

O papel dos Conselhos de Fiscalização Profissional e sua importância para a sociedade

Adelaide Ramos e Côrte
Bibliotecária - CRB-1/423
Conselheira Federal - 16ª Gestão

O tema Exercício Profissional, analisado sob a perspectiva de garantias, deveres e da necessidade de fiscalização por parte do Estado brasileiro, é tratado de forma muito clara na Carta Magna de 1988, dando continuidade aos textos constitucionais anteriores.

Já no início, em seu artigo 5º, institui :

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)
XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer;

O inciso XXIV do artigo 21 estabelece que compete à União organizar, manter e executar a inspeção do trabalho. O texto constitucional prevê, também, no inciso XVI do artigo 22, que a União Federal detém a competência privativa para legislar sobre as condições para o exercício profissional, organizando o sistema nacional de emprego e as condições para o exercício de profissões.

Se, por um lado, compete ao Estado a organização do exercício profissional, por outro lado, as profissões surgem não por força de medidas do Estado, mas por demanda da sociedade, com base em necessidades sociais ocorridas em diversos contextos e momentos históricos. Uma vez existindo, é preciso organizá-las, preservando e zelando pelos interesses coletivos e não individuais ou corporativos.

Dessa forma, se a atividade profissional nasce do desejo de uma sociedade, ela assume um caráter público, tornando-se objeto de fiscalização do Estado. Neste contexto, considera-se a importância da regulamentação profissional tanto para assegurar o exercício profissional de pessoas qualificadas e habilitadas para tal, quanto para assegurar e defender os interesses da comunidade e dos cidadãos, que procuram atendimento especializado.

O Estado, na busca de agilizar suas atribuições, delega aos conselhos profissionais a função pública de fiscalizar, defender e disciplinar o exercício da atividade profissional, bem como o dever de zelar pelo interesse público. Delega,

também, a supervisão qualitativa, ética e técnica do exercício das profissões, de acordo com a Lei, com o único objetivo de assegurar qualidade aos serviços prestados à sociedade, de uma perspectiva do profissional para a sociedade e não do profissional para o profissional de forma corporativa. Mesmo assim, é o profissional fiscalizando o profissional.

Diferentemente dos sindicatos, os conselhos não se caracterizam pelo corporativismo. Se um determinado profissional cometer algum erro, no exercício de sua profissão, o seu respectivo conselho abrirá processo ético disciplinar, aplicará a penalidade e, se for o caso, denunciará ao Ministério do Público.

No entender de Costa e Valente (2008), para que uma determinada atividade seja regulamentada, é preciso que exija, de quem a exerce, qualificações técnicas, conhecimentos técnicos e científicos avançados e especializados a fim de minimizar, ou evitar, a possibilidade de seu exercício ocasionar ou provocar sérios danos sociais, com riscos à segurança, à integridade física e à saúde. Regulamentar significa impor limites, restringir o livre exercício da atividade profissional, já valorizada, reconhecida e assegurada constitucionalmente, tendo como objetivo principal a proteção da sociedade e nunca a garantia de direitos individuais.

No entender de Britto, Souza Neto e Sena (2014), o modelo de regulação dos profissionais liberais, no Brasil, segue os preceitos constitucionais e é realizado por autorregulação, indicando autonomia e independência do aparelho estatal.

Para os autores, as entidades de fiscalização, ou seja, os conselhos de fiscalização profissional:

- a) constituem categoria ímpar no elenco das personalidades jurídicas previstas no nosso ordenamento jurídico, não se identificando com as autarquias integrantes da Administração Pública Indireta;
- b) não estão sujeitos à tutela ou supervisão ministerial;
- c) não estão vinculados a qualquer Ministério ou órgão da Administração Pública;
- d) não se inserem na estrutura organizacional do Poder Executivo, estabelecida na legislação vigente;
- e) suas receitas e despesas não estão inseridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária da União;
- f) não recebem qualquer auxílio ou subvenção da União;
- g) seus orçamentos não estão vinculados ao orçamento da União;
- h) seus dirigentes não recebem remuneração e são eleitos dentre os seus membros e, portanto, sem interferência do Poder Público;
- i) além de fiscalizar e regular o exercício das profissões, representam e defendem os interesses das categorias profissionais que fiscalizam;

- j) seus órgãos jurídicos não são vinculados à Advocacia-Geral da União para representação judicial ou extrajudicial dos seus interesses;
- k) não são beneficiários de isenção de custas na Justiça Federal.

Os conselhos, cumprindo com seu dever, atuam diretamente no controle ético e técnico-profissional, o que lhes confere a dimensão de seu compromisso social com a sociedade, e segurança, confiança e respeito em sua relação com os profissionais no exercício de suas funções.

A atuação eficaz dos conselhos protege a sociedade de maus profissionais, de modo a assegurar à população atendimento responsável e de qualidade, seja em um hospital, em uma biblioteca, em um escritório de contabilidade, na relação com um corretor de imóveis, no campo de pesquisa, ou em um tribunal de júri.

Conforme Lima (2004) e Freitas (2002), a natureza jurídica leva ao entendimento de que a regulamentação profissional é uma questão de cidadania. Primeiro, porque, em essência, as ações desses órgãos visam garantir a prestação de serviços de informação aos cidadãos brasileiros com uma qualidade presumida e, por isso, lutam para que esses serviços sejam prestados por profissionais habilitados, única maneira de assegurar que as funções social e ética das profissões que representam sejam cumpridas de modo eficaz.

O compromisso social dos conselhos é observado, também, em suas ações que fortalecem os mecanismos de controle social e promovem a democratização das políticas públicas.

Os conselhos de fiscalização profissional são criados por lei, com caracterização jurídica de autarquias, dotados de personalidade de direito público, com autonomia administrativa, patrimonial e financeira. Como as demais autarquias, constituem desmembramentos legais da União, possuindo feixe de atribuições próprio da ação estatal (COSTA e VALENTE, 2008).

Os funcionários dos conselhos são contratados por concurso público desde a década de 1990, e hoje se discute a possibilidade de que eles sejam ou não reconhecidos como servidores regidos pelo Regime Jurídico Único, de acordo com a Lei Federal Nº 8.112/1990. Até o início de 2015, havia um parecer favorável do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) à efetivação da alteração do regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Contudo, a decisão foi anulada. Atualmente, há um grupo de trabalho, no Conselho Superior do Ministério Público Federal, que está analisando todas as implicações de tal transposição. Ao final, este grupo deverá apresentar ao Procurador-Geral da República parecer que subsidie uma

Proposta de Emenda à Constituição, a ser emanada do Poder Executivo, para que seja apreciada no Congresso com a participação dos interessados.

A ausência de um marco legal é apontada como o principal entrave para a alteração. Para José Augusto Viana Neto, Coordenador do Fórum dos Conselhos Federais (BOLETIM CFB, 2015), os conselhos defendem o interesse da sociedade ao reprimir faltas ético-disciplinares. A adoção do Regime Jurídico Único poderia, a seu ver, afetar a autonomia dos profissionais e, principalmente, a autonomia dos tribunais ético-disciplinares dos conselhos que não pode ser ferida, ou sequer sofrer interferência.

Para cumprir sua missão, os conselhos cobram de seus profissionais um tributo, também conhecido por anuidade profissional. Este tributo é estabelecido com base no Art. 149 da Constituição Brasileira, criado com o objetivo de custear as atividades das entidades responsáveis pela fiscalização do exercício profissional. Não se confundem com as contribuições sindicais e possuem natureza tributária.

Portanto, os recursos orçamentários dos conselhos, aqueles oriundos das anuidades (Anexo Y) pagas pelos profissionais, são considerados recursos públicos, de natureza tributária e devem ser empregados em benefício do interesse público, com a finalidade de tornar mais eficiente a defesa da sociedade, empreendida pelos conselhos profissionais. Por isso, os conselhos estão sujeitos ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Devem cumprir a Lei de Acesso à Informação (LAI), elaborar o orçamento anual e trabalhar dentro desse instrumento, prestando contas aos profissionais e à sociedade da forma como são gastos esses recursos.

Os conselhos não possuem autonomia para fixar as anuidades, que são estabelecidas em Lei e reajustadas de acordo com os índices oficiais do Governo. A Lei estabelece, ainda, a obrigatoriedade do repasse da cota-parte dos conselhos regionais para o conselho federal e só ela pode modificar esta situação. Na área da Biblioteconomia, a Lei nº 4084/62 e o Decreto Nº 56.725, de 16 de agosto de 1965 que regulamenta a referida Lei, estabelecem, em seus artigos 29 e 30, respectivamente, a configuração das receitas do Conselho Federal, incluindo nelas $\frac{1}{4}$ (um quarto) da anuidade.

A Sociedade da Informação provocou, também, importantes mudanças na atuação dos conselhos, deixando de lado as ações isoladas e meramente técnicas, impondo responsabilidade ética e política no exercício profissional. Nessa perspectiva, Rezende (2007) contribui com sua teoria de que a ação dos Conselhos Profissionais é redimensionada para além do seu aspecto normativo e fiscalizador, voltando-se para o movimento da sociedade na defesa dos direitos fundamentais do cidadão.

Ainda, segundo Rezende (2007), observa-se que, a partir da década de 1980, os conselhos têm tido presença marcante nas diferentes lutas da sociedade, tornando-se sujeitos ativos na construção coletiva de espaços democráticos de defesa das políticas públicas, contribuindo para a institucionalização de princípios democráticos da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, e para melhor acompanhar o desenvolvimento das profissões em todo o território nacional, várias áreas profissionais, como, por exemplo, a engenharia, a arquitetura, a nutrição, a administração, a contabilidade, a psicologia, a fonoaudiologia, a enfermagem, a biblioteconomia, entre outras, introduziram, como forma de trabalho, a metodologia sistêmica, um sistema integrado pelo Conselho Federal e pelos Regionais de cada profissão, com o objetivo de estabelecer diretrizes e ações conjuntas referentes ao exercício profissional. Nesse sentido, o Conselho Federal assume a função de órgão central do Sistema e os conselhos regionais, órgãos setoriais, atuando de forma integrada em benefício da profissão, de uma perspectiva preventiva e não somente punitiva com relação às questões pertinentes, mantendo a autonomia entre seus entes, de acordo com a Lei.

A função de fiscalização torna-se preventiva quando se constata a participação dos conselhos como parte integrante de conselhos diretivos, conselhos de políticas, grupos de trabalhos ministeriais, fóruns de entidades da sociedade civil fortalecendo espaços democráticos e os anseios mais gerais da sociedade, o que torna os conselhos sujeitos ativos, indispensáveis no processo da construção de um pacto civilizatório, pautado na ética e nos direitos humanos, pela justiça social e pela democracia.

Nesse sentido, observa-se a atuação crescente do Conselho Federal de Biblioteconomia (CFB) que possui assento no Comitê Gestor do Sistema Brasileiro de Museus, dirigido pelo Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM), colaborando com o estabelecimento e o cumprimento das políticas públicas no setor museal. Possui assento, também, juntamente com a Federação Brasileira de Bibliotecários, Cientistas da Informação e Instituições (FEBAB), no Conselho Diretivo do Plano Nacional do Livro e da Leitura (PNLL). O CFB integra, ainda, a Comissão Técnica para a Construção do Documento Orientador para subsidiar os avaliadores nos processos de avaliação *in loco* referente à área de Biblioteconomia, cujos membros são nomeados por Portaria do Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Participa das reuniões do Instituto ECOFUTURO e do Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas.

Na área de formação do profissional bibliotecário, tem assento no Grupo de Trabalho que trata da implantação do curso de Biblioteconomia na modalidade de

Ensino a Distância, coordenado pela Universidade Aberta do Brasil (UAB) da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Como ação concreta de zelar pelos interesses da sociedade brasileira, a promulgação da Lei nº 12.244/2010 traz, em seu bojo, a ação direta do CFB. Esta Lei dispõe sobre a universalização das bibliotecas nas instituições de ensino do País. Seminários regionais para acompanhar o andamento da implantação desta Lei promovidos pelo CFB foram realizados durante o exercício de 2014 e 2015.

O Sistema CFB/CRB, refletindo essa postura de ação mais ativa, tem buscado acompanhar o processo legislativo, auxiliando na elaboração das leis em defesa da atividade bibliotecária e dos serviços prestados à sociedade. Ainda na linha do acompanhamento legislativo, uma das maiores preocupações do CFB é estar atento às ações do Ministério da Educação (MEC), com relação ao ensino de Biblioteconomia, no sentido de cooperar com estudos, informações, objetivando que a formação do bibliotecário seja sempre adequada e com qualidade.

Outro aspecto relevante da atuação legislativa é evitar a descaracterização e o esvaziamento das áreas técnicas. No caso da Biblioteconomia, a luta, para que não se alterem o objetivo e os conceitos de cada tipo de biblioteca, tem sido uma constante junto ao Parlamento brasileiro no sentido de contribuir com a análise de projetos de lei que tratem do assunto.

Observa-se que, ainda, infelizmente, o parlamento não possui uma visão clara sobre o papel que os conselhos desempenham e suas contribuições à sociedade. Alguns parlamentares, quando precisam de assessoramento, já recorrem a essas organizações, mas não é uma prática devidamente consolidada. Ainda, na opinião de Jenner, temos bons exemplos dessa 'parceria'. Nas discussões que envolveram a regulamentação do nível tecnológico e do conceito de biblioteca pública, o CFB e outros conselhos interessados tiveram participação ativa.

Uma ação concreta de atuação dos conselhos é exemplificada por José Augusto Viana (BOLETIM CFB, 2015): imagine uma criança que passa mal após ter ingerido a merenda escolar. Se a mãe for diretamente à escola reclamar, por maior atenção que a direção da escola dê a essa mãe, nunca será tão efetiva quanto se a mãe fizer a denúncia ao Conselho de Nutricionistas que possui autoridade para entrar na cozinha, fiscalizar o acondicionamento dos alimentos, a indumentária e a qualificação dos empregados, bem como fornecer orientação em relação aos procedimentos corretos.

Inúmeros são os exemplos de denúncias, que chegam aos conselhos regionais de Biblioteconomia, de irregularidades no exercício profissional que resultam em sucesso, protegendo a sociedade de profissionais não habilitados e valorizando o profissional bibliotecário.

Mas, se os conselhos desempenham papel fundamental para a sociedade, por que é corriqueiro ver um profissional menosprezando a atuação de seu conselho? Uma das causas, certamente, é o desconhecimento da real função dos conselhos que leva o profissional a crer que, se ele paga o tributo, deve ser devidamente retribuído, por meio da defesa de interesses de sua categoria.

Esse profissional não deixa de ter razão, porque o sistema contributivo é, por excelência, retributivo. Porém, as ações oriundas do tributo pago devem ser revertidas para dar proteção à sociedade, em relação aos serviços que lhe são prestados por seus profissionais.

É comum presenciar depoimentos de colegas que se candidataram a conselheiro pela simples curiosidade de saber a verdadeira razão da existência dos conselhos. Infelizmente, o processo de formação profissional raramente contempla disciplinas que conduzam o aluno à reflexão sobre o processo de fiscalização profissional e não encaram essa função como uma função pública, que o próprio Estado delegou aos maiores interessados, ou seja, os próprios profissionais. E, se existe a referida disciplina (ou seu conteúdo), ela é ministrada por professor que nem sempre possui registro profissional. Se o aluno não recebe essa informação em sua formação profissional, ele também não a incorporará no seu exercício profissional. Restam, então, as reclamações, na maioria das vezes, mais calcadas no elevado valor das anuidades (Anexo Y) do que no não cumprimento das verdadeiras funções dos conselhos. Assim, torna-se inócua a reclamação e a participação do profissional nesse processo.

Depoimento interessante é o da Presidente do Conselho Federal de Técnicos de Radiologia, Valdelice Teodoro, ao CFB (BOLETIM CFB, 2015). No caso da entidade que preside, o caminho tem sido a sensibilização e a conscientização. “Nós temos tentado contato com as instituições de ensino e com as coordenações de educação a fim de orientar acerca da readequação da teoria e da prática ofertada. Infelizmente, não podemos ir além disso”.

Anualmente, são milhares de profissionais, com formação inadequada e capacidade técnica questionável, absorvidos pelo mercado, e que colocam em xeque os serviços prestados à população. Uma das alternativas para tentar contornar esse quadro crítico, na visão de José Augusto Viana, seria a adoção de exames de proficiência em todos os conselhos para os recém-formados. O Conselho Federal de

Contabilidade (CFC), por exemplo, já faz uso desse expediente há cinco anos, e tem colhido bons resultados. “Participamos regularmente de reuniões com o Ministério da Educação. Alguns conselhos são consultados para referendar ou não a criação de cursos. Mas a legislação ainda apresenta muitas brechas, o que permite o agravamento da situação”, completa Viana.

O Brasil conta hoje com 507 conselhos (sendo 30 federais), mais de 23 mil funcionários e cerca de 9 milhões de profissionais ativos inscritos. Contudo, para que a sociedade entenda que dispõe dessa ferramenta de cidadania, é necessário que os conselhos dela se aproximem, desenvolvam campanhas de divulgação dos seus trabalhos, aprimorem os canais de comunicação e intensifiquem a relação com as autoridades e a classe política, de modo a ampliar sua participação na proposição e execução de políticas públicas.

É necessário fortalecer o diálogo com a sociedade.

É preciso que os profissionais tomem consciência da importância dos conselhos para a sociedade atual, porque, contando com a participação de todos os seus registrados, o controle desses órgãos será feito de forma ainda mais democrática. Quem sai ganhando é toda a sociedade brasileira não somente os profissionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. CONSELHO FEDERAL DE BIBLIOTECONOMIA. **BOLETIM CFB** – 2015.

BRASIL. Decreto n. 56.725, de 16 de agosto de 1965. Regulamenta a Lei n^o 4084, de 30 de junho de 1962, que dispõe sobre o exercício da profissão de Bibliotecário. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 ago.1965.

BRASIL. Lei n. 4.084, de 30 de junho de 1962. Dispõe sobre a Profissão de Bibliotecário e regula seu exercício. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 de julho de 1962.

BRASIL. Lei n. 9.674, de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre o exercício da profissão de Bibliotecário e determina outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n.120, Seção I, p.1-2, 23 jun. 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Classificação Brasileira de Ocupações. 2006**. Disponível em: <<http://www.mteco.gov.br/>>. Acesso em: 23 maio 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 37. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRITTO, Juliana; SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SENA, Beatriz. **Ação Declaratória de Constitucionalidade com pedido de providência cautelar**: proposta pelo PARTIDO DA REPÚBLICA. Brasília, 2014. 33p.

CHAVES JÚNIOR, Abel. **A importância dos conselhos profissionais para a sociedade atual**. 2010. Disponível em:

<http://www.craes.org.br/interna/noticiaCompleta.php?a=230>. Acesso em: 3 de maio de 2015

Costa, Beatriz Rezende Marques; VALENTE, Manoel Adam Lacayo.

Responsabilidade social dos conselhos profissionais. Brasília: Câmara dos Deputados/Consultoria legislativa, 2008. (ESTUDO NOVEMBRO/2008)

FREITAS, Lúcia Maria de Paula. **Procedimentos fiscalizatórios**. In: FÓRUM DO CONSELHO FEDERAL DE BIBLIOTECONOMIA, 1. Fortaleza, 2002. **Anais eletrônicos**. Fortaleza: CFB, 2002. Disponível em:

<http://www.cfb.org.br/html/saladeleitura_procedimentos.asp>. Acesso em: 15 mar. 2006.

JOB, Ivone; OLIVEIRA, Dalgiza Andrade. Marcos históricos e legais do desenvolvimento da profissão de Bibliotecário no Brasil. **Revista ACB**, v. 11, n. 2, 2006. Disponível em: <http://revista.acb.org.br/racb/article/view/449/565>. Acesso em: 21 de maio de 2015.

LIMA, Raimundo. **Conselhos Federal e Regionais de Biblioteconomia: papéis e responsabilidades**. Brasília, 2004. Disponível em:

<<http://www.cfb.org.br/html/saladeleitura.asp>. > Acesso em: 15 mar. 2005.

O CFB: histórico. Disponível em: http://www.cfb.org.br/html/historico_03.asp>. Acesso em: 24 abr. 2015.

REZENDE, Maria Thereza Mendonça C. de. O papel social dos conselhos profissionais na área da saúde. **Revista da Sociedade Brasileira de Fonoaudiologia**. [online]. 2007, vol.12, n.1, p. VIII-X. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rsbf/v12n1/002.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2015

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Orientações para os Conselhos de Fiscalização das Atividades Profissionais**. Brasília, 2014. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2663839.PDF>. Acesso em: 6 de junho de