que profissionais que sequer podiam estar registrados nos Conselhos de Economia por ocasião da inscrição no concurso, sejam obrigados a registrarem-se nesses Conselhos, para ocuparem a vaga conquistada com a aprovação no certame.

Ressalte-se que, se no edital do concurso não constava a exigência de inscrição no Conselho de Economia para o preenchimento da vaga, é ilegal a sua exigência posterior.

Por outro lado, exigir a inscrição no referido Conselho, em todos os concursos para provimento e exercício de cargos ou empregos cujas atividades sejam privativas ou inerentes à profissão de economista, como regulação de serviços, auditoria e fiscalização, perícia judicial e extra-judicial, dentre outras, implica em limitar o acesso ao serviço público, contrariando disposição constitucional que assegura serem acessíveis a todos os brasileiros e estrangeiros, na forma da lei, os cargos, empregos e funções públicas (art. 37, I, da CF).

Mais grave ainda é a referência no dispositivo mencionado aos cargos em comissão. Exigir o registro e a regularidade do profissional nos Conselhos de Economia para que possa ser nomeado em cargo em comissão, que segundo ao art. 37, II, da Constituição Federal, é de livre nomeação e exoneração é restringir o Poder Discricionário do Administrador, assegurado constitucionalmente.

Nosso ordenamento não reclama, quer para o provimento, quer para o exercício de cargos de direção, chefia e assessoramento tidos como de confiança, o registro profissional em autarquias corporativas.

Do mesmo modo, é inconstitucional a exigência constante no dispositivo supramencionado, relativa ao provimento de empregos em empresas privadas. Tal ingerência estatal na iniciativa privada contraria os princípios constitucionais que regem a ordem econômica e financeira do país, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa e que tem como princípios, dentre outros, a propriedade privada, a livre concorrência e a busca do pleno emprego (art. 170 da CF).

É importante observar que o projeto não exige só a comprovação do registro, mas também a regularidade do profissional nos Conselhos Regionais de Economia para que possa assumir qualquer função na esfera pública ou privada.

Carece de razoabilidade que a simples inadimplência impeça o profissional de exercer sua atividade. A interdição de atividades, suspensão ou cancelamento da inscrição e, conseqüentemente, suspensão ou cancelamento da autorização para o exercício da profissão só podem ser procedidas quando verificada falta de ética ou de técnica do profissional, apurada em procedimento administrativo adequado, já que consistem em sanções extremas. Para cobrar as taxas que lhes são devidas os conselhos dispõem de procedimentos administrativos e jurídicos, inclusive das ações de execução fiscal perante a Justiça Federal, dada a sua natureza tributária.

Além disso, também resta comprometida a juridicidade, uma vez que o art. 18, § 3º, que, sem qualquer ressalva, determina:

“Art. 18 - .....

.....

§ 3º - *É obrigatório o registro nos CORECONs das pessoas jurídicas que tenham por objeto a realização de atividades privativas e inerentes à profissão de Economista, considerando o conteúdo das atividades desempenhadas, sendo irrelevante a sua denominação.* “

Tal dispositivo conflitua com a legislação vigente e ignora a jurisprudência pátria sobre a matéria. A respeito do tema, resalto as seguintes decisões judiciais:

- “ADMINISTRATIVO – CONSELHO DE ECONOMIA - DISTRIBUIDORA DE VALORES MOBILIÁRIOS. 1. Para que se estabeleça o órgão de fiscalização de uma empresa, deve-se investigar a atividade preponderante da mesma, a fim de evitar superposições (Precedentes do STF). 2. As empresas distribuidoras de títulos mobiliários, embora necessitem dos serviços técnicos do economista, são fiscalizadas pelo Banco Central (art. 10, VIII, da Lei nº 4.595/1964). 3. Entendimento que diverge da posição jurisprudencial do TFR, consubstanciada na Súmula nº 96. 4. Prevalência da posição jurisprudencial do STF. Recurso especial conhecido e provido. (STJ. Resp. 59378/PR; Recurso Especial 1995/2849-2. Rel. Min. Eliana Calmon. DJ 09/10/2000).

- “BANCOS COMERCIAIS. REGISTRO NOS CONSELHOS REGIONAIS DE ECONOMIA. OS BANCOS COMERCIAIS, POR SUAS ATIVIDADES BÁSICAS, NÃO SE SUJEITAM A REGISTRO NOS CONSELHOS REGIONAIS DE ECONOMIA (Lei 6.839/80, art. 1º). RECURSO IMPROVIDO. (STJ. Resp 13983/DF. Recurso Especial 1991/ 17542-0. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros. DJ 07/12/1992).

E, finalizando a análise da constitucionalidade e da juridicidade do projeto de lei em tela, faz-se mister uma observação relativa à natureza jurídica dos Conselhos Profissionais.

Em novembro de 2002, o Supremo Tribunal Federal proferiu decisão de mérito, julgando procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1717-6/DF (28.03.03), declarando a inconstitucionalidade do artigo 58, da Lei nº 9.649, de 28.05.98. Assim, ficou reconhecido definitivamente que os Conselhos Profissionais são autarquias federais, pessoas jurídicas de direito público, e portanto subordinados aos princípios e leis que compõem o regime jurídico público brasileiro.

Com efeito, a característica mais marcante dos conselhos e ordens profissionais que determina inegavelmente a natureza jurídica de autarquia é a atividade que executam, por atribuição legal.

Uma vez permitido o desempenho de uma profissão regulamentada, os Conselhos de Profissão têm poder fiscalizatório sobre a atuação dos profissionais. Trata-se de atividade pública, qualificada como poder de polícia, que lhes é conferida por lei.

São os conselhos e ordens profissionais incumbidos da fiscalização das profissões, tarefa privativa da União, nos exatos termos do art. 21, XXIV, da Constituição Federal. E toda a tarefa de fiscalização atribuída ao Estado constitui atividade de polícia, praticada com base no poder de polícia da

Administração Pública, que não pode ser delegado a particulares, em razão da coercibilidade e auto-executoriedade que lhe são pertinentes.

Assim, os Conselhos de Fiscalização Profissional integram o aparelho estatal, sujeitando-se portanto, aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Isto posto, há que se considerar que o projeto não faz apenas uma simples atualização da legislação que dispõe sobre a profissão de economista, discriminando as atividades privativas do economista e as inerentes, ou definindo os profissionais e empresas que devem registrar-se nos Conselhos Regionais de Economia. A proposta contém diversos preceitos de índole administrativa, mais precisamente, contém normas estabelecendo novas atribuições ao Conselho Federal de Economia, órgão da administração.

Tais atribuições, em quase sua totalidade, são inconstitucionais, como já demonstrado. Entretanto, cabe observar, que se todas as novas atribuições dadas ao Conselho pela presente proposição pudessem por ele ser realizadas, estaria caracterizado ostensivo vício de iniciativa, já que a deflagração do processo legislativo inerente a essa matéria é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, consoante o art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, pois, sendo os conselhos profissionais autarquias federais, a legislação a eles relativa somente pode ser objeto de modificação legislativa cujo processo parlamentar tenha sido deflagrado por iniciativa presidencial.

Ao conferir novas atribuições a órgão do Poder Executivo, o projeto contraria o art. 84, VI, a, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 32/01, que veio a conferir privativamente ao Presidente da República a competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, matéria agora vedada ao legislador.

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, violando a cláusula de reserva, traduz vício jurídico inquestionável, consistindo em típica hipótese de inconstitucionalidade formal.

Em face do exposto, voto pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.166, de 2002.

Sala da Comissão, em        de fevereiro de 2005.

Deputado ANTONIO CARLOS BISCAIA

Relator