

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 8/8/2003



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: Danilo Amaral		UF: MG
ASSUNTO: Solicita esclarecimentos sobre o Parecer CNE/CES 776/97, que trata da orientação para as diretrizes curriculares dos cursos de graduação		
RELATOR (A): José Carlos Almeida da Silva		
PROCESSO(S) N°(S): 23001.000390/2000-11		
PARECER N°: CNE/CES 0136/2003	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 4/6/2003

I – RELATÓRIO

O Senhor Danilo Amaral, membro do Conselho Federal de Engenharia Arquitetura e Agronomia – CONFEA, residente em Belo Horizonte, no Estado de Minas Gerais, invocando também posições dos “*demais Conselhos de Fiscalização Profissional*”, encaminha consulta sobre o entendimento do Parecer CNE/CES 776/97, quando afirma:

“A nova LDB, no entanto, em seu art. 48, pôs termo à vinculação entre diploma e exercício profissional”.

O consultante fundamenta a sua dúvida cotejando o art. 43 com o art. 48 da LDB, enfocando que, de acordo com o primeiro, “**o objetivo do ensino superior é o de formar profissionais aptos (capazes) para o exercício profissional**”, através dos cursos de graduação submetidos a avaliações e renovações periódicas de reconhecimento pelo próprio MEC, e o art. 48 que assegura a obtenção do diploma como prova da formação superior recebida para o exercício da profissão, de tal forma que, excluindo-se a OAB, em todos os outros Conselhos profissionais não há exigência outra que não a do “Diploma de curso reconhecido pelo MEC”, devidamente registrado, para que o seu titular possa exercer a profissão.

Ainda segundo o interessado, a aceitação do entendimento do referido Parecer implica em que os cursos de graduação no Brasil sejam entendidos como constituídos de duas partes: a parte acadêmica, a cargo das instituições de ensino superior e do MEC, e a parte profissional, que estaria condicionada à regulamentação pelos Conselhos de Fiscalização das Profissões Regulamentadas, o que considera um evidente equívoco, pois a estes últimos é conferida a atribuição de “**fiscalizar o exercício profissional**” daqueles que foram considerados pelo MEC/CNE “**profissionais aptos para o exercício da profissão**”. Com efeito, diz o consultante, se as instituições credenciadas não detêm as condições para assegurar a formação de profissionais capazes (“aptos”) para exercer a profissão decorrente do curso que se comprova pelo diploma registrado, incumbe ao MEC adotar os instrumentos legais de que dispõe, como determina a própria lei, inclusive no momento do recredenciamento da instituição ou do reconhecimento do curso, e conclui por reconhecer que não compete ao

Conselho Profissional avaliar um curso de graduação, mas o exercício profissional de seus egressos, devidamente registrados nos respectivos Conselhos.

Assim resumida a consulta, este Relator a considera nos seguintes termos:

O art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal de 1988, estabelece:

“XIII – é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O dispositivo constitucional contém, com clareza, dois aspectos fundamentais para a resposta à consulta formulada:

“exercício de qualquer (...) profissão e ‘qualificações profissionais que a lei estabelecer’”.

Neste caso, enquanto os Conselhos de Fiscalização das Profissões Regulamentadas têm a atribuição de fiscalizar o exercício profissional que resulte de uma qualificação exigida por determinação legal, aos sistemas de ensino incumbe, nos termos do art. 43, fornecer à sociedade esses profissionais, portadores da qualificação que a lei exige, comprovada, nos termos do art. 48, pelo diploma devidamente registrado.

Convém ressaltar que, nos termos do art. 46 da LDB, nenhum diploma pode ser emitido ou registrado se o curso não estiver previamente reconhecido mediante processo de avaliação desenvolvido pelo Ministério da Educação para comprovar o padrão de qualidade do curso e, portanto, a garantia da qualidade no desempenho profissional, sob o princípio esculpido no art. 206, inciso VII, e 209, inciso II, da Constituição da República/88.

Conseqüentemente, não poderia a LDB, que estabelece as diretrizes e bases da educação brasileira (art. 22, inciso XXIV), conter todos os aspectos relacionados com a garantia do desempenho profissional nas profissões regulamentadas, porque, se assim fora, esvair-se-ia a própria razão de ser dos Conselhos Profissionais: estes só podem registrar em seus quadros aqueles que preencham a condição básica constitucional que é a comprovação da qualificação exigida, como ocorre com o exercício nas diversas áreas da engenharia, da medicina, da administração, etc.

A Lei 8.908, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, além dos demais requisitos para inscrição como advogado, estabelece a exigência de aprovação em Exame da Ordem, para que o profissional possa exercer a profissão.

Com efeito, muitos têm sido os fatos envolvendo profissionais que, embora graduados com qualidade em determinada época, se contentaram com o diploma que ostentam, não mais acompanhando o avanço científico e tecnológico, deixando muito a desejar em seu desempenho técnico, acentuando-se ainda mais a ocorrência da falta de ética profissional, que tem relação com respeito à sociedade, à cidadania e aos demais profissionais da área.

Cabe, assim, aos Conselhos Profissionais, com base na legislação específica que regulamenta o exercício profissional das diferentes áreas, estabelecer requisitos e mecanismos que assegurem o exercício eficaz da profissão, de modo a apresentar à sociedade

um profissional com as garantias que correspondam aos parâmetros da fiscalização do seu exercício, quer em termos éticos, quer em termos técnicos.

Portanto, o Parecer CNE/CES 776/97 não pode ser entendido nos extremos revelados pela consulta, como se não houvesse uma implicação necessária entre graduação/diploma e diploma/qualificação para o exercício profissional. Nesta segunda implicação, só está apto ao exercício qualitativo aquele que for considerado qualificado, a partir da observância dos parâmetros relacionados com o regular e eficaz exercício profissional estabelecidos pelos respectivos Conselhos Profissionais, como foi o pensamento do constituinte no dispositivo transcrito.

Quando se disse que a nova LDB pôs termo à vinculação entre diploma e exercício profissional, fê-lo no sentido de que o fato de alguém ser portador de um diploma registrado (**“prova da formação recebida” – art. 48, caput**), decorrente do reconhecimento e, portanto, da avaliação positiva de um determinado curso, não significa necessariamente que haja sempre um desempenho eficaz no exercício profissional. Está o graduado com a formação para exercer uma profissão, sem prejuízo de que seu Conselho Profissional estabeleça condições para o início desse exercício. Conseqüentemente, o que se quer, em verdade, explicitar, é que diploma e início de exercício profissional não são, necessariamente, aspectos automáticos de tal forma que, se diplomado (graduado) está, logo autorizado também o é automaticamente para iniciar o exercício da profissão. Com efeito, as condições para início de exercício profissional não reside no diploma mas no atendimento aos parâmetros do controle de exercício profissional a cargo dos respectivos Conselhos.

Aos sistemas de ensino previstos na LDB e, portanto, ao Poder Público, por seus órgãos competentes, está reservada a grande e irrenunciável tarefa de exercer o controle de qualidade dos cursos superiores, sejam eles quaisquer dos indicados no art. 44 da citada Lei, comprometendo-se por manter em funcionamento aqueles cuja renovação de reconhecimento comprove a qualidade exigida no perfil do formando, sob pena de até cominar descredenciamento da Instituição que o ofereça, tamanho o seu compromisso com a garantia do padrão de qualidade. Isto atende à condição estabelecida no art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, compatível com as arts. 43, 44, 46 e 48 da Lei 9.394/96, mas não prescinde da participação dos Conselhos de Fiscalização das Profissões Regulamentadas quanto às condições para registro, em seus quadros, e início do exercício profissional que vai ser fiscalizado.

Se os referidos Conselhos entenderem que o diploma, por si só, continua sendo condição única suficiente para inscrição em seus quadros e início de exercício, logo de imediato à diplomação do profissional, com a graduação avaliada pelo Ministério da Educação, não é decisão de competência deste Conselho, uma vez que não se inibe que o início do exercício profissional se faça preceder de exigências que os Conselhos venham a estabelecer. Com efeito, se diferente fora, todos os diplomados poderiam impetrar, de logo, mandado de segurança, para iniciar o exercício da profissão porque lhes seria suficiente a exigência do diploma registrado, entendimento este que, certamente, os Conselhos Profissionais não defendem.

A Câmara de Educação Básica do CNE, ao responder consulta da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação do Distrito Federal sobre a competência do Sistema de Ensino para habilitação profissional de aluno de curso de Técnico em Contabilidade, analisou

a questão da competência dos Sistemas de Ensino e dos Conselhos Profissionais, por meio do Parecer CNE/CEB 20/2002, conforme segue:

Uma coisa é a atribuição da área educacional de definição de diretrizes para a organização, funcionamento e supervisão dos sistemas de ensino e das escolas, em termos de diretrizes para a estruturação curricular dos cursos, determinando condições de oferta, critérios e procedimentos de avaliação da aprendizagem, requisitos para a matrícula e aproveitamento de estudos e de competências constituídas, bem como para a expedição de certificados e diplomas. Saliente-se que, nos termos do parágrafo único do artigo 41 da LDB, os diplomas dos cursos de educação profissional, quando registrados no órgão próprio do sistema educacional, terão validade nacional. É o sistema educacional, portanto, quem define as condições para a oferta de cursos técnicos, obedecidas as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de Nível Técnico, que foram estabelecidos pelo Parecer CNE/CEB nº 16/99 e Resolução CNE/CEB nº 04/99. Compete aos órgãos próprios do sistema educacional a autorização para a instalação e funcionamento de cursos técnicos, nos termos dos projetos pedagógicos definidos pelas escolas, em obediência aos artigos 12 e 13 da LDB, bem como a aprovação dos respectivos planos de curso, a supervisão do seu funcionamento e o registro de seus diplomas, para que tenham validade nacional.

Outra coisa é a atribuição dos órgãos de fiscalização do exercício profissional, no que se refere às atribuições principais e à ética profissional. Não cabe ao órgão profissional definir condições de funcionamento de cursos e de programas educacionais. O que lhes compete é definir as atribuições profissionais correspondentes a partir da respectiva lei de regulamentação da profissão, considerando o diploma expedido e registrado por escolas autorizadas e supervisionadas pelos órgãos próprios do sistema educacional, como determinam as próprias leis referentes à regulamentação das profissões.

Não lhes compete questionar o diploma expedido e registrado nem a carga horária dos cursos. Essa competência é privativa dos órgãos próprios do sistema educacional. O que pode e deve ser feito é a denúncia de eventuais irregularidades das escolas para os sistemas de ensino. Sequer lhes compete fazer exames de suficiência desses diplomados, para fins de registro profissional. O que lhes compete é verificar se o profissional em busca de registro profissional possui o correspondente diploma de técnico, devidamente registrado, expedido por escola autorizada e supervisionada pelo órgão próprio do sistema educacional, cujo histórico escolar demonstre as competências profissionais constituídas pelo mesmo e que garantam o desempenho profissional das atribuições funcionais definidas em lei. Compete-lhes, também, fiscalizar se a sua profissão está sendo exercida com ética e competência, desempenhando o papel que o Prof. Dr. José Cretella Jr chamou de "polícia das profissões".

Neste ponto, as atribuições de um ou de outro sistema não são concorrentes e sim complementares. Um cuida da educação e outro cuida do exercício profissional. Para o cumprimento e implementação destes ditames constitucionais, o Estado brasileiro editou diplomas legais que explicitam a forma de execução destas competências. Neste sentido e em função do assunto tratado neste processo podemos destacar alguns pontos para serem observados no âmbito deste parecer, que combinados e associados, configura os aspectos da autonomia necessária para a execução de tantos atos importantes no âmbito das atribuições e tarefas que a educação brasileira impõe e que passamos a relacionar:

- 1- as atribuições privativas determinadas para o Conselho Nacional de Educação em artigos da Lei nº 9.131 de 24/11/95, em especial pelo seu artigo 9 § 1º, alínea "c", de deliberar sobre Diretrizes Curriculares Nacionais;*
- 2- a liberdade de organização dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, definida no artigo 8º, da Lei nº 9.394/96;*

- 3- a confirmação, através do §1º do artigo 9º da Lei 9.394/96, das funções normativas e de supervisão atribuídas ao Conselho Nacional de Educação pela lei nº 9.131/95;
- 4- a competência de normatização complementar dada aos sistemas de ensino e estabelecidas no inciso V do artigo 10 e no inciso III do artigo 11 da Lei nº 9.394/96;
- 5- a validade, para todo o território brasileiro, dos diplomas de educação profissional de nível médio, definido pelo parágrafo único do artigo 41 da Lei nº 9.394/96;
- 6- a abrangência das ações dos sistemas de ensino, determinadas pelos artigos 16, 17 e 18, da Lei nº 9.394/96;
- 7- as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação em cumprimento do ditame legal, através da Resolução CNE/CEB nº 04/99 e do Parecer CNE/CEB nº 16/99.

Cabe aqui destacar que as ações ora em desenvolvimento nos sistemas de ensino, na forma como estabelecem as normas legais, estão em consonância com o que estabelece o artigo 11 da Lei nº 9.784/99 que define: “a competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”. Buscando luzes nas interpretações dos diplomas legais, cabe ainda o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, comentando a definição do Desembargador Seabra Fagundes sobre atos discricionários quando afirma que “a competência discricionária não se exerce acima ou além da lei, senão, como toda e qualquer atividade executória, com sujeição a ela”

Assim, quando os Sistemas de Ensino, usando das competências que lhes foram atribuídas, normatizam as leis de educação e as interpretam, e quando seus atos normativos são aprovados e homologados, os mesmos têm força de lei. Este é o caso, precisamente, das referidas Diretrizes Curriculares Nacionais definidas para a Educação Profissional de Nível Técnico, as quais orientam sistemas de ensino e escolas quanto à oferta e funcionamento de cursos técnicos, cujos diplomas, uma vez registrados no órgão próprio do sistema educacional, têm inquestionável validade nacional.

Apesar da consulta ter sido feita sobre a questão “competência”, não podemos deixar de considerar a manifestação desta Câmara de Educação Básica, através do Parecer CNE/CEB nº 04/2001, de 30/01/2001, que versa sobre o tema “responsabilidades dos órgãos de educação e sistemas de ensino”. Após uma elucidativa exposição conceitual sobre gestão pública na área educacional, o parecer afirma que, com “a atual denominação, prevalente nos Estados, Municípios e Distrito Federal, respectivamente, de Conselhos de Educação e de Secretarias de Educação, não resta dúvida que a lei de diretrizes e bases da educação nacional, bem como a lei do fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério os tomam, devidamente e cada um, como órgãos normativos responsáveis pela educação escolar e como órgãos executivos responsáveis pela educação escolar”.

Ainda sobre a matéria, em assunto já tratado por esta Câmara de Educação Básica, o Parecer CNE/CEB nº 30/2000, de 12/09/2000, esclarece que: “Sistemas de Ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos.”

Já o referido Parecer CNE/CEB nº 16/99, de 05/ 10/ 99, quando trata da Organização da Educação Profissional de Nível Técnico, de maneira meridiana define: “O nível técnico é destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do Ensino Médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou seqüencial a este, sendo que a expedição do diploma de técnico só poderá ocorrer desde que o interessado apresente o certificado de conclusão do Ensino Médio”. Ainda mais: “a aquisição das competências profissionais exigidas pela habilitação profissional definida pela escola e autorizada pelo respectivo

sistema de ensino, com a respectiva carga horária mínima por área profissional, acrescida da comprovação de conclusão do Ensino Médio, possibilita a obtenção do diploma de técnico de Nível Médio.”

Por outro lado, cabe destacar, também, a concordância de vários autores sobre a função dos Conselhos Profissionais no que tange à defesa da sociedade, do ponto de vista ético, no exercício das várias profissões. Assim Jorge Antonio Maurique citando João Leão de Faria Júnior, afirma: “Compete aos Conselhos e Ordens defender a sociedade, pelo ordenamento da profissão, tendo, por função, o controle das atividades profissionais respectivas, zelando o privilégio e controlando a ética. Valorizando a profissão ao impedir que pessoas inabilitadas exercitem as atividades profissionais e, ainda, combatendo a falta de ética profissional, atingem os Conselhos e Ordens o seu desideratum. Os Conselhos e Ordens se organizaram porque a sociedade necessita de um órgão que a defenda, impedindo o mau exercício profissional, não só de leigos inabilitados, como dos habilitados sem ética. Tanto uns como os outros lesam a sociedade. Compete aos Conselhos evitar essa lesão.”

Ricardo Teixeira do Valle Pereira, em sua exposição sobre Natureza Jurídica dos Conselhos de Fiscalização, conceituando o poder de polícia administrativa dos conselhos esclarece que: “as referidas entidades, no exercício de seus misteres, fazem, por exemplo, a seleção dos profissionais que podem ou não podem desempenhar determinadas profissões. (...) A inobservância das regras da profissão e a prática de infração técnica ou ética pelos profissionais podem implicar a aplicação de penalidades, sendo possível inclusive cogitar de cassação da inscrição nos casos de maior gravidade.”

O Ministro do Tribunal de Contas da União, José Antônio Barreto de Macedo, em sua palestra proferida em 12/06/97 no 5º Encontro dos Conselhos Federal e Regionais de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, expondo sua opinião sobre a função dos Conselhos de Fiscalização Profissional, assim ensinou: “Para fiscalizar o exercício de diversas profissões liberais, isto é, daquelas que exigem, por excelência, a intervenção do intelecto, o Estado, corretamente, optou pela forma descentralizada, criando, para este fim, entes administrativos autônomos, que a doutrina classifica como sendo autarquias corporativas, ou autarquias de disciplina das atividades profissionais. Para realizar esse indispensável controle, o Estado utiliza-se de um verdadeiro poder de polícia que, consoante ensina o Prof. José Cretella Júnior, enquadra-se no título geral de “Polícia das Profissões”.

(...)

II – VOTO DOS RELATORES

Com estes aspectos tratados no âmbito da gestão educacional do Estado brasileiro, e respondendo ao questionamento e à solicitação da Promotoria de Justiça de Defesa da Educação, nosso voto é no sentido de que:

1º - No exercício das competências que as normas legais lhe atribuíram, os órgãos normativos dos sistemas de ensino, utilizando-se do poder de irrenunciabilidade, também assegurado por lei, são órgãos competentes para definir as diretrizes curriculares nacionais necessárias para a formação, certificação e habilitação profissional dos alunos dos cursos técnicos ministrados por estabelecimentos escolares autorizados e supervisionados pelos órgãos próprios do respectivo sistema de ensino.

2º - Não existe contraposição de competências, por parte dos sistemas de ensino, com os órgãos de fiscalização do exercício profissional, uma vez que as atribuições destes estão voltadas para a proteção da sociedade, com o claro e definido poder de polícia das profissões no que tange à inobservância, por parte dos profissionais, das regras para o exercício das profissões.

3º - A carga horária do Curso de Técnico em Contabilidade, na área de gestão, aprovado pelo Parecer CEE/DF nº 145/2000 e Portaria nº 161/2000, da

Secretaria de Educação do Distrito Federal, atende ao que estabelece o Parecer CNE/CEB nº 16/99 e a resolução CNE/CEB nº 04/99 sobre a matéria.

4º. – Ressalte-se, quanto à expedição de diplomas com validade nacional, para fins de habilitação profissional, o prescrito pela resolução CNE/CEB nº 04/99, em seu artigo 14 e respectivos parágrafos.

5º. – A competência para verificar se um curso técnico está apto a habilitar profissionalmente o aluno é do órgão próprio do respectivo sistema de ensino, de acordo com normas da Lei Federal nº 9.394/96, do Decreto Federal 2.208/97, da Resolução CNE/CEN nº 04/99 e do Parecer CNE/CEB nº 16/99.

6º. – Os órgãos de fiscalização do exercício profissional, como órgãos de “polícia das profissões”, não têm competência legal para verificar se um curso técnico está apto a habilitar profissionalmente o aluno, uma vez que esta competência é privativa do sistema educacional. Em decorrência, somos de parecer que a Resolução CFC nº 932/02 carece de fundamento e amparo legal.

7º. – De igual maneira, somos de parecer que os órgãos de fiscalização do exercício profissional não possuem competência legal para submeter a exames de suficiência os diplomados em cursos de educação profissional de nível técnico devidamente autorizados e supervisionados, como condição para a obtenção do competente registro profissional, sem o amparo de Lei específica.

Ao trazer à colação o elucidativo parecer da Câmara de Educação Básica, este Relator pretende somente reforçar o entendimento quanto ao papel dos Sistemas de Ensino e dos Conselhos Profissionais, cujas competências, como bem assinala o parecer, não são concorrentes e sim complementares, cabendo aos primeiros, por meio das instituições de ensino que os integram, a responsabilidade de assegurar formação de qualidade, e aos últimos, a responsabilidade de fornecer o correspondente registro profissional aos interessados que preencham as exigências previstas em lei, assim como fiscalizar se a profissão é exercida com competência e ética.

II – VOTO DO(A) RELATOR(A)

Voto no sentido de que, nos termos deste Parecer, seja respondida a consulta sobre o Parecer CNE/CES 776/97.

Brasília-DF, em 4 de junho de 2003.

Conselheiro José Carlos Almeida da Silva – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o Voto do Relator.

Sala das Sessões, em 4 de junho de 2003.

Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão – Presidente

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Vice-Presidente