

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 7.944, DE 2010

Estabelece condições necessárias para a garantia e preservação da profissão de aeronauta e dá outras providências.

Autor: Deputado RODRIGO MAIA

Relator: Deputado EUDES XAVIER

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe, de autoria do Deputado Rodrigo Maia, cria o Conselho Especial para Gestão dos Negócios e Trabalho de Aeronautas, pessoa jurídica de direito privado, não integrante da Administração Pública, com a competência de gerir negócios referentes aos direitos, deveres, recrutamento e aperfeiçoamento de pessoal destinado ao exercício da profissão de aeronauta, e, para tanto, fixa as suas atribuições principais e dá outras providências complementares, no sentido de estabelecer as condições necessárias para a garantia e preservação da profissão de aeronauta e definir os parâmetros gerais para este mercado de trabalho.

Na sua justificação, o autor argumenta que, no momento em que o Brasil começa a se preparar para sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, se faz imprescindível e urgente estabelecer as condições mínimas para que o aeronauta possa desempenhar satisfatoriamente o seu papel, bem como definir os parâmetros gerais deste mercado de trabalho, de forma a proporcionar uma melhoria significativa dos serviços prestados à sociedade pelos integrantes da aviação civil brasileira.

A proposição foi distribuída inicialmente para apreciação de mérito pela Comissão de Viação e Transportes, que acolheu, em 11 de maio de 2011, o parecer do Relator, Deputado Vanderlei Macris, pela sua aprovação nos termos originais.

No prazo regimental não foram oferecidas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Apesar de reconhecermos a boa intenção do autor do Projeto de Lei nº 7.944, de 2011, no sentido de estabelecer as condições mínimas imprescindíveis à garantia e à preservação da profissão de aeronauta e definir os parâmetros gerais deste mercado de trabalho, cujos reflexos seriam benéficos a toda a sociedade brasileira, entendemos que a proposição tem contra si alguns óbices relevantes que desaconselham a sua aprovação.

Assim é que, preliminarmente, julgamos oportuno observar que a criação de uma entidade de personalidade jurídica de direito privado não deve ser objeto de lei, vez que prescinde dela, mas sim de registro junto aos cartórios e órgãos competentes por parte dos interessados na sua instituição, que devem decidir, soberanamente, sobre a sua forma de administração e atuação.

A par disso, entretanto, não podemos ignorar que as atribuições conferidas pela presente proposição ao Conselho Especial para Gestão dos Negócios e Trabalho de Aeronautas estão muito próximas das de um conselho de classe, que exige a instituição por meio de lei específica, pelo que tecemos as seguintes considerações.

Os chamados “conselhos de classe”, tanto federais como regionais, são, obrigatoriamente entidades de direito público, criadas e disciplinadas por lei, com o objetivo de fiscalizar o exercício das profissões regulamentadas. Desempenham funções tipicamente estatais, emanadas das disposições do art. 22, XVI, da Constituição Federal.

Com o fim de zelar pela disciplina profissional em benefício de toda a sociedade, os referidos 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, ou a transformação de órgão público em 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 de classe, bem como em trabalhos doutrinários e em farta jurisprudência sobre o tema.

Contrariando esse entendimento, o art. 58 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, intentou modificar a natureza jurídica dos conselhos de classe, passando a atribuir a entidades de direito privado os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas, com competência irrestrita para estabelecer normas próprias de organização e funcionamento e apreciar as respectivas contas, nos termos que transcrevemos a seguir:

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

§ 1º A organização, a estrutura e o funcionamento dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas serão disciplinados mediante decisão do plenário do conselho federal da respectiva profissão, garantindo-se que na composição deste estejam representados todos seus conselhos regionais.

§ 2º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, dotados de personalidade jurídica de direito privado, não manterão com os órgãos da

Administração Pública qualquer vínculo funcional ou hierárquico.

§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.

§ 4º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são autorizadas a fixar, cobrar e executar as contribuições anuais devidas por pessoas físicas ou jurídicas, bem como preços de serviços e multas, que constituirão receitas próprias, considerando-se título executivo extrajudicial a certidão relativa aos créditos decorrentes.

§ 5º O controle das atividades financeiras e administrativas dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas será realizado pelos seus órgãos internos, devendo os conselhos regionais prestar contas, anualmente, ao conselho federal da respectiva profissão, e estes aos conselhos regionais.

§ 6º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, por constituírem serviço público, gozam de imunidade tributária total em relação aos seus bens, rendas e serviços.

§ 7º Os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas promoverão, até 30 de junho de 1998, a adaptação de seus estatutos e regimentos ao estabelecido neste artigo.

§ 8º Compete à Justiça Federal a apreciação das controvérsias que envolvam os conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas, quando no exercício dos serviços a eles delegados, conforme disposto no *caput*.

§ 9º O disposto neste artigo não se aplica à entidade de que trata a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.”

Essa nova orientação normativa, entretanto, veio a ser derrubada no Supremo Tribunal Federal (STF), por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.717-6/DF, vez que não se coadunava com a natureza das funções dos conselhos de classe, que permaneciam legalmente investidos dos poderes de tributação e de polícia, no tocante ao desempenho de atividades profissionais reguladas em lei.

Uma vez acionado, o STF deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo a eficácia do referido art. 58 da Lei nº 9.649/98 e de

seus parágrafos, à exceção do § 3º, que trata do regime jurídico dos servidores de tais entidades (considerado prejudicado pela mudança do texto constitucional do art. 39), com o seguinte entendimento:

“Com efeito, não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais.

5. *Precedentes: M.S. nº 22.643.*

6. *Também está presente o requisito do ‘periculum in mora’, pois a ruptura do sistema atual e a implantação do novo, trazido pela Lei impugnada, pode acarretar graves transtornos à Administração Pública e ao próprio exercício das profissões regulamentadas, em face do ordenamento constitucional em vigor.*

7. *Ação prejudicada, quanto ao parágrafo 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998.*

8. *Medida cautelar deferida, por maioria de votos, para suspensão da eficácia do ‘caput’ e demais parágrafos do mesmo artigo, até o julgamento final da Ação.” (ADIN 1.717-6/DF – DJ 25.02.00)*

O entendimento sobre a natureza dos conselhos de classe veio a ser posteriormente ratificado pela Suprema Corte Constitucional, em 07 de novembro de 2002, por meio de decisão de mérito da ADIN nº 1.717-6/DF (DJ 28.03.2003), na qual os ministros daquela Corte mantiveram, por unanimidade os exatos termos de conteúdo da medida cautelar anteriormente concedida, garantindo às entidades responsáveis pela fiscalização do exercício de profissões regulamentadas a sua natureza autárquica, como pessoas jurídicas de direito público submetidas ao ordenamento legal aplicável à Administração Pública.

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 nesse tema.

Considerando que o projeto de lei solicitado trata, na prática, da criação de um Conselho de Classe de Aeronautas, entendemos que a legislação pertinente a essas entidades sujeita-se à determinação constitucional da iniciativa privativa do Presidente da República, conforme abordado no parágrafo anterior.

Adicionalmente, observamos que, além da série de prerrogativas e atribuições típicas de um conselho de classe, estabelecidas no art. 2º do projeto, o seu art. 3º fixa, ainda, atribuição nova para a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), vedada, também, a iniciativa parlamentar.

Finalmente, cabe ressaltar que é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que é insanável o vício formal decorrente da inobservância de reserva constitucional de iniciativa, *in verbis*:

"a cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito - precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada - configura vício juridicamente insanável" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 766-1 - R.S. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Celso de Mello).

Em face do exposto, votamos, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 7.944, de 2011.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2011.

Deputado EUDES XAVIER

Relator