

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI N.º 2.487, DE 2000

Regulamenta o exercício das profissões de Técnico em Higiene Dental e de Atendente de Consultório Dentário.

Autor: Deputado AGNELO QUEIROZ

Relator: Deputado FREIRE JÚNIOR

I - RELATÓRIO

A iniciativa em epígrafe tem por escopo regulamentar as profissões de Técnico em Higiene Dental e de Atendente de Consultório Dentário, a primeira em nível de segundo grau e a Segunda em nível de primeiro grau.

Em apenso, há o Projeto de Lei n.º 4.381, de 2001, do Deputado Marcos Cintra, que “Dispõe sobre a regulamentação das Profissões de Técnico e Auxiliar em Saúde Bucal”.

Não foram recebidas emendas aos projetos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os projetos em discussão envolvem matéria das mais polêmicas em âmbito desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Esse tema já foi amplamente discutido pela Consultoria Legislativa da Casa, tendo resultado em um estudo-síntese das discussões travadas naquele órgão.

Neste parecer, transcreveremos boa parte desse estudo, já que necessário para a fundamentação de nosso voto.

"Assim, antes de enfrentarmos o tema, pedimos vênias para fazer uma breve, porém necessária, digressão histórica sobre a evolução constitucional do instituto da regulamentação de profissões:

a) Constituição do Império

"Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio, pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos."

b) Constituição de 1891

"É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial."

c) Constituição de 1934

"É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público."

d) Constituição de 1937

"Liberdade de escolha de profissão ou gênero de trabalho, indústria ou comércio, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público, nos termos da lei."

e) Constituição de 1946

"É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições que a lei estabelecer."

f) Constituição de 1967

Reproduziu o texto da Constituição de 1946, não tendo sido alterada pela Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

g) Constituição de 1988

“É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.”

Da análise dos dispositivos mencionados é forçoso concluir que nossa tradição jurídica, ao tratar do tema, é a de condicionar a regulamentação de profissões ao interesse público, quando estiver em discussão algum interesse da coletividade, como a saúde, a segurança e o bem-estar da população e, mais ainda, quando a profissão a ser regulamentada for daquelas que não afaste, para o seu pleno exercício, a exigência de formação acadêmica específica, em razão do seu grau de complexidade.

Não obstante, antes da vigente constituição, a legislação sobre regulamentação profissional adquiriu um caráter eminentemente corporativista, com a aprovação de um número razoável de normas regulamentadoras de profissões que não atendiam aos interesses acima mencionados.

Na sábia concepção constitucional, 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 somente quando o interesse público assim o exigir. É o caso de determinadas profissões que, se praticadas 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.

Assim, a regulamentação de uma atividade profissional sempre significa, necessariamente, restrição de direitos com a formação de um núcleo corporativo e conseqüente fechamento do mercado de trabalho para todos os que não pertencerem à corporação.

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, como é o caso dos médicos, engenheiros e outros, cuja regulamentação, mais que especificar direitos, se faz necessária para impor-lhes deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços.

Segundo o ilustre Professor Doutor CELSO RIBEIRO BASTOS ao comentar o dispositivo constitucional supra citado:

"Uma forma muito sutil pela qual o Estado por vezes acaba com a liberdade de opção profissional é a excessiva regulamentação. Regulamentar uma profissão significa exercer a competência fixada na parte final do dispositivo que diz: "observadas as qualificações que a lei exigir."

"Para obviar este inconveniente é necessário que esta faculdade seja exercida nos termos constitucionais.

(...) Mas é evidente que esta lei há de satisfazer requisitos de cunho substancial, sob pena de incidir em abuso de direito e conseqüentemente tornar-se inconstitucional.

Assim é que não de ser observadas qualificações profissionais.

Para que uma determinada atividade exija qualificações profissionais para o seu desempenho, duas condições são necessárias: uma, consistente no fato de a atividade em pauta implicar conhecimentos técnicos e científicos avançados. É lógico que toda profissão implica algum grau de conhecimento. Mas muitas delas, muito provavelmente a maioria, contentam-se com um aprendizado mediante algo parecido com um estágio profissional. A iniciação destas profissões pode-se dar pela assunção de atividades junto às pessoas que as exercem, as quais, de maneira informal, vão transmitindo os novos conhecimentos.

(...) Outro requisito a ser atendido para regulamentação é que a profissão a ser regulamentada possa trazer um sério dano social." (in, "Comentários à Constituição do Brasil", 2º volume, Ed. Saraiva, 1989, pgs. 75 e seg.).

Regulamentar a grande massa de profissões é o mesmo que regulamentar a vida dos profissionais que as exercem e, por esta via, controlá-los. É um dos muitos caminhos que leva à perda da liberdade.

Na lição de Valentin Carrion, "a regulamentação de algumas atividades é fruto, às vezes, de manobras de envolvimento do legislador por profissionais com o fim de reservar-se o privilégio de exclusividade do exercício sem autêntica razão de existência. Otávio Bueno Magano vê possível

inconstitucionalidade sempre que essa regulamentação restrinja a liberdade de trabalho por outro critério que não seja o estritamente profissional". (In Comentários à Consolidação das Leis do Trabalho, Editora Revista dos Tribunais, 1989, pág. 177).

Assim, segundo o entendimento doutrinário dominante, a regulamentação há que se ater a qualificações profissionais (exigência de conhecimentos técnicos e científicos especializados) e à possibilidade de seu exercício trazer sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde.

No âmbito desta Casa Legislativa, prevalecem as determinações da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP para a regulamentação profissional. Tais determinações se fundamentam em quatro linhas básicas, a saber:

- a) que a atividade exija conhecimentos teóricos e científicos avançados;
- b) que seja exercida por profissionais de curso superior;
- c) que a profissão, se não regulamentada, possa trazer riscos de dano social no tocante à saúde, ao bem-estar e à segurança da coletividade;
- d) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente.

Cabe também ressaltar que o interesse da regulamentação profissional talvez esteja fundado na preocupação de assegurar alguns direitos para as categorias. Entretanto não há que se confundir regulamentação profissional minuciosa com efetiva garantia de direitos. A lei é apenas uma das formas de expressão do direito, mas nem sempre com ele se confunde. Às vezes, transforma-se mesmo em seu antônimo. Será sempre mais fácil aos trabalhadores a efetivação de direitos garantidos de forma genérica pela Constituição ou pelas leis trabalhistas já existentes que revogar uma lei que se torne obsoleta e passe a prejudicá-los.

O entendimento do Poder Executivo acerca do tema converge ao do Poder Legislativo e são constantes os vetos apostos por aquele

Poder aos projetos regulamentadores de profissões que logram aprovação nesta Casa Legislativa.

Na mensagem seguinte, a manifestação do Ministério do Trabalho e Emprego é prova incontestável de que, nesse sentido, o posicionamento do Poder Executivo encontra-se em uníssono com as determinações adotadas por esta CTASP:

“A regulamentação de profissões, em princípio, restringe o mercado de trabalho, delimita a liberdade de trabalho, desmotiva o aperfeiçoamento profissional e impede a plena liberdade contratual, já que a escolha é uma das expressões fundamentais da liberdade humana.”

Finalmente, no âmbito do Poder Judiciário, seguindo o mesmo entendimento dos outros Poderes citados, é eloqüente o exemplo da sentença proferida nos autos da Execução Fiscal, Processo n.º 97.0023934-9, pela 2ª Vara Federação de Execuções Fiscais de Curitiba, em que figuram como Exequente a Ordem dos Músicos do Brasil (Conselho Regional) e como Executado Astir Müller Seraphin Drapier:

“(…) 9. O despacho de fls. 12, ora trasladado, foi exarado por preocupação deste Juízo acerca da compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 da função normativa e de fiscalização outorgada ao Exequente sobre os músicos.

“10. A Carta Constitucional, em seu art. 5º, XIII, garante o direito à liberdade do exercício de qualquer profissão:

‘... é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.’

“11. O parágrafo único do art. 170 veicula norma de conteúdo semelhante:

‘É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.’

“12. O livre exercício de qualquer profissão ou atividade econômica é direito da máxima importância em Estados, como o delineado na vigente Constituição, que não adotam economia planificada, ou seja, que preservam os postulados básicos do livre mercado. Isso não significa que se

encontra vedada a interferência estatal na economia. Pelo contrário, tal interferência é necessária para se atingir os princípios e objetivos de cunho material fixados na própria Constituição (v. g.: art. 3º). Significa apenas que a interferência deve ser justificada segundo os valores contidos na Constituição. Não se admite, sob pena de nulificação das liberdades mencionadas, interferência que não encontre motivação da espécie. Repetindo João BAPTISTA MACHADO, 'para mim primeiro está a liberdade, o poder é que precisa de se justificar.'

"13. Como a interferência do Estado na economia não é vedada pela Constituição, as normas constitucionais citadas, apesar de assegurarem o livre exercício de atividade profissional ou econômica, permitem que a lei fixe limites.

"14. Obviamente, a Constituição, mesmo permitindo restrições com base na lei, não confere um "cheque em branco" ao legislador. Entendimento contrário deixaria a norma constitucional à inteira disposição do legislador. O envio à lei ordinária é materialmente condicionado aos valores contidos na Constituição. A esse respeito, leciona J. J. Gomes Canotilho:

'Em alguns casos, as remissões constitucionais para as leis significam abertamente a concretização da constituição segundo as leis. Todavia, este reenvio aberto não implica arbítrio legislativo de conformação, pois sempre se terá de admitir que o cerne da regulamentação legal é determinado materialmente, de forma expressa ou implícita, por princípios recebidos na lei constitucional.' (Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra, Coimbra Editora, 1982, p. 485).

"15. Portanto, o legislador pode restringir os direitos em exame apenas quando encontrar justificativa compatível com os valores consagrados na Constituição. Entre estes se encontra o princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade, que tem sede material na cláusula do devido processo legal (art. 5º, LIV). Restrições legais ao livre exercício de atividade econômica ou atividade profissional só serão legítimas se passarem pelo crivo do princípio da razoabilidade. (O próprio STF já invalidou leis restritivas de atividade econômica por considerá-las contrárias ao princípio da razoabilidade – ADIn nº 855-PR, rel. Min. Sepúlveda Pertence, RDA, 194 299.1993).

“16. Proliferam no Brasil, há longa data, Conselhos profissionais, à semelhança do ora Exeqüente, criados por lei, aos quais foi atribuída a função de regulamentação e fiscalização de diversas atividades profissionais, como a dos advogados, dos médicos, dos engenheiros, dos farmacêuticos, etc.

“17. Ora, atividade de regulamentação e fiscalização da espécie só se legitima se presente justificativa razoável para tanto. Entendo que esta se encontra presente quando se trata de profissões cujo exercício indevido possa acarretar sérios danos à comunidade. Advogados, médicos, engenheiros, por exemplo, podem causar danos irreparáveis aos usuários de seus serviços caso exerçam de forma temerária sua profissão.

“18. Não se justificam restrições legislativas ao exercício de atividades profissionais sem significativo potencial lesivo. Esse é o caso dos músicos. É certo que algum cliente pode, eventualmente, ficar insatisfeito com o trabalho desenvolvido pelo músico. No entanto, para problemas da espécie é suficiente a lei civil ou, ainda, as leis de proteção ao consumidor, não se justificando interferência do Poder Público através da criação de conselhos profissionais, com funções normativas e de fiscalização.

“19. É certo que o julgador, ao invocar o princípio da razoabilidade, deve tomar cuidado para não substituir a ‘razão’ do legislador pela sua própria, o que não seria adequado em regime democrático. Entretanto, quando vislumbrar argumentos substanciais no sentido de que o legislador agiu com excesso, desarrazoadamente, encontra-se autorizado a agir.

“20. Restrições como as contidas no art. 16, 18 e 28 da Lei nº 3.857/60, que exigem qualificação profissional específica para o exercício da profissão de músico, registro e contribuição anual compulsória para os Conselhos Regionais, não fazem sentido em âmbito no qual deveria prevalecer apenas o talento individual.

“21. Não se olvida aqui que os Conselhos profissionais, além das atribuições de regulação e fiscalização, têm também, entre os objetivos institucionais, a defesa da classe. Esta, aliás, parece ter sido a principal razão da criação da Ordem dos Músicos do Brasil, conforme se verifica na exposição de motivos da Lei nº 3.857/60.

“22. No entanto, a luta pela melhora das condições da classe compete aos próprios trabalhadores ou profissionais da área, que devem se organizar em sindicatos e associações, de livre filiação, e não a entidades como os conselhos profissionais.

“23. A resposta para os problemas sofridos por determinada categoria de empregados ou profissionais liberais não deve ser buscada na criação de conselhos profissionais. Estes, aos quais são atribuídas funções normativas e de fiscalização, ao invés de promoverem a melhora das condições de trabalho da categoria profissional, podem se tornar veículo de opressão desta. Não se quer aqui dirigir crítica específica à atuação da Ordem dos Músicos do Brasil. Quer se apenas destacar o risco que determinada categoria profissional corre quando o legislador desejoso de resolver seus problemas, adota o remédio inadequado.

“24. Não vislumbro nenhum objetivo político válido que justifique restrições legislativas à atividade do músico e a sua submissão à poder normativo e de fiscalização de entidade de caráter semi-público, motivo pelo qual não passam pelo crivo do princípio da razoabilidade, sendo incompatíveis com a Constituição.

“25. Portanto, em conclusão, a Lei n.º 3.857/60, que veicula restrições à atividade do músico e que instituiu a Ordem dos Músicos do Brasil, a esta atribuindo função de regulamentação e fiscalização, impôs limitações incompatíveis com a Constituição ao livre exercício de atividade profissional ou econômica, razão pela qual o título executivo, dela consecratório, padece de invalidade. (A conclusão não impede o funcionamento da Ordem dos Músicos do Brasil. Os profissionais nela registrados, caso repute valiosa a manutenção da entidade, continuarão pagando as contribuições anuais. O que é inválido é a atribuição de função de regulamentação e fiscalização à entidade, com as conseqüentes restrições à atividade profissional dos músicos, inclusive daqueles que não a vêem como legítima.). (...)” – Negritos nossos.

Observando as leis já aprovadas sobre regulamentação profissional notamos que poucas foram aprovadas após a Constituição Federal de 1988, valendo a observação de que algumas delas são alterações de normas vigentes anteriormente à atual Carta Magna.

É bom esclarecermos que a recente Lei n.º 10.220, de 11 de abril de 2001, que “institui normas gerais relativas à atividade de peão de

rodeio, equiparando-o a atleta profissional” não constitui uma regulamentação de profissão. O texto da Lei não cria qualquer limitação ao livre exercício da atividade do atleta (ainda que profissional) peão de rodeio, pois essa atividade não possui requisito de capacidade exigível aos exercentes.

Ao buscar proteção, segurança e garantia de condições básicas à prática de provas de rodeio, vaquejadas e de outras modalidades esportivas do tipo, a lei afastou-se de qualquer natureza regulamentar para assumir, tão-somente, característica de norma disciplinadora de cláusulas mínimas de pactuação, que configurem, em sua essência, pré-contrato fundado na prevalência e no resguardo do interesse público.”

A nosso juízo as profissões de Técnico em Higiene Dental e de Atendente de Consultório Dentário não atendem às exigências acima transcritas para que possam e devam ser regulamentadas, apesar de as considerarmos todas dignas, importantes e necessárias.

Ante o exposto somos pela **rejeição** do Projeto de Lei n.º 2.487/2000 e do Projeto de Lei n.º 4.381/2001, em apenso.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado FREIRE JÚNIOR
Relator