

COMISSÃO DE TRABALHO

PROJETO DE LEI Nº 791, DE 2011

Apensados: PL nº 3.028/2011 e PL nº 11.161/2018

Altera o inciso III do art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para definir validade legal de diploma de pós-graduação para o exercício profissional.

Autor: Deputado JOVAIR ARANTES

Relatora: Deputada ERIKA KOKAY

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Jovair Arantes, tem como objetivo propor alteração na atual Lei Federal que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mais conhecida como “LDB” (Lei nº 9.394, de 1996), ao acrescentar ao inciso III do artigo 44 da Lei a competência aos conselhos profissionais de estabelecerem “critérios adicionais para que os diplomas e certificados de cursos de pós-graduação tenham validade legal para o exercício profissional”, de forma a modificar o objetivo da legislação em vigor.

De acordo com a justificção, a intenção é contribuir para a formação do consenso, na sociedade e no mercado, de que vale a pena estudar e se aprimorar sempre mais, contando com a colaboração dos conselhos profissionais, para diminuir a arbitrariedade na avaliação da validade do diploma. Ainda de acordo com o autor, a aprovação da proposta tem o propósito também de impulsionar a qualificação profissional dos jovens, por meio de cursos de pós-graduação adequados às exigências do mercado de trabalho, cada vez mais competitivo.

Apensados a esta proposição estão os seguintes projetos de lei (PL):



Projeto de Lei nº 11161/2018, de autoria do deputado Carlos Henrique Gaguim, que “Acrescenta § 2º ao art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para atribuir aos conselhos de fiscalização do exercício profissional a prerrogativa de avaliar a compatibilidade entre o conteúdo programático de cursos de pós-graduação e as profissões por eles abrangidas, bem como para apurar a respectiva qualidade”.

E o Projeto de Lei nº 3028/2011, da lavra do deputado Aguinaldo Ribeiro, cuja proposição “altera o inciso III do art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) para definir validade legal de diploma de pós-graduação para o exercício profissional”.

As proposições foram distribuídas para as Comissões de Trabalho, de Educação e Cultura, para análise de mérito, e de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Os conselhos são autarquias especiais, com poder de polícia para o controle estatal do exercício de profissões regulamentadas. Dada a sua natureza autárquica, os conselhos têm personalidade jurídica de direito público e se submetem aos ditames constitucionais. Dentre esses ditames, destacam-se a observância dos princípios da legalidade estrita (só se pode fazer o que a legislação permite), a impessoalidade, a moralidade administrativa, a publicidade e a eficiência. Para a contratação de trabalhadores, submetem-se ao regime de concurso público e ao processo licitatório, para adquirir bens e



serviços. Seus atos, ademais, são controlados e fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União, e sua atuação deve ter finalidade pública.

O papel dos conselhos é assegurar o cumprimento dos requisitos de exercício profissional exigidos pela lei. Essa fiscalização é feita por meio do registro no conselho de fiscalização profissional, para aferição da habilitação do profissional, e por meio da inspeção nos locais de trabalho, para verificação da regularidade da atuação.

Nesse sentido, essas entidades têm papel cartorial, certificando o cumprimento da restrição do exercício profissional em favor daqueles que demonstram a habilitação técnica exigida. Do ponto de vista normativo, os conselhos expedem normas infralegais, nos limites da lei que regulou a atividade, detalhando os procedimentos burocráticos rotineiros para registro e comprovação do cumprimento da lei. Também apuram e julgam, com exclusividade, a responsabilidade administrativa de seus inscritos, verificando o comportamento ético e a capacidade técnica do profissional, aplicando, se necessário, as penalidades estabelecidas em lei.

Finalmente, compete aos conselhos proteger as prerrogativas dos profissionais registrados. Essa função, no entanto, é exercida não no interesse da categoria, mas no interesse público, pois é papel conselho impedir que leigos exerçam ilegalmente a profissão regulamentada.

Esses entes autárquicos compõem a administração indireta da União e, em razão disso, a proposta padece do vício de iniciativa. O art. 61, §1º da Constituição Federal dispõe expressamente que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização administrativa.

Assim, o conteúdo do PL incorre na violação do princípio da separação dos poderes pela invasão da reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo federal e pela usurpação da reserva de iniciativa, porquanto busca disciplinar as atribuições dos conselhos, que são autarquias especiais vinculadas à estrutura da administração pública federal.

Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:



É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. (STF, ADI nº 3.254-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, 16-11-2005, v.u., DJ 02-12-2005, p. 02)

Como é sabido, lei de iniciativa parlamentar não pode criar conselho de fiscalização profissional, porque se trata de uma autarquia federal, que precisa de lei de iniciativa do Presidente da República e, pela mesma razão, lei de iniciativa parlamentar não pode alterar a estrutura, as atribuições e as competências dos conselhos já criados.

Com a proposição principal, pretende-se que os conselhos estabeleçam critérios adicionais para que os diplomas e certificados de cursos de pós-graduação tenham validade legal para o exercício profissional. Verifica-se que o conteúdo dessa proposta não tem relação alguma com a finalidade e com as atribuições legais dos conselhos. O propósito declarado da alteração contida no projeto é: “contribuir para a formação do consenso, na sociedade e no mercado, de que vale a pena estudar e se aprimorar sempre mais, contando com a colaboração dos conselhos profissionais, o que poderá diminuir a arbitrariedade”.

O conselho de classe é uma autarquia que exerce poder de polícia, uma prerrogativa utilizada pela administração pública visando ao interesse público sobre o particular, em prol do bem comum. Tal poder constitui-se em limitação à liberdade e aos direitos essenciais do cidadão e deve ser usado de maneira razoável e proporcional para interferir o mínimo possível na liberdade de trabalho, em estrita observância à lei. Pela justificativa, o PL quer transformar um órgão com poder de polícia em uma espécie de órgão de fomento e desenvolvimento dos cursos de pós-graduação.

O objetivo da pós-graduação é proporcionar ao trabalhador maior profundidade de conhecimentos na sua área de formação. Essa modalidade de ensino representa igualmente um meio de ascensão profissional. Muitos trabalhadores também buscam na pós-graduação competências que, na época



da graduação, não eram demandadas pelos empregadores, mas que atualmente o são.

O primeiro projeto apensado, PL nº 3028/2011, tem conteúdo idêntico ao principal. O segundo apensado, PL nº 1161/2018, também repte o comando e as justificativas do PL principal, porém, detalhando-o um pouco mais. Esse apensado tem os seguintes comandos a serem inseridos na LDB:

Art. 44.

§ 1º

§2º Compete aos conselhos fiscalizadores do exercício profissional examinar o conteúdo programático e as condições de realização de cursos de pós-graduação atinentes à profissão por eles abrangida, com o intuito específico de:

I – apurar o grau de pertinência entre os conhecimentos ministrados e a profissão a que se refiram, de forma a certificar, quando for o caso, habilitação para o exercício profissional;

II – apurar a qualidade dos cursos e das instituições que os ofereçam. (NR)

De fato, a aprovação dessa matéria daria espaço para que os conselhos tenham competência para “apurar a qualidade dos cursos e das instituições que os ofereçam”. Essa apuração, muito provavelmente, se daria por meio de exame de proficiência, nos moldes realizados pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, que detém tal prerrogativa.

O STF já decidiu que a OAB não é um conselho profissional típico e detém natureza jurídica própria. Por sua vez, o exame da ordem suscita grandes controvérsias e já foi objeto de demandas junto ao STF, questionando, entre outros pontos, a obrigatoriedade do exame e o descompasso dele com os currículos das faculdades de direito. Apesar de ter mantido a constitucionalidade do exame da OAB, o STF não deixou de reconhecer a polêmica em torno dele.

Assim, entendemos como temerária a introdução de legislação que estenderia aos demais conselhos a polêmica prerrogativa de negar aos trabalhadores a plena validade de seus diplomas, concedidos pelas escolas oficiais de ensino e certificados pelo MEC.

No caso da presente iniciativa parlamentar, a temeridade mais se avulta por se tratar de certificado de pós-graduação. Note-se que as leis



regulamentadoras das profissões estabelecem requisitos de acesso ao mercado de trabalho exigindo certificado de conclusão de formação escolar específica. Essa formação escolar, no entanto, na forma da lei, não vai além da graduação.

Ademais, julgamos necessário tecer algumas considerações sobre o conteúdo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), legislação federal que regulamenta o sistema educacional (público ou privado) do Brasil, da educação básica ao ensino superior. Nela são definidos todos os princípios, diretrizes, estrutura e organização do ensino, abrangendo todas as suas esferas e setores regulamentados. É importante ressaltar que essa lei trata do sistema de educação no Brasil sem adentrar no tema da regulamentação das profissões.

O art. 39 da LDB define os cursos de graduação e pós-graduação como educação profissional e tecnológica dizendo que os mesmos terão seus objetivos, características e duração organizados de acordo com as diretrizes curriculares nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação - CNE.

As Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) estabelecem as diretrizes gerais para a elaboração dos currículos e compreende as ações básicas para o planejamento nacional de ensino superior. As diretrizes curriculares contemplam o perfil dos egressos, o detalhamento das competências e habilidades desenvolvidas ao longo do curso, os conteúdos curriculares que compõem o perfil formativo, a duração dos cursos, a estrutura modular, os estágios, as atividades curriculares complementares e os trabalhos de conclusão de curso.

Naquilo que diz respeito às competências, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, foi revogada quase em sua totalidade pela LDB, com exceção dos art. 6º a 9º, que tratam da administração do ensino.

Segundo o art. 6º da Lei nº 4.024/1961, é competência do Ministério da Educação e do Desporto exercer as “atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de



educação, zelar pela qualidade do ensino e pelo cumprimento das leis que o regem”.

Por sua vez, o art. 7º da citada lei prevê que o “Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 9º do mesmo dispositivo legal, é atribuição da Câmara de Educação Superior “deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação”.

No que tange aos cursos de pós-graduação, primeiramente, o disposto no art. 9º da LDB dá a incumbência à União de baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação.

O art. 44 da LDB define que os cursos de graduação serão “abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo”, e os cursos de pós-graduação compreendem “programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino”.

Por seu turno, a Resolução CNE/CES nº 1, de 6 de abril de 2018, que estabelece diretrizes e normas para oferta dos cursos de pós-graduação *lato sensu* denominados cursos de especialização, reitera a exigência contida na LDB acerca do requisito para acesso aos mesmos, quais seja, o diploma obtido em curso de graduação.

Já a Resolução CNE/CES nº 7, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, mestrado e doutorado, pertencentes ao Sistema Nacional de Pós-Graduação, diz que esses cursos são avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e a sua oferta depende



da publicação da homologação do parecer favorável da CES/CNE pelo Ministro da Educação.

No que se refere à regulação do ensino superior e a expedição do diploma, o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, estabelece que a oferta de curso superior depende de ato autorizativo do Ministério da Educação. Os atos administrativos autorizativos dos cursos superiores são: autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento. O ato da autorização de curso é emitido para iniciar a oferta de um curso de graduação. O ato de reconhecimento de curso deve ser solicitado pela IES ao MEC quando o curso de graduação tiver completado 50% de sua carga horária. O reconhecimento de curso, e a sua posterior renovação, é condição necessária para a validade nacional do diploma. Dentre os documentos apresentados para o reconhecimento e a renovação do reconhecimento estão o projeto pedagógico do curso e a relação de docentes e tutores.

A Portaria MEC nº 23, de 21 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e recredenciamento de instituições de educação superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como seus aditamentos, substituiu a Portaria Normativa MEC nº 40, de 29 de dezembro de 2010, mantendo a definição do prazo para que a instituição interessada protocole pedido de reconhecimento de curso, devendo ser realizado no período compreendido entre metade do prazo previsto para a integralização de sua carga horária e 75% (setenta e cinco por cento) desse prazo.

Como se nota, há um extenso regramento para a oferta de cursos superiores no Brasil, sendo que o processo avaliativo estabelecido é a base da manutenção da qualidade do ensino e da formação do egresso. Há, ainda, a vinculação da regularidade do curso com a outorga do registro profissional por parte dos conselhos profissionais.



Além disso, a Nota Técnica nº 392/2013/CGLNRS/DPR/SERES/MEC, de 21 de junho de 2013, que dispõe sobre esclarecimentos acerca da competência de atuação dos Conselhos Profissionais em interação com as competências do MEC, em especial com as da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), orienta em seu item 9:

“9. Em suma, por ser o reconhecimento de curso condição necessária para a emissão e validade do diploma, conseqüentemente, também constitui requisito para a outorga do registro profissional pelo Conselho Profissional. Portanto, o respectivo Conselho Profissional deverá, antes de proceder à inscrição e ao registro do profissional, averiguar se o curso do aluno é reconhecido pelo MEC por meio da publicação do ato de reconhecimento no D.O.U.; ou se o pedido de reconhecimento de curso foi protocolado pela IES rigorosamente dentro do prazo, sendo possível usar das prerrogativas do art. 63 da Portaria Normativa MEC nº 40/2007, republicada em 29/12/2010.”

Observa-se até aqui a vastidão da legislação que rege a educação superior no Brasil. No entanto, impositivo registrar que a regulamentação da profissão não a transpassa.

A regulamentação da profissão impõe a ela deveres e garantias e restringe o livre exercício da atividade profissional, já anteriormente reconhecida. A regulamentação define legalmente o exercício da função, bem como as atribuições profissionais, a área de atuação, a formação exigida para exercer determinada atividade, entre outras definições profissionais.

Cumprе lembrar que a regulamentação da profissão só se justifica se o interesse público assim o exigir, com a imposição de deveres em favor da coletividade consumidora dos seus serviços que poderiam acarretar sério dano social, com riscos à segurança, à integridade física, à saúde, à educação, ao patrimônio e ao bem-estar, quando praticados por pessoas desprovidas de conhecimentos técnicos e científico especializados.

O que se tem é que a formação acadêmica deve ser capaz de proporcionar aos egressos dos cursos de graduação aprendizado compatível com as habilidades e competências exigidas para o pleno exercício das atividades e atribuições profissionais em face dos campos de atuação previstos nas Leis que regem os Conselhos Profissionais, de forma a assegurar que



esses profissionais não exponham a sociedade a risco de saúde, de segurança física e patrimonial.

Seguindo adiante, o artigo 53, II da LDB, estabelece a autonomia universitária para fixação dos currículos dos seus cursos e programas, inclusive com os de pós-graduação. Porém, o disposto na Lei não prevê a determinação de conteúdo mínimo para cursos e programas, a não ser por referências de Diretrizes Curriculares, referenciais existentes apenas aos currículos de curso de graduação.

Cumpramos reafirmar que cursos de pós-graduação são cursos de especialização, de aperfeiçoamento das competências adquiridas durante a graduação e está posto na legislação que é requisito para acesso aos mesmos, qual seja, o diploma obtido em curso de graduação.

Conselhos profissionais não têm poder regulatório ou de fiscalização em cursos superiores previstos nas normas e legislação educacional. Porém, o vasto conjunto de atividades, atribuições e campos de atuação regulamentados nas Leis que regem os Conselhos Profissionais, tem estreita aderência com a regulamentação desses cursos de graduação, especialmente quando fixadas Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso relacionado. E isso porque a amplitude dessas atividades, atribuições e campos de atuação só encontra fundamentação fática se a formação acadêmica atender aos requisitos constantes nas Diretrizes Curriculares Nacionais.

Assim, entendemos que o projeto principal e seus apensos não ponderaram sobre as questões inerentes ao registro desses títulos complementares e suas implicações quanto à fiscalização do vasto conjunto de atividades, atribuições e campos de atuação regulamentados nas leis que regem os Conselhos Profissionais, comprometendo a qualidade dos serviços prestados e a segurança da sociedade.

Desse modo, é inadequada a inserção de mecanismo que trata de regulamentação da profissão em texto de legislação que rege o ensino no Brasil. Como a legislação não exige que os cursos *lato sensu* se submetam a currículos mínimos, não há como identificar as habilidades e competências de



seus egressos e, portanto, os Conselhos Profissionais não podem encontrar respaldo nos cursos de pós-graduação para estabelecerem a correlação com atividades, atribuições e campos de atuação profissionais.

A possibilidade de um conselho profissional exigir mais do que o MEC para reconhecer as especialidades é objeto de controvérsias constantemente levadas aos tribunais, sendo que a questão está cercada de polêmicas. Esse acúmulo de problemas sobre os quais nos pronunciamos acima nos convence da necessidade de rejeição do PL principal e dos PLs apensados.

Em razão do exposto, somos pela **rejeição do PL nº 791, de 2011, do PL nº 3.028/2011 e do PL nº 11.161/2018.**

Sala da Comissão, em de 2024.

Deputada ERIKA KOKAY

Relatora

