

## **PARECER N° , DE 2004**

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 18, de 2003, que dispõe sobre o exercício das profissões de mestre de obras e de encarregado, determinando registro no CREA como auxiliares técnicos.

**RELATOR: Senador TASSO JEREISSATI**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei do Senado nº 18, de 2003, de autoria do nobre Senador Eurípedes Camargo, para exame de sua adequação jurídico-constitucional, nos termos do art. 101, I do Regimento Interno do Senado Federal, em função do requerimento nº 44 de 2003 – CAS, proposto pelo relator da matéria na Comissão de Assuntos Sociais, a quem cabe a análise de seu mérito, a teor do art. 100, I do diploma regimental.

Ocorre que na visão do referido relator, o eminentíssimo Senador Reginaldo Duarte, existiriam certas perplexidades e dúvidas quanto à constitucionalidade da proposição em tela a exigir um pronunciamento da CCJ.

É o que manifesta em seu relatório, *verbis*:

... deve-se ter sempre presente que a regra básica no mundo de hoje, consagrada inclusive na nossa Constituição, é a liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão. Esse é o espírito do texto constitucional, ou seja, o de garantir a plena liberdade de exercício de qualquer atividade laborativa.

Ressalte-se que uma excessiva regulamentação de profissões atenta contra a universalidade do direito do trabalho, contra a eficiência na alocação dos recursos humanos e, consequentemente, contra o interesse público.”

(...) A restrição da qualificação profissional estabelecida em lei tem como ponto de partida o princípio de que o Estado regulamente tão-só as profissões cujo exercício esteja intimamente ligado a vida, saúde, educação, liberdade ou segurança das pessoas. É esse, portanto, o motivo de a lei exigir determinadas condições de capacitação para o exercício de tais atividades.

Não se configuram, a nosso ver, no exercício das profissões de mestre de obras e de encarregado, as restrições ao exercício de profissões que estejam estritamente ligadas a saúde, a segurança, a liberdade e aos valores morais da sociedade, não se justificando, portanto, interferência do Estado no exercício dessa atividade, por meio de legislação regulamentadora.

Destarte, tal é a origem da consulta requerida pelo relator da Comissão de Assuntos Sociais à esta CCJ para pronunciar-se acerca da constitucionalidade e juridicidade da matéria.

## II – ANÁLISE

É indiscutível a competência do Congresso Nacional de dispor sobre o assunto – condições para o exercício de profissões – como consta do art. 48, combinado com o art. 22, XVI, da Constituição da República.

Assim, é, de fato, lei federal a espécie normativa necessária à sua veiculação.

Além disso, não estando a matéria entre as gravadas com reserva temática de iniciativa privativa do Presidente da República, pode qualquer Deputado ou Senador sobre ela inaugurar o processo legislativo.

Ademais, a proposição obedece a boa técnica legislativa e a padrão de correção de linguagem compatível com um texto legal.

Quanto à argumentação levada a cabo pelo relator da matéria na comissão de mérito respectiva – a CAS – acerca da pretensa inconstitucionalidade da proposição, cabe-nos tentar desfazer tais apreensões.

Não nos parece evidente no projeto em tela a eiva de inconstitucionalidade apontada, isto é, ofensa ao art. 5º, XIII da Lei Maior, dispositivo que declara a liberdade de exercício profissional, “atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Em primeiro lugar, pela presunção de legitimidade dos atos legislativos.

E há em vigor dezenas de leis regulamentadoras de profissões que nem requerem formação técnico-científica nem representa seu exercício perigo ou ameaça ao bem estar coletivo, como, por exemplo, a de músico, de corretor de imóveis, de jogadores e técnicos de futebol, etc., o que já, em si, fragiliza em muito o argumento tendente a limitar o poder de polícia estatal na matéria “às profissões cujo exercício esteja intimamente ligado à vida, saúde, liberdade ou segurança das pessoas”.

Vale, neste ponto, refletir a lição de um dos maiores jurisconsultos pátrios, Carlos Maximiliano, em seu “Hermenêutica e Aplicação do Direito”, *verbis*:

Todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a constitucionalidade, em geral, não estão acima da toda dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se pela manutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Em duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade.

Os tribunais só declararam a constitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas interpretações mais ou menos defensáveis, entre duas correntes de idéias apoiadas por jurisconsultos de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece.

Assim, a prevalecer a tese restritiva da regulamentação profissional, todas essas leis já teriam tido sua constitucionalidade impugnada junto ao STF, por infringentes do art. 5º, XIII.

Em segundo lugar, porque a própria dicção desse dispositivo, dada pelo constituinte de 1988, veio modificar expressamente a redação das Cartas anteriores, que assim enunciavam o princípio da liberdade da prática profissional:

### **CONSTITUIÇÃO DE 1934:**

#### **Art. 113**

13) É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público.

## CONSTITUIÇÃO DE 1946:

### **Art. 141**

§ 14. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

## CONSTITUIÇÃO DE 1967:

### **Art. 150**

§ 23. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, meramente repetiu, em seu art. 153, § 23, idêntico texto a respeito.

E não é, de modo algum, irrelevante a mudança do comando constitucional na espécie.

De novo, é Carlos Maximiliano quem ilumina esse aspecto:

Quando a nova Constituição mantém em alguns dos seus artigos, a mesma linguagem da antiga, presume-se que se pretendeu não mudar a lei nesse particular, e a outra continua em vigor, isto é, aplica-se à atual a interpretação aceita para a anterior.

Ora, se a estabilidade da expressão normativa mantida em ordens jurídicas sucessivas gera presunção em favor de preservar-se inalterado, também o entendimento da questão, *a contrario sensu*, é claro, o refraseamento do mesmo dispositivo da constituição anterior pela nova ordem jurídica deve indicar a intenção de imprimir ao tema novo alcance e significado.

E é precisamente essa a opinião, *in casu*, do consagrado professor, que titularizou por décadas a cadeira de Direito Constitucional da USP, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em seus “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, *verbis*:

*Qualificações profissionais.* O texto em exame (art. 5º, XIII da CF) tem orientação profundamente diversa da que prevaleceu no direito

anterior. Neste, admitia-se que a lei estabelecesse “condições de capacidade”, quer dizer, condições para a aferição da capacidade de um indivíduo para desempenhar uma tarefa profissional sem que disso decorresse perigo para a comunidade. O presente texto tem um sentido nitidamente corporativista. Ele permite se exija para qualquer trabalho, ofício ou profissão um rol de qualificações, que a lei poderá estabelecer livremente. Assim, enseja o fechamento da atividade em benefício dos “qualificados”. Com isso, abre-se o campo para uma “reserva de mercado” em favor de determinados profissionais, em detrimento da liberdade de trabalho, mesmo sem que haja risco para a comunidade ou os indivíduos.

Assim, à vista do exposto, e embora reconhecendo ser a matéria daquelas que exigem o confronto, ponderação e sopesamento de valores e princípios constitucionais igualmente prestigiados, como, no caso, de um lado, o do livre exercício profissional e, de outro, os ditados por qualquer espécie de interesse público desde que constante de leis, consideramos inexistirem razões insuperáveis, de índole constitucional, a serem opostas à tramitação do PLS nº 18, de 2003.

### **III – VOTO**

Feitas essas considerações, opinamos pela constitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 18, de 2003, e pelo seu reenvio à CAS, para proceder-se, afinal, ao exame de seu mérito, interrompido pela provocação da presente consulta a esta CCJ, nos exatos termos do art. 90, I c/c 91, I e 100, I do Regimento Interno do Senado Federal.

Sala da Comissão, 03 de março de 2004.

, Presidente

, Relator