

CFB- Procedimentos fiscalizatórios

Lúcia Freitas¹

Eu gostaria de abordar especialmente duas questões que acho fundamentais e que essa gestão atual do Conselho Federal vem solucionar, resolvendo o impasse que tínhamos quanto à regulamentação das fiscalizações – ética e não ética, através de resoluções claras e distintas.

Os Conselhos Regionais efetuam sua fiscalização em dois flancos, em duas órbitas, competindo-lhes exercer a fiscalização sobre o bibliotecário e sobre o público leigo – o empregador e o leigo que exerce função privativa do Bibliotecário.

Ao Conselho Federal compete, por lei, regulamentar e supervisionar a ação fiscalizatória dos Conselhos Regionais. O CFB atuará como órgão fiscalizador em duas situações: quando ocorrer fato no local de sua sede e que atinja diretamente a pessoa do Conselho Federal.

A outra situação é quando o CFB age como órgão fiscalizador das ações dos Conselhos e Conselheiros Regionais e dos seus próprios membros, Conselheiros Federais. Então, neste ponto, o Conselho Federal age nas duas esferas. Primeiro agirá mais diretamente na esfera ética, no que diz respeito a Conselheiro Regional e Federal, inclusive como ente fiscalizador genérico das ações administrativas e financeiras dos Conselhos Regionais. Em segundo lugar, no que disser respeito a alguma ação que venha ferir o Conselho Federal diretamente, mas que não proceda de Conselho ou Conselheiro Federal ou Regional.

Os Conselhos Regionais agem em duas instâncias: uma instância que é puramente ética, voltada para seus registrados, seja quanto à qualidade do serviço prestado, ética do trabalho prestado, ética na atuação profissional, bem como também em relação à questão do registro profissional, do pagamento de anuidade, do exercício ilegal da profissão quando o Bibliotecário atua sem registro, com registro de outra região, com débito de anuidade ou multa eleitoral. Neste ponto, gostaria de ressaltar que a fiscalização profissional, em relação a toda e qualquer profissão regulamentada tem a ver diretamente com o exercício da cidadania. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XIII, garante o trabalho a qualquer cidadão, **respeitadas as qualificações que a lei exigir**. Essa

¹ Consultora Jurídica do Conselho Federal de Biblioteconomia

garantia constitucional acha-se inserida no texto constitucional porque também o cidadão precisa ter a garantia de que o serviço que a ele é prestado naquela área do saber técnico específico se realiza por um profissional habilitado, tecnicamente competente para fazê-lo.

Então, também o Conselho Federal vai agir garantindo a criação de normas que efetivem a fiscalização da profissão, com vistas ao cumprimento de uma garantia constitucional ao cidadão. O Conselho fiscalizador atua numa instituição de ensino, numa empresa, em qualquer centro de documentação na área pública ou privada e ele vai encontrar um leigo gerindo aquele centro de documentação, aquela biblioteca. Nesse caso, se não existisse uma Resolução específica do Conselho Federal normatizando a ação fiscalizatória garantida por lei, nada poderia ser feito pelo Conselho Regional.

Por lei, compete aos Conselhos Regionais estarem atuando, fiscalizando e punindo as infrações à lei. O artigo 4º do Decreto 56.725 dispõe que, para poder exercer a profissão, o Bibliotecário tem que ter registro, pagar anuidade, bem como ter registro de seu diploma no MEC. O art. 11 do mesmo Decreto, que eu coloquei para vocês que é uma das maiores pérolas da legislação, porque impõe o registro para exercício não só de cargo de Bibliotecário mas também para exercício da função, dispõe que para qualquer contratação, termo de posse, etc, na órbita pública ou privada, há que se exigir a apresentação, pelo Bibliotecário, dos documentos indicados no art. 4º, que são registro profissional, comprovante de quitação de anuidade, não só para cargo mas para função equivalente. Ora, se uma empresa contrata um leigo e põe esse leigo à frente, supervisionando, dirigindo, organizando uma biblioteca ou centro de documentação, esse leigo está infringindo a lei. Se o Conselho Federal não expede uma resolução de como vai se fazer essa fiscalização e como vai ser procedida a punição, ele não vai poder cumprir a lei e exercer a sua finalidade precípua de garantir e supervisionar a fiscalização profissional em todo o território nacional.

Então, até esta gestão não existia uma resolução, aliás, existia uma resolução da gestão anterior, a 441, que tratava da fiscalização, só que havia uma mistura das duas situações, da situação ética e da não-ética dentro dessa mesma resolução, o que, a meu ver, não era o ideal do ponto de vista de técnica legislativa.

Como a gente não tem coisa julgada na órbita administrativa no Brasil, ou seja, toda decisão de Conselho pode ser levada à justiça e ali ser questionada novamente (isso pode acontecer em relação a processos administrativos fiscalizatórios de prefeituras, da receita federal, receita estadual... você pode ser penalizado pela Receita Federal, pela Receita Estadual e ir à juízo rediscutir todo o processo administrativo), eu tive o cuidado de dar uma versão a partir da discussão e reflexão de um corpo de assessores jurídicos que debateram a questão à época, se não me engano, a Dra. Isabel e posteriormente a Dra. Rosemary, assessoras jurídicas do CRB-8 que, especialmente a Dra. Rosemary, teve uma brilhante e generosa contribuição na análise e redação da minuta que fechamos à época, o Dr. Moreira, que era do CRB4 e também teve definitiva

colaboração. A gente se sentou à mesa para dar uma olhada nessa resolução, analisamos e debatemos sobre a mesma. Nós minutamos, à época, o texto desta que viria a ser a Resolução 33. Eu queria pedir desculpas ao Dr. José Francisco, assessor Jurídico do CRB 10, do Rio Grande do Sul. Ele também teve uma brilhante contribuição, fez precisas sugestões, nós fizemos uma adaptação no texto, saiu uma publicação também com erro material e resultou na atual Resolução CFB no. 33.

Essa é exatamente a Resolução que vai tratar dessa fiscalização dos Conselhos diante do leigo, diante do empresário, do mercado empregador. Esse trabalho do leigo, em qualquer área profissional, na medicina, na engenharia, é chamado de exercício ilegal da profissão, é uma contravenção penal, tem lei própria para isso. Então nós adaptamos essa situação dentro de uma Resolução do Conselho Federal para que os Conselhos Regionais pudessem estar saindo, fiscalizando e impedindo a situação de ilegalidade que existe. Quando o fiscal do Conselho saía para fazer esse trabalho, o que o mercado cobrava? Com base em qual resolução, qual lei você está aqui, dizendo que não pode haver um leigo ? E se eu não tirar o leigo, o que acontece comigo?

Na Resolução CFB no. 33, como a lei dá o direito aos CRB não só de fiscalizar como de aplicar penalidades, a mesma trata não só do procedimento fiscalizatório como também já trata do processo fiscalizatório e até da aplicação da penalidade cabível. É uma resolução que se basta, porque ela é tanto de procedimento do fiscal como de procedimento da plenária do Conselho, da aplicação e do encaminhamento do processo gerado pela fiscalização. (isso está no texto da lei: aplicar penalidades - enquanto o Decreto 56725 diz isso de forma genérica, na lei 9674 se fala das infrações do bibliotecário, das penalidades ao bibliotecário, apenas. Já o decreto 56.725/65 fala em penalidades genéricas, sem dizer que é só em relação ao bibliotecário. Daí poder-se entender que qualquer infração à lei será fiscalizada e o Conselho Regional tem autonomia para aplicar as penalidades definidas pelo Conselho Federal)

No meu entender ela veio preencher uma lacuna que existia de um procedimento mais claro, mais tecnicamente, do ponto de vista legislativo, explicitador de como isso se dá. Há no seu texto, em atendimento a garantia constitucional expressa, a explicitação do direito de ampla defesa em todo o processo, embora tenha até havido reclamação no que se refere à oitiva de testemunhas, o ônus disso dentro dos Conselhos. Porém, se tiver que se ouvir testemunhas, vai demorar, o Conselho vai ficar onerado com isso... mas tem que ser garantido ao cidadão e para que os Conselhos não tenham que enfrentar nulidades de seus processos e, conseqüentemente de suas decisões, amanhã, na esfera judicial . Recentemente ouvi em um Conselho em Minas, de outra área profissional, que o maior problema que estão enfrentando é que os processos estão sendo perdidos na justiça por vícios formais. As defesas não se baseiam na desconstituição da infração em si, porque ela está caracterizada, mas pela questão da forma, de como foi conduzido o processo de fiscalização.

Hoje, o Conselho de Biblioteconomia tem uma legislação muito mais avançada, muito mais apurada do que de muitos outros conselhos, porque se você não garante que a forma desse procedimento vá ser legal, vá ser constitucional, você perde não pela infração, porque a infração está lá, mas pelo vício de forma. Nós vimos aí no Executivo Nacional na era Collor, quantos processos caíram porque o Procurador da República foi afoito na forma como ele apurou os fatos, os ilícitos. Todo mundo dizia que havia ilegalidade e irregularidade, mas a forma como o procurador na época apurou não respeitou certas disposições constitucionais. Alguns processos deram em nada exatamente por causa disso. Nós tivemos essa preocupação. Na época eu coloquei até por escrito, eu brinco muito que gosto de registrar porque eu honro o que eu falo, acerca de uma determinada questão. Existe uma posição no judiciário bastante rígida com relação ao seguinte – os conselhos de fiscalização podem fiscalizar o todo, mas punir só os seus registrados. Mas que fiscalização de conselho é essa se você não pode punir? Então tem outra corrente no judiciário que diz que se a infração existe, se o Conselho não punir, ele não impede que a infração continue. Então ele tem legitimidade para punir inclusive o não registrado, porque com a própria fiscalização vem o poder de polícia, que justamente se consubstancia na possibilidade de punir. Eu fui muito honesta quando redigi um parecer a pedido pessoal do à época Coordenador da CLN do CFB, hoje Presidente do CFB, Prof. Martins. Ele me fez uma consulta por escrito sobre a legalidade de se aplicar multa à empresa, vez que ao leigo é dado esse direito expresso ao CFB na lei 9674/98. Eu falei – olha professor, juntei inclusive decisões conflitantes de que o único Conselho Profissional (que foi à justiça com tal questão, pois nós não fomos (ainda) levados ao judiciário por tal questão) que tem na sua lei a previsibilidade de apenamento com multa é o Conselho de Farmácia. Então, em qualquer ação judicial onde o Conselho de Farmácia seja questionado porque tenha aplicado uma pena a uma farmácia, a uma pessoa jurídica por não ter um farmacêutico responsável, ele sai vitorioso.

Por outro lado, todos os demais conselhos aplicam suas penalidades por entenderem que não há poder de polícia sem aplicação de pena e as discussões ficam então na justiça: é legal ou não é tal apenamento, ganham uma, perdem outra, porque a própria justiça é dividida nessa questão. Mas eu entendo que compete ao Conselho cumprir a hermenêutica melhor da sua lei. Se o art. 11 diz que é obrigatório que o empregador, o ente público exija aquela documentação para dar posse, para contratar, seja ente público, seja ente privado, ele é obrigado a fazer isso. Se ao Conselho Regional compete fiscalizar e penalizar qualquer descumprimento à lei, então eu entendo que nós temos uma previsão legal para fiscalizar e para penalizar. Agora, nada é definitivo. Se alguém quiser tratar direito como matemática vai se dar mal, porque não é ciência exata. Em direito não se garante resultado. Garante-se utilização de meios eficazes e de melhor técnica para se tentar o resultado pretendido, desde que esse resultado seja viável, pelo menos.

Eu acho que você só não pode trabalhar na hermenêutica do absurdo. Conto um caso quando trato da questão da análise sistêmica, da hermenêutica

sistêmica quando contraposta pela hermenêutica do absurdo. Eu também estudei letras na UFMG após graduar-me em direito. Numa aula de análise literária fomos analisar um poema de Drummond e nesse poema, que era curto e muito bonito, ele falava que tinha uma mulher, de uma talvez namorada, fosse até platônica, tão alta que não podia alcançá-la, era ele e a impossibilidade de alcançá-la e terminava com uma frase assim: Luzia na janela do sobradão. E o luzia ele colocou em maiúscula, Luzia: ele fez um jogo com o nome Luzia e com o luzia/brilhar. E fazendo uma análise desse poema, um colega jurou que era sobre uma girafa. Ele usou apenas a altura para inferir isso, quando tantos outros indicadores poéticos nos levavam (e nos levam) a uma mulher, uma amada. Agora, Até o Luzia com letra maiúscula, o Drummond um homem sensual, apaixonado, usou. Isso tudo para fazer um poema para uma girafa? Daí eu digo que existem as boas, as possíveis hermenêuticas e existem as piores, as absurdas hermenêuticas.

Na questão da multa do Conselho eu acho que o entendimento expresso em disposição penalizatória da Resolução CFB no. 33 é o que se coaduna com a melhor hermenêutica porque o Decreto 56.725/65 é claro, expresso, incontroverso que os CRB podem fiscalizar e penalizar qualquer infração àquela lei. Então, por isso eu entendo que podemos ter polêmica, podemos ter pessoas questionando a aplicação da multa, podemos ter juiz dizendo que não podemos multar. Podemos, mas vamos ter aqueles que vão dizer que pode, que vão julgar a favor dos CRB. Depende do argumento que a assessoria jurídica vai dar, depende da orientação que é dada ao fiscal quando vai preencher o auto de infração. Depende da assessoria pesquisar, depende de como o Conselheiro relator vai apresentar seu relato para a plenária, depende de como a plenária vai dar seu voto, de como se monta o acórdão. Ou seja, depende muito do trabalho do assessor jurídico, para que o assessor jurídico dê substância, substrato ao órgão administrativo da comissão de fiscalização e da plenária. Finalmente vai depender da visão, da linha de hermenêutica do julgador na instância judicial.

Eu acho que minha fala visava, portanto marcar essas situações que coloquei até então. O fato de que os CRB trabalham fiscalizando em duas instâncias - ele fiscaliza seus próprios pares e ele fiscaliza a comunidade, fiscaliza o mercado leigo.

No mercado leigo ele trabalha com a lei 4.084/62, com o Decreto 56.725/65, especificamente com o **art.11, com o art. 4º e trabalha com a Resolução CFB no. 33**. Então você trabalha com o que? Com o auto de infração, com base na Resolução CFB no. 33 e nas leis federais.

Junto ao Bibliotecário, inclusive na situação em que o Bibliotecário trabalha sem qualquer registro, bem como aquele que não tem registro na jurisdição e não pediu transferência, Bibliotecário que não está em dia com o pagamento de anuidade, que comete qualquer infração ética, nesses casos você vai usar a Resolução específica que é a Resolução 399/93, que sofreu uma

pequena alteração agora em 2002, com a Resolução CFB no. 40/02, para pequena adaptação ao novo Código de Ética.

Alguns Conselheiros Regionais, Assessor Jurídico e Bibliotecários fiscais expressaram entendimento equivocado, confuso, ao argumento de que a Resolução CFB no. 33 é falha porque deixa de dispor sobre a principal fiscalização dos Conselhos, que é exatamente a fiscalização ética. Que o CFB não contemplou a fiscalização ética na Resolução no 33 e que isso é uma falha imensa.

Ora, a Resolução CFB no. 33 não tratou de ética exatamente porque ética é assunto tratado exclusivamente, distintamente na Resolução CFB no. 399/93, em pleno vigor. A situação ética é totalmente distinta da situação do empregador e do leigo. A situação da ética diz respeito só ao Bibliotecário, cujas penalidades, inclusive, também são totalmente distintas, exceto quanto à multa. Inclusive a Resolução CFB no. 33 remete à Resolução CFB no. 399 expressamente, para fazer a distinção. Está, no conteúdo da Resolução CFB no. 33, para que dúvidas dessa natureza não permanecessem. A Resolução CFB no. 33 é uma resolução que foi muito bem estudada, ela traz, já em seu conteúdo o “*modus operandi*” do procedimento fiscalizatório e do processo dentro do Conselho Regional; ela te dá passo a passo como se deve proceder.

Esses, portanto, os flancos, as duas esferas fiscalizatórias diferenciadas, com duas resoluções específicas e claríssimas, que dispõem desde o primeiro ato, como deve ser o primeiro ato, como o fiscal vai agir, o que ele preenche.

No que se refere à fiscalização ética você abre a autuação com um **auto de constatação**, porque você apenas constata uma situação que você acha que está irregular, remete um parecer da coordenação da comissão de ética para o presidente do conselho e o presidente é que determina se se instaura ou não o processo ético. A Resolução 399/93, tem, inclusive, um dispositivo muito interessante: vindo o auto de constatação e demais documentos juntamente com o parecer do Coordenador da Comissão de Ética para que o Presidente analise e dê seu despacho de abertura ou não do processo ético, ao invés do despacho é facultado ao Presidente convocar aquele bibliotecário para uma audiência no Conselho e resolver naquela instância, naquele momento a questão, caso o bibliotecário sane a situação. Não precisa que se abra processo. A situação pode se resolver na primeira audiência com o Presidente do Conselho e com a Comissão de Ética também. Então se evita ônus, evita-se gastos já que o processo ético, além de extremamente tenso e trabalhos, é também um processo que fica oneroso.

Já para a fiscalização não ética é utilizado o Auto de Infração, fundamentando-se a ação fiscalizatória na Resolução CFB no. 33. Só se usa auto de infração para fiscalização não-ética.

Ambas as resoluções são bastante claras. Fizemos um treinamento ano passado e estamos pensando numa forma de fazer um DVD, ou uma fita ou um

CD-ROM, para podermos estar repassando aos regionais, para um treinamento à distância, formando multiplicadores a fim de facilitar, baratear os custos para os regionais e para o CFB.

Acredito que investir em fiscalização é essencial, muito importante, porque fiscalização é a alma, o coração dos Conselhos. É também um exercício de cidadania, o cumprimento de um dever constitucional, democrático, visando o fortalecimento da cidadania plena, antes de tudo.

Muito obrigada a todos.

Palestra proferida pela Consultora Jurídica do Conselho Federal de Biblioteconomia, Dra. Lúcia M. P. Freitas, OAB/MG 40.214 em Fortaleza/CE, no dia 25 de junho de 2002, no Fórum do Conselho Federal de Biblioteconomia, realizado durante o XX Congresso Brasileiro de Brasileiro de Biblioteconomia e Documentação.