

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.747, DE 2005

Regulamenta o exercício da Arquitetura e do Urbanismo, autoriza a criação dos órgãos de fiscalização profissional e fixa as respectivas atribuições.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de Projeto de lei que visa disciplinar as atividades dos arquitetos e urbanistas. Para tanto, estabelece requisitos, responsabilidades e impedimentos para o exercício da aludida profissão e cria os Conselhos Regionais de Arquitetura e Urbanismo.

Atualmente, a profissão de arquiteto e urbanista encontra-se disciplinada pela Lei nº 5.194/66, que também regula as profissões de Engenharia e Agronomia.

O autor do projeto, o nobre senador José Sarney, alega que a regulamentação das referidas profissões encontra-se em descompasso com a atual realidade, motivo pelo qual requer uma reformulação do modelo em vigor.

O projeto foi apreciado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público que opinou, por unanimidade, pela aprovação da proposição, com três emendas, por entender que o crescimento da profissão no país exige atribuições específicas, distintas daquelas exercidas pelas demais



profissões que têm sua fiscalização submetida ao CONFEA (Conselho de Engenharia, Arquitetura e Agronomia).

Breves considerações

O arquiteto e o urbanista se preocupam, essencialmente, com as relações entre o ambiente e a qualidade de vida das pessoas, razão pela qual o trabalho de ambos os profissionais torna-se indispensável na execução de políticas urbanas e habitacionais.

Esses profissionais atuam na organização do espaço público, na execução de políticas públicas voltadas para as questões urbanas, na adequação do espaço privado às necessidades da vida e do conforto, na elaboração e condução de projetos juntamente com a participação popular, enfim, cuidam de todos os aspectos que envolvem a convivência nos espaços criados pelo homem.

Atualmente, arquitetos e urbanistas exercem papel determinante no planejamento do espaço público de modo a favorecer a integração de pessoas de diferentes classes sociais, credos, raças ou convicções políticas. A relevância de seu mister ganha relevo em um momento em que o caos urbano e a falta de segurança das ruas criaram um novo ambiente pouco favorável para a vida comunitária nos lugares públicos.

Além disso, vale destacar que a profissão possui atribuições muito específicas e, com o avanço sócio econômico, torna-se essencial a sua regulamentação por normas próprias e fiscalização por órgãos específicos.

Conselhos profissionais - Órgãos de fiscalização

O desenvolvimento alcançado pelo Estado moderno exigiu uma descentralização maior de seus serviços, a fim de poder enfrentar as tarefas que lhe foram cometidas, em razão da grande soma de atribuições.

Os órgãos da administração centralizada não poderiam arcar com tais atividades, pelas naturais dificuldades burocráticas a que estão sujeitos, quando a competição no domínio econômico, bem como em outros setores a que o Estado foi chamado a participar eficientemente, exigem maior flexibilidade administrativa.



Surgiu, então, a descentralização dos serviços públicos de forma a possibilitar que o Estado atendesse aos seus objetivos.

Nesse sentido, Cotrim Neto entende que “o que de fato se verifica na descentralização administrativa é, primordialmente, uma acomodação da realidade histórica do Estado unívoco com o surgimento de micro-organismos sociais dinâmicos, onde predomina a sociabilidade ativa, afirmada como um fato normativo criador de sua própria regulamentação jurídica” (Neto, A. B. Cotrim, “Direito Administrativo da Autarquia”, Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos, 1996, pág.197).

Para Hely Lopes “serviço descentralizado é todo aquele em que o Poder Público transfere sua titularidade ou, simplesmente, sua execução, por outorga ou delegação, a autarquias, fundações, empresas estatais, empresas privadas ou particulares individualmente.” (Meirelles, Hely Lopes, “Direito Administrativo Brasileiro”, 33ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, pág.342).

É nesse contexto que se encontram os Conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas. A Constituição Federal dispõe que “compete privativamente à União legislar sobre: XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões.” (art. 22, inciso XVI da CF).

Assim, não resta dúvida quanto ao caráter público dos Conselhos profissionais que nada mais são do que órgãos da Administração Pública Federal.

Natureza jurídica dos Conselhos profissionais

O artigo 58 da Lei nº 9.649, de 28 de maio de 1998, atribui natureza jurídica de entidade privada aos conselhos profissionais.

“Art. 58 – Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa”.

O STF por unanimidade de votos, quando da apreciação da ADIn 1.717-6/DF, concluiu pela inconstitucionalidade do art. 58, caput, e seus §§ 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º, atribuindo natureza autárquica aos referidos órgãos.



Da fundamentação consta que “não me parece possível, a um primeiro exame, em face de nosso ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange o poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais (...) Esses Conselhos – o Federal e os Regionais – foram, portanto, criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem eles a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal, é atividade tipicamente pública. Por preencherem, pois, os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia distinta...” (STF, ADIn 1.717-6/DF, relator Ministro Sidney Sanches).

Em relação a um possível vício de iniciativa, restou claro no voto do Ministro Sidney Sanches, que os Conselhos profissionais são autarquias especiais, que não integram a administração pública federal, mas sim, exercem atividade pública por concessão do Estado, tanto que, liminarmente não acolheu o dispositivo que transformava os servidores dos conselhos em servidores públicos federais.

Desse modo, conclui-se que a proposição em foco não padece de tal vício, podendo a matéria ter sido originária do Senado Federal.

Da autarquia

A autarquia é uma forma de descentralização administrativa através da prestação de um serviço retirado da Administração centralizada.

Para Cretella Junior, “a autarquia configura, por excelência, o tipo de pessoa que presta serviço público de modo mais completo e perfeito.” (Junior, José Cretella, “Administração Indireta Brasileira”, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2000, pág.123).

Hely Lopes entende que “as autarquia são entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas.” (Meirelles, Hely Lopes, “Direito Administrativo Brasileiro”, 33ª edição, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, pág.344).



As autarquias são um prolongamento do Poder Público, um desmembramento da Administração-matriz e, como tal, estão sujeitas as mesmas condições do Estado.

Assim, podemos afirmar que prevalece em nosso sistema jurídico atual o entendimento de que os Conselhos de fiscalização das profissões regulamentadas são pessoas jurídicas de direito público, constituídas sob a forma de autarquia especial.

Em relação à classificação fica claro que todas as autarquias são prepostas à realização de finalidades públicas; porém, algumas se destinam à execução de uma atividade específica enquanto outras visam cobrir amplo setor de interesses públicos, prestando aos seus destinatários os mais variados serviços administrativos que seriam prestados pelo Estado se elas não existissem.

As autarquias que visam à realização de uma atividade específica são chamadas de autarquia de capacidade especial (ou de serviço), enquanto que as autarquias que prestam várias atividades são denominadas autarquias de capacidade genérica (ou territoriais).

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que “o que qualifica cada autarquia não é o território ou a ausência dele mas, a generalidade ou, reversamente, a especialidade dos fins a que se preordenam. Enquanto umas tem por objeto a persecução de uma finalidade determinada, colhida entre as muitas que competiriam ao Poder Público, outras destinam-se a satisfazer a generalidade das necessidades administrativas de um grupo social.” (Mello, Celso Antônio Bandeira, “Natureza e Regime Jurídico das Autarquias”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, pág. 386).

A denominação autarquia especial (de serviço) designa o caráter especial de certas entidades cujo fim é a prestação de um determinado serviço e não do conjunto de serviços administrativos. Também são chamadas de autarquias administrativas e até mesmo institucionais.

É o que ocorre com os Conselhos profissionais que tem por finalidade a prestação de uma atividade específica, qual seja, fiscalizar uma determinada profissão, no caso, a profissão de arquiteto e urbanista.



Para melhor compreensão, vale citar o exemplo dado pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello segundo o qual “a competência do Conselho Regional de Medicina de São Paulo, autarquia de serviço, estende-se unicamente aos médicos de São Paulo, ou seja, aqueles que exercem sua profissão em espaço territorial determinado (...) sendo o território meramente um critério de qualificação dos corporados, a oposição que se pode, a partir dele, fixar entre tipos autárquicos será a que se baseia no critério de especificação de membros. Assim, ter-se-iam, por exemplo, as corporações profissionais.” (Mello, Celso Antônio Bandeira, “Natureza e Regime Jurídico das Autarquias”, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1968, pág. 390).

Por fim, verifica-se que, para que se configure a autarquia basta a personalidade administrativa. Esta confere independência jurídica em face da Administração Pública, prerrogativa que emana diretamente de sua personalidade.

Diante de todo o exposto, conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica do Projeto de lei 4.747/05, assim como das emendas aprovadas pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, por estarem em conformidade com os pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e no ordenamento jurídico brasileiro.

Sala da Comissão, 15 de agosto de 2007.

Deputado Regis de Oliveira

