

## PARECER Nº                   , DE 2000

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Ofício “S”, nº 25, de 2000, do Sindicato Nacional de Instrumentadores Cirúrgicos que “Encaminha ao Senado Federal anteprojeto do CODIC – Código Deontológico de Instrumentadores Cirúrgicos, objetivando a criação do Conselho Federal e curso a nível superior daquela categoria profissional”.

RELATOR: Senador **MOZARILDO CAVALCANTI**

RELATOR “AD HOC”: SENADOR JUVÊNCIO DA FONSECA

### I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão de Assuntos Sociais, o Ofício “S”, nº 25, de 2000, do Sindicato Nacional de Instrumentadores Cirúrgicos que “Encaminha ao Senado Federal anteprojeto do CODIC – Código Deontológico de Instrumentadores Cirúrgicos, objetivando a criação do Conselho Federal e curso a nível superior daquela categoria profissional.

É o relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

1. A transformação do *Código Deontológico de Instrumentadores Cirúrgicos* em proposição legislativa, para exame do Congresso Nacional não nos parece apropriada e oportuna. Em verdade, não cabe ao Parlamento regulamentar o Código de Deontologia desta ou de qualquer outra profissão, eis que a ética profissional deve ser tratada e disciplinada como matéria “*interna corporis*” de cada profissão, ou seja, cabe aos profissionais estabelecerem entre si, baseados em princípios objetivos e parâmetros universais, seu código de conduta para a preservação do bom desempenho da profissão que exercem.

2. No que tange à criação do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Instrumentadores Cirúrgicos, cumpre-nos salientar que tais conselhos são instituídos com o objetivo de disciplinar (sob os aspectos normatizador e punitivo) e de fiscalizar o exercício das profissões, outorgando a seus titulares a **capacidade legal** indispensável à sua admissão ao exercício profissional.

Pelo poder de polícia de que estão investidos, exercem 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- *verificação da 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 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 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.

Consequentemente, 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."*

Vale lembrar, porém, que, recentemente, o art. 58, *caput*, da Lei nº 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 referida 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 pretende o Ofício que está sob exame, visando à criação de conselhos profissionais, foram apresentados nesta Casa, por iniciativa de diversos parlamentares.

Teoricamente, a questão da inconstitucionalidade, quanto à iniciativa, estaria superada.

Ocorre, entretanto, que, em 22 de setembro de 1999, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar Ação Direta de Inconstitucionalidade relativa ao art. 58 e seus parágrafos da Lei nº 9.649, de 1998, 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.*

.....

*... 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 27.5.1998, 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.”*

Suspensa a eficácia do art. 58 e seus parágrafos, com exceção do § 3º, da Lei nº 9.649, de 27.5.1998, entendemos que voltamos à situação anterior a essa lei.

Como consequência, esses Conselhos, por exercerem atividade de fiscalização de exercício profissional, conforme disposto nos artigos 5º, XIII, 21, XXIV, e 22, XVI, da Constituição Federal, desempenham uma atividade tipicamente pública. Ademais, por preencherem todos os requisitos de autarquia, cada um deles é uma autarquia, embora a Lei que os criou declare que todos, em seu conjunto, constituem uma única autarquia, quando, em

realidade, pelas características que ela lhes dá, cada um deles é uma autarquia distinta.

Em conclusão, 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.

Assim sendo, estando os efeitos do art. 58 suspensos, incidiríamos em vício de inconstitucionalidade se propuséssemos projeto de lei criando o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Instrumentadores Cirúrgicos.

3. Por último, quanto à criação de curso de nível superior voltado à formação de instrumentador cirúrgico, cabe-nos esclarecer que não há necessidade de iniciativa legislativa para tanto. As universidades têm autonomia para sua criação, obedecidas as normas do Conselho Nacional de Educação.

Pelo exposto, com base no art. 133, “a”, do Regimento Interno do Senado Federal, opinamos pelo arquivamento do Ofício “S” n.º 25, de 2000.

Sala da Comissão, 25 DE ABRIL DE 2001.

SENADOR ROMEU TUMA, Presidente

SENADOR JUVÊNIO DA FONSECA, Relator “AD HOC”