

PARECER N.º , DE 2000

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 66, de 2000 que “*Cria o Conselho de Corretores de Seguros, de Capitalização e de Previdência Privada e dá outras providências*”.

RELATOR: Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado n.º 66, de 2000, que tem por finalidade autorizar a criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Corretores de Seguros, de Capitalização e de Previdência Privada .

Ao justificar sua iniciativa, o autor do projeto alega:

“Apresento este projeto com a preocupação imediata de sanar uma lacuna na legislação referente à matéria, uma vez que a profissão de corretor de seguros, criada pela Lei n.º 4.594, de 29 de dezembro de 1964, e regulamentada pelo Decreto n.º 56.903, de 24 de setembro de 1965, permanece até o presente sem um órgão de fiscalização e disciplina do exercício profissional.”

À proposição não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, cumpre-nos estabelecer a natureza jurídica desses conselhos.

Como é sabido, esses conselhos são instituídos com o objetivo de disciplinar (sob os aspectos normatizador e punitivo) e fiscalizar o exercício das profissões, outorgando a seus titulares a *capacidade legal* indispensável à sua admissão ao exercício profissional. Cabe também a essas instituições zelar pelo perfeito desempenho ético da profissão.

Depreende-se, daí, a importância de que são revestidos tais conselhos. Pelo poder de polícia de que estão investidos, exercem **uma vigilância efetiva sobre os profissionais nos aspectos éticos de suas atividades específicas, aplicando, se necessárias, as penalidades tendentes a ajustar o infrator à dignidade de sua profissão e aos superiores interesses da comunidade.**

Conseqüentemente, exercem **função pública**, uma vez que a fiscalização do exercício profissional está acima dos interesses da corporação e configura interesse da coletividade, constituindo-se, portanto, interesse público. Por isso mesmo, ou seja, por exercerem função de natureza pública é que os conselhos são dotados de prerrogativas públicas, tais como:

1 – o poder de verificar a aptidão dos interessados em ingressar nos seus quadros para que possam adquirir a situação jurídica de profissional de um determinado ofício e seu exercício;

2 - o poder de disciplinar sobre os seus membros e o de aplicar-lhes sanções que podem levá-los até à sua exclusão do conselho;

3 - o poder de cobrar contribuições, taxas pela prestação de serviços e exercício do poder de polícia e, ainda, cobrar multas (Cf.

ADILSON ABREU DALLARI, Ordem dos Advogados do Brasil – Natureza Jurídica – Regime de seu Pessoal, in Revista de Informação Legislativa, n° 116, out./dez. de 1992, pp. 259-260).

Note-se que o objetivo primordial dos conselhos é o de proteger a sociedade e jamais o de defender ou proteger os profissionais neles inscritos, mediante reserva de mercado de trabalho. Por isso mesmo que, em suas constituições, eles são os Conselhos de Medicina, de Engenharia etc., e não do médico, do engenheiro... Não se confundem e nem mantêm semelhança com associações de classe ou sindicatos de categoria profissional.

Podemos, pois, afirmar que as atividades desenvolvidas pelos conselhos são típicas do Estado, embora este os tenha autarquizado.

As características da autarquia são: *sua criação por lei com personalidade de direito público, patrimônio próprio, capacidade de auto-administração sob controle estatal, e desempenho de funções públicas típicas.* Sem a conjugação desses elementos não há autarquia.

Ora, tais características são encontradas nos referidos conselhos e não há como se justificar afirmativas tendentes a não qualificá-los de autarquias no sentido estrito. Não encontramos no Direito Administrativo Brasileiro qualquer menção a graus ou tipos de autarquia, exceção feita às de regime especial porque a lei que as criou assim as denominou. Logicamente, algo não pode ser e não ser ao mesmo tempo. Quem tem as prerrogativas e responsabilidades de autarquia não pode ser outra coisa senão autarquia.

Ensina-nos o mestre Miguel Reale:

"Devemos distinguir, abstração feita de outros aspectos, duas categorias de entes autárquicos, a saber: a) aqueles cujas receitas e despesas, por serem os seus fundos de caráter público, devem ser compreendidos pelo orçamento anual da União; b) aqueles que, por nada receberem do

erário público, à conta do orçamento, não são neste incluídos.

A primeira dessas formas autárquicas corresponde, em geral, aos serviços públicos desmembrados da Administração Direta, sendo-lhes conferida personalidade jurídica própria (e são autarquias burocráticas); a segunda corresponde, de maneira prevalecente, a entidades de origem privada, às quais se atribui personalidade jurídica autárquica (e são as autarquias corporativas) que são autarquias incumbidas da fiscalização do exercício das profissões liberais." (Cf. AUTARQUIAS CORPORATIVAS - AUTONOMIA FINANCEIRA, in RDB, julho-setembro de 1983, n.º 67, pág. 95).

Conclui-se, daí, que os conselhos são órgãos integrantes da Administração Pública, já que de outra maneira não poderiam realizar serviços públicos típicos, próprios do Estado.

Sendo assim, a competência de iniciativa de lei que vise à criação desses conselhos *é privativa do Presidente da República*, conforme dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição Federal, *verbis*:

"Art. 61.
§ 1º São de iniciativa do Presidente da República as leis que:
I –
II – disponham sobre:
e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública."

É importante relevar, entretanto, que, recentemente, o art. 58, *caput*, da Lei n.º 9.649, de 27 de maio de 1998 estabeleceu que “os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa”. Ademais, a lei determinou ainda que “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” (art. 58, § 2º).

Assim, em decorrência da mudança trazida pela lei supracitada, vários projetos, como o que está sob exame, visando à criação de conselhos profissionais, foram apresentados nesta Casa, por iniciativa de diversos parlamentares.

Ao mesmo tempo, o Partido Comunista do Brasil – PC do B, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático Trabalhista – PDT promoviam Ação Direta de Inconstitucionalidade do art. 58 e seus parágrafos da Lei n.º 9.649, de 1998, alegando que os dispositivos impugnados implicam violação aos artigos 21, XXIV, 22, XVI, 39, 62, 70, parágrafo único, 71, II, e 149 da Constituição Federal.

Em 22 de setembro de 1999, o Supremo Tribunal Federal julgou prejudicada a Ação apenas no que concerne ao § 3º do art. 58 da Lei n.º 9.649, de 27.05.1998, e quanto ao *caput* e demais parágrafos do mesmo artigo, deferiu medida cautelar, para suspender-lhe a eficácia, até o julgamento final da Ação, conforme se constata no Relatório do Ministro Sydney Sanches, *in fine*:

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

Aliás, a 06 de agosto de 1998, o Plenário desta Corte, julgando o MS n.º 22.643-9-SC, de que foi Relator o eminente Ministro MOREIRA ALVES, por votação unânime, decidiu (DJ de 04.12.98, Ementário no 1.934-01):

"Mandado de segurança.

- Os Conselhos Regionais de Medicina, como sucede com o Conselho Federal, são autarquias federais sujeitas à prestação de contas ao Tribunal de Contas da União por força do disposto no inciso II do artigo 71 da atual Constituição.

- Improcedência das alegações de ilegalidade quanto à imposição, pelo TCU, de multa e de afastamento temporário do exercício da Presidência ao Presidente do Conselho Regional de Medicina em causa.

Mandado de segurança indeferido."

Destaco do voto do ilustre Relator e condutor do acórdão, esta passagem:

"Esses Conselhos - o Federal e os Regionais - foram, portanto, criados por lei, tendo cada um deles personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira. Ademais, exercem eles a atividade de fiscalização de exercício profissional que, como decorre do disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal, é atividade tipicamente pública. Por preencherem, pois, os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia, embora a Lei que os criou declare que todos, em seu conjunto, constituem uma autarquia, quando, em realidade, pelas características que ela lhes dá, cada um deles é uma autarquia distinta."

Mais adiante, tratando da medida cautelar, consistente no afastamento do Presidente do Conselho, pelo Tribunal de Contas da União, e da multa, que este lhe impôs, acrescentou o douto Relator, Ministro MOREIRA ALVES, no precedente:

"Essa medida cautelar e sanção se coadunam com os poderes mais amplos que a atual Constituição atribuiu ao Tribunal de Contas da União e que - como salientado por esta Corte no MS 21.466, com base no disposto no "caput" do artigo 70 da Carta Magna ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta."

Acrescento, ainda, que, ao tempo da edição da Lei ora impugnada (nº 9.649, de 27.05.1998), estava em vigor, na

redação originária da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, o art. 70 e seu parágrafo único, "in verbis":

"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária."

E a E.C. nº 19, de 04.06.1998, trouxe a esse texto, do parágrafo único do art. 70, a seguinte alteração:

"qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada", que..."

Vale dizer, mesmo que a delegação, no caso, pudesse ser considerada válida, ainda assim, os conselhos de fiscalização de que trata o art. 58 da Lei em causa não poderiam escapar à prestação de contas a que alude o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, com sua atual redação.

Mas o que importa é que a própria delegação do serviço a entidade privada não se mostra compatível com a Constituição, pelo que já ficou exposto. É claro, sempre a um primeiro exame.

Quanto ao requisito do "periculum in mora", também me parece presente, no caso, 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.

Isto posto, julgo prejudicada a Ação no que concerne ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, e, quanto ao mais,

ou seja, no que tange ao "caput" e demais parágrafos do mesmo artigo, defiro a medida cautelar, para suspender-lhes a eficácia, até o julgamento final da Ação."

Assim, antes de nos manifestarmos sobre o mérito da proposição, julgamos necessário ser esclarecida a questão da tramitação do presente projeto, face à medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal, mediante audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Por se tratar de decisão terminativa sobre a matéria, julgamos que a proposição deva ser analisada por aquela Comissão, no que tange à sua juridicidade e constitucionalidade.

Pelo exposto, opinamos pelo envio do Projeto de Lei do Senado n.º 66, de 2000, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para que ela se pronuncie sobre sua juridicidade e constitucionalidade.

Sala da Comissão, 09 DE AGOSTO DE 2000.

Senador OSMAR DIAS , Presidente

Senador MOZARILDO CAVALCANTI , Relator