

PROCESSO: 012/C/77 — PR. 2.863/77

ASSUNTO: Inscrição de professores de Ensino Superior nos Conselhos Profissionais.

EMENTA: Os Professores de Ensino Superior, enquanto tais, não estão, legalmente, sujeitos ao registro nos Conselhos Regionais, respectivos, sendo de ver que o artigo 8º da Lei nº 4.739/65, que dispõe sobre a profissão de estatístico, apenas atribui, a este, qualificação para vir a exercer o magistério das disciplinas de estatística, sem prejuízo, todavia, da legislação especificamente aplicável ao provimento e exercício do magistério superior, onde não se contém a exigência de registro profissional.

Parecer: L-148

De ordem do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, o ilustre Ministro Chefe do Gabinete Civil suscita, pelo Aviso nº 517/77, a audiência desta Consultoria Geral para manifestar-se «sobre a matéria de que trata o processo anexo, encaminhado pelo Ministério do Trabalho, em que se discute a obrigatoriedade, ou não, de os Professores de Ensino Superior inscreverem-se nos Conselhos Regionais respectivos». (fls.)

A questão se origina de postulação do Conselho Federal de Estatística junto ao Ministério do Trabalho, pondo em evidência a controvérsia restante do entendimento dessa autarquia profissional em face de parecer da Consultoria Jurídica do MEC que embasou o despacho do Ministro de Estado, publicado no D.O. de 31-7-1973, nesses termos:

«1 — Aprovo o Parecer nº 104/73 do Consultor Jurídico.

- 2 — Os Professores de Ensino Superior não estão obrigados à inscrição nos Conselhos Regionais, profissionais, respectivos.
- 3 — Ao Departamento de Assuntos Universitários para reexaminar a sugestão da criação do Conselho Nacional dos Professores.»

Ao Conselho Federal de Estatística parece que o entendimento do MEC «não atende ao estabelecido nos preceitos constitucionais citados (arts. 124 e 150, § 23), aos previstos na Consolidação das Leis do Trabalho e na legislação que regulamenta o exercício de inúmeras profissões liberais, entre as quais a do estatístico», e, além disso, «tem-se revelado, na prática, prejudicial à efetiva ação fiscalizadora dos Conselhos Regionais» (fls.).

Constatado o conflito, o Plenário do Conselho Federal de Estatística propõe o encaminhamento ao Senhor Ministro do Trabalho ou a recorrência, se fosse o caso, à Consultoria Geral da República, para dirimir a controvérsia.

O ilustre jurista Marcello Pimentel, órgão jurídico do Ministério do Trabalho, arrazoou no sentido de que, em face dos dispositivos legais pertinentes,

«... o ensino de disciplinas de nível superior inclui-se expressamente no rol das atribuições privativas dos profissionais que, tendo a profissão regulamentada, sujeitam-se à inscrição nos respectivos Conselhos de Fiscalização Profissional.»

E, por outro lado, que

«a palavra «professores» isoladamente nada significa, pois ninguém pode ser professor senão de alguma disciplina constante dos currículos escolares ou universitários. A especialização do profissional é que determina a sua qualificação, e esta, por sua vez, estabelece a distinção de uma para outra profissão regulamentada.» (fls.).

Envolvendo aspectos relativos ao provimento e exercício dos cargos públicos do Magistério Superior, daqui foi solicitada a audiência do ilustre Consultor Jurídico do DASP, Doutor Luiz Rodrigues, de cujo brilhante parecer vai, a seguir, transcrito o que constitui o núcleo de seu argumento:

«Por outro lado, o exercício das atividades de magistério tem características próprias que não se confundem com aquelas que são das profissões liberais, cuja fiscalização compete aos Conselhos Regionais respectivos, não

sendo, assim, suscetíveis de subordinação ou filiação a essas entidades.

A legislação pertinente ao exercício das profissões liberais, ao facultar a esses profissionais o exercício do magistério; é meramente autorizativa, não os obrigando a esse exercício e *muito menos* os vinculando, quando no desempenho das funções de professor, ao Conselho Regional fiscalizador do exercício da profissão, em cujo currículo se impõe a matéria professorada.

Convém, ainda, lembrar, por outro lado, que *há matérias de ensino obrigatório* no currículo de diversas profissões, por exemplo, *matemática*, obrigatória nos cursos de Engenharia, Administração de Empresas, Atuária, Contabilidade, Economia, o que obrigaria, absurdamente, o professor que as lecionasse a inscrever-se, simultaneamente, em diversos Conselhos Regionais. » (ffs.).

A fim de completar a instrução do processo, foi providenciada a anexação de cópia dos pareceres, sobre a matéria, da ilustrada Consultoria Jurídica do MEC, incoerrendo, no entanto, qualquer informação sobre o ulterior andamento do anteprojeto de lei que cria a Ordem dos Professores do Brasil, outrora sugerido pelo Ministério do Trabalho ao da Educação (Cfr. Parecer CFE/CLN, nº 738/69).

II

Cumpra ao Conselho Federal de Estatística, a igual das autarquias profissionais congêneres nos respectivos campos de atuação, o exercício de poder de polícia de profissão, incumbência legal da Administração Pública que se revestiu dos caracteres de autarquização para o melhor e mais consentâneo desempenho dessa missão do Estado, e a cuja constituição são chamados a participar, como que em caráter corporativo, os próprios integrantes da classe, interessados e capacitados, pelo seu nível, a velar pela integridade e disciplina profissional, em favor do interesse geral da sociedade com que as profissões liberais diretamente se defrontam no seu mister.

Os lindes de atuação desse poder de polícia coincidem com o próprio campo de desempenho da profissão. Para que esta possa vir a ser exercida, não basta a capacitação conferida por título universitário ou outros, pois o requisito legal que integra o pressuposto necessário à qualificação profissional está, sem dúvida, no registro competente na entidade corporativa, assim como na regu-

laridade da situação continuativa de sua filiação, satisfeitas as exigências legais.

Ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais de Estatística compete o registro dos diplomas de estatístico, a emissão de carteiras profissionais, a fiscalização do exercício da profissão, os registros dos contratos em que o estatístico, como tal, seja parte, assim como o exercer a disciplina e aplicar sanções, que vão da multa à suspensão do exercício da profissão (Lei nº 4.739, de 15 de julho de 1965; arts. 2º, 9º, 10, 11 e 13; Regulamento da Profissão de Estatístico, aprovado pelo Decreto nº 62.497, de 1º de abril de 1968).

O âmbito de compreensão do exercício dessa profissão está cabalmente delineado no art. 6º da Lei nº 4.739/65:

«Art. 6º O exercício da profissão de estatístico compreende:

- a) planejar e dirigir a execução de pesquisas ou levantamentos estatísticos;
- b) planejar e dirigir os trabalhos de controle estatístico de produção e de qualidade;
- c) efetuar pesquisas e análises estatísticas;
- d) elaborar padronizações estatísticas;
- e) efetuar perícias em matérias de estatística e assinar os laudos respectivos;
- f) emitir pareceres no campo da estatística;
- g) o assessoramento e a direção de órgãos e seções de estatística;
- h) a escrituração dos livros de registro ou controle estatístico criado em lei.»

Aí está a gama de atividades profissionais próprias do estatístico, não se podendo admitir o trabalho, que tenha por objeto formal tais pautas, exercido senão por quem se revista da condição profissional conferida pela entidade competente para a disciplina da profissão. Tal exigência é logicamente compreensiva do exercício de cargos públicos correspondentes, pela denominação e pelas atribuições, ao mesmo campo e atividade profissional, como se depreende claramente do art. 7º da Lei e art. 2º, II, do Regulamento, em referência.

Tem-se pretendido, e é a razão da postulação, que igual obrigatoriedade de registro e de jurisdição profissional do estatístico valeria com relação aos professores universitários, que lecionassem disciplinas de estatística, por efeito do que dispõe, distinta-

mente da previsão do art. 7º com relação aos cargos públicos, o art. 8º da Lei nº 4.739/65, nesses termos:

«Art. 8º Satisfeitas as exigências da legislação específica do ensino, é prerrogativa dos estatísticos referidos no art. 1º, o exercício do magistério das disciplinas de estatística, constantes dos currículos dos cursos de estatística, em estabelecimentos oficiais ou reconhecidos.»

Independente de outras considerações que se impõem, adiante formuladas, o próprio exame do dispositivo, em si mesmo, e na sua confrontação com a sistemática do diploma legal, não autoriza o entendimento de que ele visasse condicionar ou identificar o desempenho do ensino superior, em determinadas matérias, ao próprio exercício da profissão de estatístico, de modo a submetê-lo ao regime profissional estabelecido na lei. Sem que se deva extrapolar do âmbito e dos objetivos da aplicabilidade da lei, o sentido do preceito questionado se define como o reconhecimento, tão somente, de que aos estatísticos capacitados, na forma do artigo 1º, se atribui qualificação para o exercício do magistério das disciplinas de estatística, condicionada à satisfação das exigências da legislação específica de ensino. Feita a ressalva no próprio artigo, não se poderá dizer que somente o profissional registrado preencha o requisito necessário e suficiente para aquele magistério, nem, reciprocamente, quem o exerça se torne profissional sujeito a registro e à disciplina corporativa.

III

A exata significação do dispositivo legal questionado, nas limitações sugeridas pela sua literalidade, tanto mais se revela a uma interpretação de cunho lógico e sistemático, que situe o problema em face dos diversos ordenamentos legais em causa.

A interpretação das leis administrativas, que fixam competências, atribuições e situações objetivas, não devem conduzir a resultados incongruentes, a infirmar aspectos institucionais, e, sim, buscar conciliar, ao máximo, as antinomias legais aparentes em benefício da harmonia e compatibilidade entre as partes do conjunto administrativo, posto que a coerência da função administrativa é da própria natureza das coisas e objetivo primordial que está implícito nas mesmas leis.

Ora, deve ser estabelecido que professor e estatístico são ambas profissões, e bem distintas, comparecendo sempre o primeiro, à parte, no quadro das profissões regulamentadas. Que inexista, por não concretizada a idéia, um Conselho ou Ordem dos Profes-

sores de Nível Superior, não se segue possam eles estar sujeitos em princípio e pelo índice profissional, às entidades que cuidam de profissões outras, igualmente definidas.

A falta de correspondência exata entre a função de estatístico profissional e a função de professor universitário foi posta em destaque, com inteira pertinência, pelo ilustre Consultor Jurídico do DASP.

Basta ver, como exemplo, o que dispõe a legislação específica do ensino superior (Lei n.º 5.540/68; Decreto-lei n.º 464/69), no referente à peculiar característica das atividades do magistério superior, exercida para fins de transmissão e ampliação do saber (art. 32, «a»), e a desvinculação dos cargos e funções do magistério, de campos específicos de conhecimento (art. 33), para se ter uma idéia dessa tônica de profissionalidade, diversa de outras legalmente caracterizadas.

Por outro lado, visto não mais o aspecto profissional, mas o aspecto institucional, admitir-se que a disciplina de professores universitários, enquanto vinculados ao Conselho de Estatística pela qualificação profissional, fosse por este exercida, importaria em comprometer-se um dos dados fundamentais da autonomia universitária, qual a autonomia disciplinar (art. 3º).

O sistema de ensino superior constitui um ordenamento jurídico específico, e a carreira do magistério superior tem cunho constitucional e precisa definição em lei, sem que daí conste a exigência de satisfação de requisitos genéricos para o exercício de outras profissões liberais. Aí não se reclama, quer para o provimento, quer para o exercício do magistério, o registro profissional em determinadas autarquias corporativas, o que todavia não é impeditivo, antes necessário, que, por via administrativa, se requeira do professor que, no ensino, se dedique a determinadas práticas indiscutivelmente profissionais, tais como por exemplo os médicos, o competente registro profissional, o que tem razões óbvias. Como também não é obstativo, dentro do julgamento discricionário das autoridades educacionais, se exija o registro profissional como elemento de currículo de tais ou quais categorias de professores, embora isso não decorra de vinculante imposição legal.

Não bastasse o entendimento de que as leis em causa, (a lei institucional do Conselho Federal de Estatística e a legislação do ensino superior), não são antinômicas, mas conciliáveis, cada uma dispondo no seu campo e limites específicos, e acaso fossem julgadas incompatíveis, o que só seria de aceitar em última análise, então se teria de estabelecer a revogação do art. 8º da Lei n.º 4.739/65, pois a legislação do Magistério Superior, antes citada, é nova com

relação àquela, e, regulando toda a matéria pertinente ao provimento e ao exercício do cargo de professores universitários, não contém a exigência de registro profissional nos Conselhos de Estatística dos professores universitários, em estabelecimento oficial ou reconhecido, que lecionem disciplinas de estatística.

Por isso parece impassível de censura jurídica a posição do Ministério da Educação e Cultura, no tocante ao reconhecimento da não obrigatoriedade de os Professores de Ensino Superior se inscreverem nos Conselhos Regionais, profissionais e, enquanto tais, se considerarem sujeitos a essa jurisdição.

Brasília, 22 de junho de 1977. — *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.

PARECER: L-148

NOTA: A respeito deste Parecer o Exmo. Sr. Presidente da República exarou o seguinte despacho: «Aprovo. Em 23-07-77». Publicado na íntegra no D.O. de 26-7-77, pág. 9.516. Retificado no D.O. de 28-7-77, pág. 9.644.