

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE N° 0038/79

INTERESSADO - Câmara do Ensino de 3° Grau

ASSUNTO - Autonomia das Universidades na criação de cursos novos

RELATOR - Jair de Moraes Neves

PARECER CEE N° 1115/79 CLN

Aprovado em / /

I - RELATÓRIO

1 - HISTÓRICO

Os Conselheiros Renato Alberto T Di Dio, Eurípedes Molavolta e Dalva Assumpção Soutto Mayor solicitaram, através da Câmara do 3° Grau, a manifestação da Comissão de Legislação e Normas "sobre os limites e o conceito de autonomia universitária no que tange ao seu presumível direito de criar cursos novos, a seu alvitre" .

2 - APRECIÇÃO

O Decreto n° 19.851, de 11 de abril de 1931, que tratou da organização do ensino superior, já estabelecia: "Artigo 9° - As universidades gozarão de personalidade jurídica e de autonomia administrativa, didática e disciplinar nos limites estabelecidos pelo presente decreto..."

Por sua vez, a Lei n° 4024/61 dispunha no seu artigo 80: "As Uni-versidades gozarão de autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar , que será exercida na forma de seus estatutos" .

O § 1° explicitava o alcance da autonomia didática.

"§ 1° - A autonomia didática consiste na faculdade:

- a) de criar e organizar cursos, fixando os respectivos currículos;
- b) de estabelecer o regime didático e escolar dos diferentes cursos sem outras limitações a não ser as constantes da presente lei" . (os grifos são nossos).

A Portaria nº 4/63, do Conselho Federal de Educação, regulamentando o assunto, dispôs no § 4º do artigo 2º que: "a criação de cursos no âmbito de universidades será regulada na forma de seus estatutos e dos regimentos de suas escolas".

A Lei nº 5540/68, dispõe no seu artigo 3º: "As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos" . (os grifos são nossos)

O Decreto-Lei nº 464/69, revogou expressamente o artigo 80 da Lei nº 4024/61.

Com essa revogação e não definindo o artigo 3º da 5540/68 o significado e alcance de "autonomia didático-científica", como estabelecer seus limites?

Em 1969, a Universidade do então Estado da Guanabara, inconformada com a decisão do Conselho de Educação daquele Estado, que condicionou a aprovação do Regimento da Faculdade de Odontologia à remessa para sua apreciação da relação dos professores existentes na referida Faculdade, encaminhou consulta ao Conselho Federal de Educação sobre a competência do Conselho Estadual para apreciar a situação do corpo docente de unidade integrante da Universidade.

No entender da consulente a exigência do Conselho Estadual de Educação violava a sua autonomia didática e administrativa, prerrogativa que continuava a lhe ser assegurada pelo artigo 3º da Lei 5540/68.

Encaminhada a consulta a C.L.N. do Colegiado, foi relator o Conselheiro Vandick Londres da Nobrega, cujo parecer tomou o número 414/ 69.

Depois de se referir a revogação do artigo 80 da 4024/61 e à omissão da 5540/68, a respeito, o relator concluía: "a autonomia de cada Universidade, diante da derrogação da L.D.B., no seu artigo 80, sendo omissa a Lei nova, deve ser definida nos respectivos estatutos e, se este for omissivo, deverá a Universidade incluir nele dispositivo que indique as modalidades pelas quais exercerá a sua autonomia. O Conselho Federal de Educação aceitou

a conclusão do parecer e, com fundamento no artigo 46 da Lei 5540, de-cidiu que: "enquanto o Estatuto da Universidade não indicar em que deva consistir a sua autonomia, a aprovação do Regimento de unidades pertencen-tes a essas Universidades não esta subordinada ao exame pelo Conselho de Educação competente dos membros que integram o corpo docente do respecti-vo curso" .

Newton Sucupira, em voto separado dado ao Parecer 414/69, re-ferindo-se ao fato de não haver a 5540 definido em que consiste a autono-mia universitária, diz que o legislador não o fez por omissão, mas sim por entender que "toda definição acarreta limitação" e sua intenção era "atri-buir o máximo de amplitude a autonomia universitária" (voto em separado ao Parecer 514/69 da CLN) .

No Parecer nº 11/70, que respondeu a nova consulta da Universi-dade da Guanabara, agora "sobre quais os poderes que em face das Portarias CFE nºs 4/63 e 6/63, assim como das normas contidas na nova legislação fe-deral sobre o ensino superior assistem aos Conselhos Estaduais de Educação , no diz respeito a instalação e ao funcionamento de novos estabelecimentos ou de novos cursos em universidades já reconhecidas", a ilustre Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz, depois de citar o Parecer nº 414/69 e o voto em separado do Conselheiro Newton Sucupira, diz que, ao contrário da L.D.B., a Lei nº 5540 prefere não indicar em que consiste a autonomia uni-versitaria, "limitando-se a mantê-la, sem a pretensão de defini-la. Mas a se admitir que essa mudança de técnica legislativa tivesse influído na delimi-tação do conceito de autonomia, tal influência só poderia ser no sentido de ampliar esse conceito, jamais no de restringi-lo" . (o grifo é nosso)

E continua a ilustre relatora: "Hoje, na vigência da Lei nº 5540/ 68, posta de lado qualquer enumeração análoga à da L.D B., enumeração que nunca se poderia afirmar fosse taxativa ou exemplificatlva, entende-se que a Universidade e autônoma para praticar todos os atos que lhe sejam autorizados ou não lhe sejam vedados por lei (em seu sentido amplo) ou pe-los próprios estatutos".

Há de se observar, entretanto, prossegue ainda a Conselheira Es-ther de Figueiredo Ferraz, que a universidade e autônoma, mas não sobera-

na, isto é, dispõe, como diz o Prof. Miguel Reale, "de um poder de agir subordinado a leis do País e do Estado, e dentro dos limites compatíveis com as necessidades gerais do ensino, máxime quando se tratar de instituições des-tituídas de recursos próprios, sendo constituídas e mantidas à custa do erário público" .

Por isso, a autonomia universitária estará sujeita a restrições, se-jam elas impostas por lei ou por normas estatutárias.

De acordo com o artigo 5º da Lei 5540, o estatuto da universidade deverá ser submetido a aprovação do Conselho de Educação competente. Pergunta-se: poderá o Conselho de Educação recusar a sua aprovação a estatuto universitário que não atenda a determinadas exigências? Não estaria, se o fizesse, violando a autonomia da universidade?

Já se disse que a universidade não é soberana, mas autônoma e que sua autonomia está sujeita a restrições impostas por lei ou por normas estatutárias.

Não padece dúvida de que os Conselhos de Educação podem condicionar a aprovação do estatuto de qualquer universidade ao cumprimento de determinadas exigências ou normas estabelecidas para o sistema de ensino, e isto, de maneira alguma, pode ser considerado como uma invasão da autonomia universitária. Quem tem competência para aprovar, a tem também para rejeitar.

Miguel Reale, citado pela Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz, em voto proferido neste Conselho, a propósito da aprovação dos novos estatutos da Universidade de São Paulo, assim se manifesta: "Nem se diga que o direito de rever os projetos de estatutos, condicionando sua aprovação à pré-via satisfação de determinadas exigências, não só do ponto de vista estritamente legal, mas quanto ao mérito, importa em desrespeito à autonomia das universidades" .

Como bem observa o Parecer nº 11/70, a Lei nº 5540 (artigo 49) vai mais além, sujeitando as universidades a verificações periódicas pelos Conselhos de Educação para os fins do artigo 48, o qual dá ao Conselho Federal de Educação competência, após inquérito administrativo, para suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou

a autonomia de qualquer universidade, por infringência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental.

Quanto a consulta específica: se cabe aos Conselhos de Educação autorizar e (ou) reconhecer unidades ou cursos, a ilustre relatora do Parecer nº 11/70 observa que dentro do Conselho Federal de Educação o problema se colocou sempre em termos de reconhecimento, jamais de autorização de funcionamento, "ato este tido, sistematicamente, como sendo da competência das próprias universidades". Cita, em abono de sua afirmação, os Pareceres nºs 917/65 e 48/66, de autoria, respectivamente, dos Conselheiros Valnir Chagas e Newton Sucupira, que concluem estar a criação de novos cursos em universidades inserida entre os itens de sua autonomia, independendo pois de autorização. Entretanto, o reconhecimento dos cursos deverá ser solicitado aos Conselhos de Educação.

Aceita a tese de que a criação de novos cursos é da competência da universidade, poder-se-ia ir mais a fundo no problema e indagar se é lícito à universidade criar cursos fora de sua sede.

O assunto já foi apreciado no Conselho Federal de Educação. Abordou-o o Conselheiro Newton Sucupira no Parecer nº 848/68, a propósito de comunicação feita pela Universidade Católica de Minas Gerais ao Ministério da Educação e Cultura de que o Conselho Universitário havia autorizado a instalação de cursos fora da sede da universidade.

Depois de examinar o conceito de "campus", diz o relator: "devemos distinguir entre o tipo de universidade organicamente integrada, tal como a concebe a atual reforma e o tipo de universidade tradicional, entre nós, simples unificação administrativa de estabelecimento mais ou menos autônomos.

Na primeira hipótese, a existência de departamentos comuns, servindo a toda universidade e o funcionamento integrado dos cursos, implicam necessariamente sua concentração no campus. Não cabe aduzir, em sentido contrário a esta tese, o exemplo da Universidade da Califórnia com seus nove campus, porquanto cada um deles funciona praticamente como se fosse uma universidade própria. Aliás, a pluralidade de campus, subordinados a uma administração superior comum, se deve ao fato de que a Constituição do Estado da Califórnia só permite a existência de uma única universidade estadual.

O princípio da concentração, contudo, não impede que, excepcionalmente, algumas das atividades universitárias, por sua natureza específica possa realizar-se fora do campus. Temos o exemplo do observatório astronômico da Harvard, instalado a muitas milhas da sede da Universidade, ou suas clínicas que se encontram em Boston. A Universidade de Michigan, por sua vez, oferecia, em Detroit, cursos para o Mestrado em Educação, ministrados por seus professores residentes na sua sede, em Sun Arbor.

A tese, todavia, é de que uma universidade integrada pressupõe a concentração de suas atividades no campus e somente, por exceção, poderá oferecer cursos especiais fora de sua sede.

Na segunda hipótese, em que a universidade é um aglomerado de estabelecimentos, cada um constituindo universo didático-científico autônomo, poderá admitir-se que alguma de suas escolas funcione noutra localidade. É o caso da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, que se acha vinculada a Universidade de São Paulo ou a Escola de Engenharia Metalúrgica de Volta Redonda, que pertence a Universidade Federal Fluminense. Mas, nestes exemplos não se trata de cursos fora da sede, mas de faculdades plenamente constituídas, funcionando como se fossem estabelecimentos isolados, embora ligados as universidades por um elo administrativo" .

Analisa a seguir o relator a questão sob o ponto de vista legal "Que amplitude se deve atribuir a prerrogativa que possui a Universidade de autorizar a criação de seus próprios cursos? Em nosso entender, esta prerrogativa esta condicionada pela própria idéia da universidade. E esta idéia pressupõe um mínimo de unidade, mesmo quando se trata da reunião de faculdades, segundo a concepção que até então prevaleceu entre nós. Esta unidade por sua vez, seria illusória se a universidade não se objetiva, circunscrita em determinado espaço. A nova lei da reforma universitária consagra expressamente a organicidade e integração da universidade (Art. 11, especialmente letras b, c e d) e que vem reforçar a nossa interpretação.

A idéia de universidade perderia sentido e deixaria de corresponder a uma realidade própria se se tratasse de um conjunto de faculdades e de cursos dispersos em localidades distantes umas das outras. Neste caso, teríamos uma federação de faculdades subordinadas à mesma entidade mantene-

dora, o que não realiza os atributos específicos de uma universidade autêntica.

Por conseguinte, não se compreende que a universidade viesse a utilizar da prerrogativa que a lei lhe confere em detrimento da própria natureza da instituição. Assim sendo, a universidade não pode invocar sua autonomia didática para justificar a criação indiscriminada de cursos regulares em municípios distantes de sua sede.

O funcionamento de tais cursos, em princípio admissível, se reveste do caráter de excepcionalidade. Nesta condições, a sua instalação dependerá do exame prévio do órgão competente para ajuizar da viabilidade do projeto e da capacidade da instituição em realizá-los" .

Concluindo, entende o relator que a instalação de cursos fora da sede da universidade, por se tratar de exceção, depende de autorização do Conselho.

Este Parecer, aprovado em 10/12/68, passou a ser norma do Conselho Federal de Educação.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 405/68, visando ao incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior, em 1969, dispôs no seu artigo 4º que "a ampliação de matrículas, inclusive em extensão de cursos, será autorizada pelas próprias universidades..."

Comentando os dispositivos do referido Decreto-Lei nº 405/68 e do 574/69, que trata do mesmo assunto, o Conselheiro Clóvis Salgado, no Parecer nº 611/69, diz que os mesmos "são transitórios, prevalecendo tão-somente para os cursos instalados em 1969. Para os cursos instalados antes e depois de 1969, prevalecerá a norma do parecer nº 848/68. (o grifo é nosso)

Em conclusão: o exame dos pareceres já citados permite que se estabeleçam alguns princípios sobre os quais há consenso no Conselho Federal de Educação:

- 1 - os limites da autonomia universitária devem ser fixados nos estatutos;
- 2 - a criação de novos cursos no âmbito das unidades existentes é de competência da universidade;
- 3 - o reconhecimento de cursos e unidades é sempre competência dos Conselhos de Educação.

A estes, poder-se-á acrescer a norma estabelecida no Parecer nº 848/68 de que a instalação de cursos fora da sede da universidade depende de previa autorização do Conselho de Educação competente.

II - CONCLUSÃO

À vista do exposto, responde-se aos ilustres Conselheiros Renato Al-berto T. Di Dio, Eurípedes Malavolta e Dalva Assumpção Soutto Mayor, nos termos deste Parecer.

São Paulo, 08 de maio de 1979. Jair
de Moraes Neves

III- Decisão Da Comissão:

A Comissão de legislação e Normas
adota como seu parecer o voto
do nobre conselheiro relator.

Presentes os nobres Conselheiros:

Alpinolo Lopes Casali, Jair de
Moraes Neves, Renato A Teodoro
Di Dio e Paulo Gomes Romeo

São Paulo, 16 de maio de 1979

a) Consº Alpiolo Lopes Casali
Presidente.