

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 7.173, DE 2002

“Dispõe sobre o exercício da profissão de Topógrafo.”

Autor: Deputado JAIR BOLSONARO

Relator: Deputado PAUDERNEY AVELINO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise, de autoria do Deputado Jair Bolsonaro, objetiva à regulamentação das atividades profissionais de Topógrafo.

Dispõe, em resumo, sobre os profissionais que poderão exercer as atividades descritas na proposição e suas atribuições.

Além disso, a fim de que seja feita a fiscalização dos que exercem as atividades de topógrafo, a proposição estabelece que a inscrição profissional deverá ser feita nos Conselhos de Topografia, cuja criação também se propõe.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A Constituição Federal consagra, entre os direitos e garantias fundamentais, o livre "exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer" (art. 5º, inciso XIII).

Vale dizer que a liberdade de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão é direito de cidadania, cuja restrição somente se justifica quando **prevalecerem os interesses da coletividade sobre os individuais ou de grupos**, cuja regulamentação, mais que especificar direitos, se faz necessária para impor-lhes deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços, já que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde.

No âmbito desta Casa Legislativa, cada vez é mais forte esse entendimento. Aliás, a **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP**, em sessão de 26 de setembro de 2001, sob a presidência do Nobre Deputado Freire Júnior, aprovou o Verbete nº 01 de sua Súmula de Jurisprudência, com base no Art. 62, inciso IX c/c Art. 164, § 1º e inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assim consolidando o seu entendimento sobre o assunto:

“Verbete nº 01/CTASP, de 26 de setembro de 2.001:

REGULAMENTAÇÃO DE PROFISSÕES

“O exercício de profissões subordina-se aos comandos constitucionais dos Arts. 5º, inciso XIII e 170, parágrafo único, que estabelecem o princípio da liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. A regulamentação legislativa só é aceitável, uma vez atendidos, **cumulativamente**, os seguintes requisitos:

- a) que a atividade exija conhecimentos teóricos e técnicos;
- b) que seja exercida por profissionais de curso reconhecido pelo Ministério da Educação e do Desporto, quando for o caso;

- c) que o exercício da profissão possa trazer riscos de dano social no tocante à saúde, ao bem-estar, à liberdade, à educação, ao patrimônio e à segurança da coletividade ou dos cidadãos individualmente;
- d) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente;
- e) que haja a garantia de fiscalização do exercício profissional;
- f) que se estabeleçam os deveres e as responsabilidades pelo exercício profissional e,
- g) que a regulamentação seja considerada de interesse social.”

E assim justificou, em síntese, esta Comissão quando da apresentação e aprovação do referido verbete sumulado:

“O inciso XIII do Art. 5º e o parágrafo único do Art. 170 do texto constitucional estabelecem o princípio básico da liberdade de exercício de qualquer atividade profissional ou econômica, desde que lícita. Permitir-se que se regulamente os diversos ofícios e ocupações é o mesmo que inviabilizar a norma constitucional. Significa negar os direitos de cidadania, ao restringir-se ainda mais o acesso ao mercado de trabalho para um enorme contingente de mão-de-obra que porventura não preencha os requisitos impostos pela norma pretendida, mas que, por exemplo, desenvolvam sua ocupação com competência, por mérito pessoal, por habilidade própria ou por um aprendizado que passou de pai para filho etc.

“Costuma-se muito confundir regulamentação profissional com o reconhecimento da profissão e com a garantia de direitos quando, na verdade, regulamentar significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional, já valorizada, reconhecida e assegurada constitucionalmente. Esse poder do Estado de interferir na atividade para limitar o seu livre exercício só se justifica se o interesse público assim o exigir. E por certo que a exigência do interesse público não é pela especificação ou reserva de direitos

para um determinado segmento econômico-profissional e sim pela imposição de deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar.

“Daí por que a regulamentação não pode prescindir de um órgão de natureza, no mínimo, paraestatal, com poderes para exercer licitamente as atribuições normativas e fiscalizadoras do exercício profissional. Mas não há que se confundir a natureza jurídica e as funções finalísticas desses órgãos com as próprias de entidades sindicais e associativas. Conquanto aquelas entidades tenham a prerrogativa de defender a classe, a luta por conquistas trabalhistas compete aos próprios profissionais da área, organizados em associações ou sindicatos, de livre filiação. Nesse caso, não é o interesse da coletividade que predomina e sim o da própria categoria organizada coletivamente.

“Por outro lado, as normas tutelares trabalhistas já são aplicáveis quando configurada a relação de emprego, incluindo algumas proteções diferenciadas, tais como o trabalho em mineração, o trabalho de bancários, de telefonistas, em situações como a maternidade, a menoridade etc. Nada disso, no entanto, significa regulamentação profissional. Ao contrário, significa proteção mínima do Estado para determinadas ocupações desenvolvidas em situação de risco, de penosidade, etc. E se a relação não for de natureza trabalhista, de qualquer forma, são aplicáveis as leis civil e previdenciária ou mesmo a de proteção ao consumidor.

“Finalmente, se há interferência de uma atividade em relação à outra, importando restrição à liberdade econômico-profissional, a via adequada para a solução do problema não é a legislativa e sim a judicial.

“Dificilmente, portanto, justifica-se a regulamentação de uma profissão, que não seja as que já estão devidamente regulamentadas. De resto, há que se registrar que o reconhecimento e a dignidade de um trabalho não são conquistados pela via legal, mas decorrem de seu exercício consciente, eficiente e produtivo.”

Todas essas considerações são aplicáveis à proposição em análise, que **não está enquadrada nas condições constitucionais**, indispensáveis para a regulamentação profissional.

O exercício da profissão de topógrafo, embora exija conhecimentos adquiridos em cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação, não traz riscos de dano social no tocante à saúde, ao bem-estar, à liberdade, à educação, ao patrimônio e à segurança da coletividade ou dos cidadãos individualmente.

Além disso, o objetivo de se regulamentar uma profissão é estabelecer atribuições específicas a certos profissionais, impedindo outros com formação equivalente de exercê-la. No presente caso, podemos afirmar que vários outros profissionais poderiam exercer com eficiência as atribuições constantes no art. 3º da proposição.

Estabelecer que determinadas funções serão cometidas a certos profissionais é propor uma reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente.

Oportuno lembrar que é muito comum o interesse da regulamentação da profissão visando mais propriamente à criação de Conselhos Federal e Regionais, imaginando-se, ser esse o caminho para a valorização da atividade, para o fortalecimento da “corporação”. Porém, ao menos em tese, esses órgãos deveriam constituir-se em instrumentos de fiscalização do exercício profissional em defesa da sociedade.

Aliás, quanto à natureza jurídica e à possibilidade técnica-jurídica de criação de tais Conselhos, são oportunos os seguintes registros:

Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são **Autarquias Especiais** dotadas de **Personalidade Jurídica de Direito Público**.

Dessa forma, em vista de sua natureza jurídica, qualquer projeto de lei, visando à criação desses órgãos, de autoria de integrantes do Poder Legislativo, estará eivado do vício da inconstitucionalidade, vez que a iniciativa de proposições que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública é privativa do Presidente da República, o que deverá ser oportunamente analisado na Comissão de

Constituição e Justiça e de Redação.

Isto posto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.173, de 2002.

Sala da Comissão, em 10 de outubro de 2003.

Deputado PAUDERNEY AVELINO
Relator

2003.5153.138