

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