

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 1.005, DE 2007

(Apenso PL nº 1.467, DE 2007)

Acrescenta dispositivos à Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978, para dispor sobre a identidade profissional de Radialistas.

Autora: Deputada MANUELA D'ÁVILA

Relator: Deputado VINÍCIUS CARVALHO

I - RELATÓRIO

A proposição em epígrafe pretende a alteração da Lei nº 6.615, de 16 de dezembro de 1978, que regulamenta a profissão de radialista, para que seja instituída a identidade profissional dos integrantes dessa categoria.

Ao projeto principal foi anexado o Projeto de Lei nº 1.467, de 2007, do Deputado Cristiano Matheus, que possui idêntico teor.

As duas propostas em exame estabelecem os seguintes dispositivos:

- a) emissão da carteira pelo sindicato da categoria e, na ausência deste, pela federação;
- b) elementos que deverão constar da carteira profissional;
- c) aprovação do modelo da carteira pela federação;

d) fornecimento da carteira também aos radialistas não sindicalizados; e

e) suspensão do registro do radialista que não renovar sua carteira no prazo estabelecido.

Findo o prazo estabelecido no Regimento Interno, não foram apresentadas emendas às proposições.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em oportunidade anterior, foi designado outro relator para a matéria, o Deputado Sabino Castelo Branco, que elaborou minucioso parecer demonstrando a impropriedade de aprovação dos projetos. O citado parecer não chegou a ser apreciado pelo Plenário desta Comissão, mas diante da qualidade dos argumentos ali lançados, pedimos vênia aos nossos ilustres Pares para transcrevê-lo:

“A proposta em tela, como afirmado na justificação, visa instituir a carteira profissional dos radialistas, com validade oficial em todo o território nacional e com natureza de documento de identidade, tendo como fundamento a equiparação a outras categorias que já usufruem do mesmo direito.

Mostra-se muito justa a intenção da categoria. Realmente, vemos outras profissões regulamentadas que já possuem carteiras profissionais, às quais se atribui eficácia de documento de identidade. Contudo a proposta está a merecer algumas ponderações quanto ao mérito.

Os projetos submetem a prerrogativa de emissão das carteiras ao sindicato da categoria e, na ausência deste, à respectiva federação. Entretanto, fazendo uma análise comparativa com outras profissões, verificaremos que a competência para emitir a carteira é conferida aos conselhos profissionais. E, a nosso ver, não poderia ser de forma diferente.

O documento de identificação, qualquer que seja ele, para cumprir com a finalidade a qual se destina precisa estar investido de fé

pública. E essa qualificação somente é alcançada na medida em que algum órgão integrante do poder público o emite. Desse modo, observamos que a carteira de identidade é usualmente emitida pela secretaria de segurança pública do respectivo Estado federado, o passaporte, pela Polícia Federal; a carteira de habilitação, pelos órgãos de trânsito, e assim por diante.

Nesse contexto, para que a identificação profissional possua a mesma eficácia dos demais documentos, a sua emissão deve estar vinculada a um ente público. Nesse aspecto é que surgem os conselhos profissionais.

Já está pacificado pela jurisprudência de nossos tribunais o entendimento de que esses conselhos profissionais possuem natureza jurídica de autarquia, integrando, por sua vez, a estrutura da administração pública. A esse respeito, interessante suscitar decisão proferida na ADIn nº 1.717, ajuizada contra a Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. A referida lei, em seu art. 58, modificava a natureza jurídica dessas entidades, que passariam a ser reconhecidas como entes privados. O Supremo Tribunal Federal – STF julgou procedente a ADIn com fundamento na “indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas”.

Portanto a delegação de competência para emitir a carteira profissional com natureza de identidade somente poderia ser atribuída aos conselhos, pelo fato de eles serem entes integrantes da estrutura pública.

Ocorre que as propostas, como já dito, objetivam atribuir ao sindicato tal competência. E nesse sentido, já está praticamente pacificado pela doutrina e pela jurisprudência o entendimento de que os sindicatos são associações com natureza jurídica de direito privado, voltadas, basicamente, para a defesa dos interesses da categoria. Tal posicionamento viu-se reforçado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que adotou o princípio da liberdade sindical, não mais admitindo a interferência e a intervenção do poder público nos sindicatos.

Assim, é forçoso reconhecer que a Lei nº 7.084, de 21 de dezembro de 1982, que atribui valor de documento de identidade à carteira de jornalista profissional, e que serviu de modelo aos projetos de lei em exame, não está mais em consonância com a Carta Magna. Na época da edição da lei,

vigorava em nosso ordenamento jurídico a total subordinação dos sindicatos ao Estado, razão pela qual várias decisões jurisprudenciais conferiam qualidade de entes públicos aos sindicatos, situação político-jurídica própria dos regimes não-democráticos.

De qualquer sorte, como afirmado anteriormente, esse posicionamento não mais vigora entre nós, não restando dúvidas quanto à natureza jurídica de direito privado dos sindicatos. E dessa forma, a competência para emissão de carteira, com valor de documento de identidade, não pode ser atribuída aos entes sindicais.

Aliás, não é por outra razão que todos os demais exemplos de categorias profissionais cujas carteiras profissionais têm valor de documento de identidade referem-se àquelas emitidas por conselhos profissionais, com natureza de autarquia. É o caso da categoria dos advogados, mencionada na justificação do projeto principal, bem como dos médicos, engenheiros, economistas e tantos outros.

Além disso, a imposição de uma atribuição que configura uma prestação de serviços eminentemente pública aos sindicatos pode caracterizar uma violação ao princípio da liberdade de organização sindical, contrariando o inciso I do art. 8º da Carta Magna. Sem contar o risco de ofensa também ao inciso V do mesmo artigo, o qual dispõe que “ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato”, na medida em que a obrigação do registro ao ente sindical guarda em si uma possibilidade potencial de condicionamento desse ato à filiação do trabalhador.

Não obstante os projetos se referirem ao direito de os não sindicalizados também receberem a carteira profissional (art. 7º-D), o artigo subsequente refere-se à suspensão do registro enquanto não houver a renovação da carteira no prazo estipulado. Nesses artigos fica latente o risco presumido mencionado no parágrafo anterior.

E mais, a redação desses artigos deixa evidente a confusão conceitual entre as atribuições das entidades de fiscalização da profissão e às das entidades sindicais.

Cabe aos sindicatos, basicamente, a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas. Já aos conselhos compete fiscalizar o correto exercício da profissão em defesa da sociedade. Uma vez que se verifique qualquer

desrespeito ao cidadão no exercício da atividade, pode o conselho profissional aplicar as penalidades previstas em lei, que em alguns casos pode chegar, até mesmo, ao cancelamento do registro com a consequente proibição de exercício da profissão pelo infrator. Esse é o “poder de polícia” a que fez referência o STF no julgamento da ADIn nº 1.717, aqui citada.

Não cabe, portanto, aos sindicatos fiscalizar o exercício profissional, atribuição essa que está sendo conferida aos sindicatos e federações de radialistas, nos termos do art. 7º-E das proposições.

No início de nosso voto, manifestamos o nosso apoio à iniciativa dos radialistas de reivindicarem o direito de possuírem carteiras profissionais com validade de documento de identidade. Nesse momento, mantemos o mesmo pensamento. Apenas entendemos que a forma como se pretende instituir esse direito à categoria está equivocada, como ficou delineado em nosso parecer.

Não se pode conferir essa atribuição a um ente sindical, visto que não se compatibiliza com suas funções. Ressalve-se que não há qualquer impedimento ao sindicato em emitir uma carteira aos seus filiados. Todavia essa carteira comprovará, tão-somente, a sua condição de associado à entidade para os fins devidos, como o de fazer jus aos convênios celebrados, por exemplo.

A nosso ver, duas alternativas seriam possíveis para atender os interesses da categoria. A primeira seria a constituição dos conselhos federal e regionais dos radialistas que ficariam responsáveis pela fiscalização do exercício dessa profissão e poderiam emitir as carteiras profissionais. A outra possibilidade seria conferir a atribuição de emissão das carteiras ao órgão que hoje é responsável pelo registro profissional da categoria, o Ministério do Trabalho e Emprego.

De todo modo, em qualquer uma das alternativas acima, a competência para iniciar o processo legislativo pertence, exclusivamente, ao Poder Executivo, uma vez que as propostas compreenderiam, respectivamente, criação de órgão e disposição sobre organização e funcionamento da administração pública.”

Em complemento aos fundamentos expendidos acima, cabe-nos, tão-somente, trazer a lume mais duas considerações.

A primeira refere-se à Lei nº 6.206, de 7 de maio de 1975, que “dá valor de documento de identidade às carteiras expedidas pelos órgãos fiscalizadores de exercício profissional e dá outras providências”. Veja que o art. 1º dessa lei, confirmando o teor de sua ementa, bem como os argumentos constantes do nosso parecer, estabelece que “é válida em todo o Território Nacional como prova de identidade, para qualquer efeito, a carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional”.

O grifo lançado reforça o entendimento de que a fé pública admitida em relação a um documento de identidade profissional decorre da condição de autarquia federal que os conselhos possuem, o mesmo não se aplicando às entidades sindicais.

Não é por outra razão que a Polícia Federal, por exemplo, ao definir os documentos aceitos para a emissão de passaporte, inclui na relação “a carteira de identidade **expedida por órgão fiscalizador do exercício de profissão regulamentada por lei**”. Essa é a única interpretação possível a partir do dispositivo legal antes citado.

A segunda consideração reporta-se às sugestões apresentadas para atender o pedido da categoria. Para complementar a informação, devemos mencionar a fundamentação legal que impede a iniciativa do Parlamento para a criação do conselho ou para conferir competência ao Ministério do Trabalho e Emprego para emitir a carteira. O vício de iniciativa baseia-se no art. 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “e” e no art. 84, inciso VI, ambos da Constituição Federal.

Diante do que foi exposto, e ante a impossibilidade de sanar as inconsistências apontadas no presente voto, somos pela **rejeição** dos Projetos de Lei nºs 1.005 e 1.467, ambos de 2007.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2008.

Deputado VINÍCIUS CARVALHO
Relator