

# COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

## SUGESTÃO LEGISLATIVA Nº 19, DE 2001

“Dispõe sobre o Estatuto do CONFIPAR Brasil – Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil e dá outras providências.”

**Autor:** CONSELHO FEDERAL DOS  
DETETIVES PROFISSIONAIS DO  
BRASIL - CONFIPAR

**Relator:** Deputado PEDRO WILSON

### I - RELATÓRIO

A Sugestão Legislativa nº 19, de 2001, formulada pelo Conselho Federal dos Detetives Profissionais do Brasil - CONFIPAR, propõe seja regulamentado o referido Conselho (CONFIPAR), que já está inscrito no CNPJ/MF sob o nº 72.337.165/0001-64.

Apresenta minuta de projeto de lei que estabelece, em resumo, sobre os seguintes itens: atividades do detetive profissional, direitos do detetive profissional, deveres e obrigações dos inscritos no CONFIPAR, exigências para inscrição no CONFIPAR, possibilidades de cancelamento da inscrição, sociedade de detetives profissionais, relação com vínculo empregatício do detetive profissional, incompatibilidade e impedimento do exercício profissional, ética e disciplina do detetive profissional particular, infrações e sanções disciplinares, organização e competência do CONFIPAR e dos conselhos regionais.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

Primeiramente cumpre-nos chamar a atenção para o fato de que os chamados Conselhos Profissionais, tanto federais como regionais, são entidades de direito público, criadas e disciplinadas por lei, com o objetivo de fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas, desempenhando funções tipicamente estatais, emanadas das disposições do art. 22, XVI, da Constituição Federal.

Com efeito, no seu mister de zelar pela disciplina profissional em benefício de toda a sociedade, os Conselhos podem aplicar multas, cancelar ou suspender o registro profissional e orientar o exercício das profissões, sendo, para tanto, constituídos sob a forma de autarquia, que, segundo a definição constante do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, consiste no *“serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”*.

Assim, a criação de autarquia é condicionada à futura prestação de atividade típica de Estado, pois as pessoas jurídicas públicas são sujeitos de direitos e deveres, criados pelo Estado, com o objetivo de satisfazer aos interesses públicos e submetidos a regime jurídico de direito público, derogatório e exorbitante do direito comum.

O reconhecimento expresso da natureza autárquica está presente na maior parte das leis de criação dos Conselhos Profissionais, bem como em trabalhos doutrinários e em farta jurisprudência sobre o tema. Apenas para exemplificar, transcrevemos, a seguir, trecho de ementa do acórdão do Supremo Tribunal Federal no MS 21.797-6 (DJ de 18.05.2001):

“EMENTA:       CONSTITUCIONAL.       ADMINISTRATIVO.  
ENTIDADES FISCALIZADORAS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL.  
CONSELHO FEDERAL DE ODONTOLOGIA: (...)”

*Natureza autárquica do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Odontologia. Obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas da União. Lei 4.234/64, art. 2º. C.F., art. 70, parágrafo único, art. 71, II.*

(...)”

A par disso, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", instituiu a iniciativa privativa do Presidente da República para projetos de lei que disponham sobre a *“criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI”*.

**Assim, no que diz respeito a qualquer iniciativa legal que trate da criação de instituições públicas federais, releva mencionar que o Presidente da República detém, com exclusividade, essa faculdade constitucional, sendo, por consequência, vedada a iniciativa legiferante de parlamentar ou comissão nesse tema.**

Considerando que o projeto de lei solicitado por meio da Sugestão de nº 19/2001 trata, principalmente, da regulamentação de Conselho Profissional, que integraria, obrigatoriamente, a Administração Pública como autarquia corporativa, entendemos que a legislação pertinente a essas entidades sujeita-se, inequivocamente, à determinação constitucional de iniciativa privativa do Presidente da República.

A referida norma constitucional (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”) subtrai, inclusive, aos membros do Poder Legislativo, a prerrogativa de apresentar proposição dispondo sobre a matéria. Além disso, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu art. 137, § 1º, inciso II, alínea “b”, determina que o Presidente desta Casa Legislativa devolva, sumariamente, projeto maculado por vício de tal natureza.

Dessa forma, impossível o aproveitamento do conteúdo da Sugestão Legislativa nº 19, de 2001, no que se refere à regulamentação do Conselho Federal dos detetives Profissionais do Brasil - CONFIPAR.

Além disso, em que pese o nosso reconhecimento dos inestimáveis serviços prestados à sociedade pelos detetives profissionais, no caso em análise, é evidente que se trata de uma atividade desvinculada das condições necessárias para uma regulamentação.

Nossa tradição jurídica, condiciona 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, principalmente 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.

Assim prevê a Constituição Federal de 1988:

“Art. 5º.....

*XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.”*

Na 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, ou seja, no caso de profissões que, se praticadas por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, podem acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde.

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 e enfermeiros, cuja regulamentação, mais que especificar direitos, se faz necessária para impor-lhes deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços.

Podemos observar que, na maioria das propostas de regulamentação de profissão que tramitam ou já tramitaram no Poder Legislativo, há uma inversão no uso desse instituto. A regulamentação não pode se prestar a atender interesses da categoria, mas apenas ao interesse da sociedade. Ou seja, não se deve regulamentar uma profissão para valorizar, reconhecer ou incentivar profissionais, ou para restringir o mercado de trabalho em benefício daqueles que já estão trabalhando.

Além disso, o fato de uma profissão não ser regulamentada não impede que milhões de trabalhadores possam exercer suas atividades. Pelo contrário, possibilita a quem tenha qualificação exercer as mais variadas atividades sem os impedimentos que a lei certamente traria.

Os detetives particulares podem estabelecer livremente contratos sob a forma de prestação de serviços ou até mesmo sob a forma de relação de emprego. Qualquer que seja a hipótese, as partes contratantes e os

trabalhadores em questão não estão à margem da devida proteção legal, sendo aplicável, conforme for o caso, as leis civil, previdenciária, trabalhista e até mesmo a de proteção ao consumidor.

O entendimento do **Poder Executivo** acerca do tema também é no mesmo sentido e são constantes os vetos apostos aos projetos regulamentadores de profissões que logram aprovação nesta Casa Legislativa (isto já ocorreu no ano de 1994 em relação ao Projeto de Lei nº 242, de 1993 – nº 3.002, de 1992, na Câmara, tendo sido mantido o veto no ano de 1995), como podemos observar na seguinte Mensagem de Veto:

#### **MENSAGEM Nº 513, DE 5 DE JULHO DE 1994.**

*Senhor Presidente do Senado Federal,*

*Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar integralmente o Projeto de Lei nº 242, de 1993 (nº 3.002/92 na Câmara dos Deputados), que "Dispõe sobre o exercício da profissão de Detetive e dá outras providências".*

*Em outros casos semelhantes, também de regulamentação de profissões, o Ministério do Trabalho assim tem-se manifestado:*

*"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 do trabalho é uma das expressões fundamentais de liberdade humana.*

*Com respeito ao assunto, é a seguinte a opinião de Celso Ribeiro Bastos, em seus Comentários à Constituição, 2º Volume, pag. 77/78, verbis:*

*"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 profissionais que a lei exigir." 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, contenta-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."*

*A liberdade de que se trata representa a evolução que hoje se verifica no trabalho, onde é assegurada a todos, sem exceção e discriminação, a oportunidade de trabalhar e com isso promover, cada um, o seu próprio sustento.*

*A prevalência do projeto, conforme aprovado, trará como consequência imediata, como ocorrido em outras profissões regulamentadas, a criação de mais um conselho de categoria da espécie e no seu bojo a inconveniência da formação de mais uma reserva de mercado de trabalho.*

*É, portanto, contrário ao interesse público."*

*Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.*

Em síntese, prevalece o entendimento de que a regulamentação consiste em uma **restrição** à garantia constitucional de liberdade de exercício profissional, só admissível, portanto, excepcionalmente, em função de exigências impostas pelo interesse público: potencial lesivo à sociedade pela prática indevida da atividade.

Isto posto, manifestamo-nos **contrariamente** à transformação da presente Sugestão Legislativa nº 19/2001 em projeto de lei.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2008.

Deputado PEDRO WILSON  
Relator