

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N. 108, DE 2019.

Dispões sobre a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Paulo Teixeira

### VOTO EM SEPARADO (Do Sr. Paulo Teixeira)

### SUBSTITUTIVO

#### I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 108, de 2019, foi encaminhada pelo Poder Executivo para apreciação do Congresso Nacional, propõe alterações à redação do artigo 174 da Constituição Federal para dispor sobre a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais. A Proposta de Emenda à Constituição em análise estabelece o acréscimo ao texto da Constituição Federal dos artigos 174 A e 174 B. O artigo 174 A, de função mais declaratória do que normativa, diz que a lei não estabelecerá limites ao exercício de atividades profissional ou obrigação de inscrição em conselho profissional sem que a



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Teixeira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212742038200>



ausência de regulação caracterize risco de dano concreto à vida, à saúde, à segurança ou à ordem social. Já o artigo 174 B, com maior potencial de dano aos interesses da sociedade, pretende que os Conselhos Profissionais venham a ser são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atuam em colaboração com o poder Executivo. Além disso, dita que o pessoal dos Conselhos está sujeito à legislação trabalhista e que lei federal disporá sobre a criação; os princípios de transparência aplicáveis; a delimitação dos poderes de fiscalização e de aplicação de sanções e o valor máximo das taxas, das anuidades e das multas. Por fim, a PEC determina que é vedado aos Conselhos Profissionais promover, facilitar ou influenciar a adoção de práticas anticompetitivas em sua área de atuação.

Em sua exposição de motivos, o presidente da república diz que a proposta visa consolidar o entendimento de que os Conselhos Profissionais não integram a estrutura da Administração Pública, assim como definir parâmetros e limites para criação das entidades de fiscalização com base em critérios da doutrina da regulamentação das profissões. Explica também que a medida afasta, definitivamente, qualquer hipótese de equiparação da organização dos Conselhos Profissionais às autarquias integrantes da Administração Pública, mediante a definição de que conselhos são entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em colaboração com o poder público, às quais se aplicam as regras do direito privado e a legislação trabalhista.

A matéria, que está sujeita à apreciação do Plenário e obedece a regime de tramitação especial, foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para análise da admissibilidade.

Designado Relator, o Deputado Edio Lopes proferiu voto no dia 26 de maio de 2021, opinando pela admissibilidade da PEC n. 108, de 2021.

É o relatório.

## II – VOTO

Preliminarmente, necessário mencionar que o STF se pronunciou em definitivo em relação a natureza jurídica dos Conselhos Profissionais no MS 21.797-9 e na ADIN 1717/DF, afirmando que os Conselhos Profissionais são autarquias. Ao mesmo tempo o STJ elaborou tese jurídica, publicada nas edições 135 e 136 do portal Jurisprudência em Teses do STJ, estabelecendo que os Conselhos Profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, sujeitando-se, portanto, ao regime jurídico de direito público. Ainda segundo



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Teixeira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212742038200>



o STJ, os Conselhos Profissionais têm poder de polícia para fiscalizar as profissões regulamentadas, inclusive no que concerne à cobrança de anuidades e à aplicação de sanções.

Não fossem as decisões do STF e do STJ importantes pela hierarquia dessas Cortes, tais decisões valorizam-se por fazerem uma correta interpretação da legislação federal vigente, o que remete ao Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, segundo o qual Autarquia é “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” (art. 5º, I).

Na tradição legislativa brasileira a fiscalização das profissões sempre foi feita por pessoas jurídicas de direito público, do tipo autarquia, pelo fato de que essa ação fiscalizatória é exercida para a preservação da vida, da saúde, da segurança e da integridade jurídica a patrimonial das pessoas que integram os diversos estratos sociais.

Diferentemente das corporações, que desde tempos mais remotos até os dias atuais têm por finalidade disciplinar e orientar o exercício de profissões voltando-se para os interesses do grupo que integra a categoria, os Conselhos Profissionais brasileiros exercem a orientação, disciplina e fiscalização das profissões buscando reprimir o exercício ilegal e irregular das profissões, o que tem por objetivo garantir a sociedade que os profissionais que lhes prestam serviços são habilitados na forma da lei e, sendo habilitados e exercendo mal a profissão, serão processados e sancionados pela própria entidade de fiscalização da profissão.

Com essa missão, voltada para o licenciamento profissional e para a exação do exercício das profissões, os Conselhos Profissionais exercem suas atividades de orientação, disciplina e fiscalização do exercício da profissão, o que se dá em face dos profissionais que integram a categoria, e exercem a fiscalização das atividades profissionais em todo o estrato social, buscando evitar e reprimir o exercício ilegal e irregular das profissões.

Historicamente, as entidades corporativas têm poder de orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício das profissões em face dos próprios integrantes da categoria profissional. Nessa missão, o que se busca é tão somente a observância dos princípios e regras que informam o exercício de cada profissão. Essas mesmas corporações não detêm, todavia, qualquer poder de fiscalizar o exercício ilegal das profissões, o que constitui o verdadeiro risco para a sociedade tomadora de serviços técnicos profissionais.



Ora, graças à chancela do poder público é que os Conselhos Profissionais no Brasil desenvolveram uma rede de proteção a toda a sociedade, inibindo, reprimindo e punindo o exercício ilegal e irregular das profissões. Essa rede de proteção evita que falsos profissionais prestem ou mesmo que se proponham a prestar serviços em muitas áreas em que estariam sob risco interesses legítimos associados à preservação da vida, da saúde, da segurança e da integridade jurídica a patrimonial das pessoas.

Somente o Estado, por meio das pessoas jurídicas de direito público, seja como entes da administração direta, seja como entes da administração indireta, tem o amplo poder de fiscalização tanto sobre o exercício das profissões, sob a responsabilidade dos profissionais a tanto autorizados, como a fiscalização do exercício geral das atividades profissionais, inibindo, reprimindo e punindo o exercício ilegal e irregular das profissões.

A se tirar a natureza de pessoas jurídicas de direito público dos Conselhos Profissionais, essas entidades serão relegadas a meras corporações e ficarão impedidas de exercer sua missão justamente na área mais problemática relacionada às profissões, que vem a ser o exercício ilegal e ilegítimo das profissões.

Em um País continental como Brasil, não houvessem os Conselhos Profissionais, o exercício ilegal e irregular das profissões seria endêmico, e a grande massa da sociedade estaria desassistida de proteção, dada a incapacidade de os entes estatais convencionais promoverem a fiscalização das atividades irregulares e, ato contínuo, de punirem o exercício ilegal e irregular das profissões, dada a magnitude de outros ilícitos que ocupam as autoridades policiais e judiciárias.

É certo que o Estado deixa a desejar no cumprimento da sua função em muitos casos, principalmente no quesito da fiscalização. Dito isso, no artigo 174, a Constituição Federal determina que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Nesse contexto é que Conselhos Profissionais só podem exercer essa atividade de fiscalização sobre os profissionais liberais e sobre leigos no exercício irregular e ilegal das profissões, no atual regime constitucional, porque assumem a forma de pessoas jurídicas de direito público.

Incoerente, portanto, tornar os Conselhos Profissionais entidades de direito privado, haja vista com isso viria a redução do poder de orientação, disciplina e fiscalização das profissões, tornando essas entidades meras corporações profissionais, com poderes



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Teixeira

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212742038200>



sobre o regramento do exercício das profissões em face dos profissionais inscritos em seus quadros, mas sem nenhum poder em face da grande massa oportunista de pessoas que pretendem e se dispõem a exercer de forma ilegal e irregular inúmeras profissões.

Associado à redução drástica das competências para a fiscalização, viriam os óbices ao poder de cobrar tributos, aplicar sanções administrativas e regulamentar temas específicos das profissões, que não podem ser outorgados aos particulares, sob pena de ofender todo o sistema jurídico brasileiro.

Tendo em vista as competências desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para se pronunciar sobre a admissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição, a teor do que dispõe o art. 32, IV, “b”, combinado com o art. 202, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, entendemos que a PEC nº 108, de 2019, não se conforma integralmente com o disposto no § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Nesse sentido, cabe ressaltar o papel fundamental dos Conselhos Profissionais tanto aos profissionais que integram cada categoria profissional como à Sociedade, pois estes defendem o interesse daqueles e desta ao garantir o exercício ético da profissão. Os Conselhos Profissionais punem os maus profissionais com a possibilidade, inclusive, de cassar os registros profissionais, bem como reprimem e punem o exercício ilegal e irregular das profissões.

A Constituição Federal de 1988 consolidou os direitos sociais como direitos fundamentais a serem perseguidos pelo Estado Democrático de Direito e conferiu à administração pública um papel fundamental, e não meramente acessório, para a sua concretização. Política social é dever do Estado e sua prestação deve ser garantida pelo Estado, ainda que se admita a atuação no âmbito da autonomia privada de forma complementar. A administração pública é engrenagem do Estado na persecução desse objetivo e os Conselhos Profissionais, autarquias federais, têm um papel fundamental para esse fim. A exemplo, quando uma profissão é regulamentada o Estado passa a reconhecer que a sociedade pode ser gravemente afetada se houver a má prestação do serviço, produto ou obra técnica. A partir daí o Estado utiliza a prerrogativa do uso do poder regulamentar para editar atos normativos que complementem as leis, em sua maioria por meio de resoluções que são editadas pelo Conselhos Profissionais.

Está claro, portanto, que os Conselhos Profissionais, enquanto autarquias federais, exercem um papel fundamental na defesa dos direitos sociais dos profissionais registrados em seus quadros e, muito mais relevante do que isso, exercem a repressão e



punição daqueles que, inabilitados para o exercício de profissões, colocam em risco a vida, a saúde, a segurança e a integridade jurídica e patrimonial das pessoas.

Nesse contexto, diferentemente do que apresenta a exposição de motivos que capeia a PEC, os Conselhos Profissionais integram e devem integrar a estrutura da Administração Pública, de tal forma a exercerem, na plenitude desejada pela sociedade e no interesse desta, a orientação, disciplina e fiscalização do exercício profissional e das atividades profissionais na sua acepção mais ampla.

### **III – CONCLUSÃO**

**POR TODO O EXPOSTO**, entendemos que a Proposta de Emenda Constitucional n. 108, de 2019, não atende os pressupostos das imposições do § 4º do art. 60 da Constituição da República, razão pela qual, votamos pela sua inadmissibilidade.

Sala da Comissão, em        de        de 2021.

**PAULO TEIXEIRA**  
PT/SP



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Paulo Teixeira  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD212742038200>

