

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO - CEE Nº 0089/77
INTERESSADO - Câmara de Ensino do Terceiro Grau
ASSUNTO - Decreto-Lei nº 574/69 e Lei nº 5.850/72.
RELATOR - Conselheiro Renato Alberto Teodoro Di Dio
PARECER CEE Nº 1575/78 A -C.L.N. - Aprovado em 06 / 12 /78

I - R E L A T Ó R I O

HISTÓRICO

O Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul pede reconsideração da "decisão constante do Parecer CEE nº 99/78, da lavra do Douto Conselheiro Alpínolo Lopes Casali, aprovado na Sessão Plenária de 15 de fevereiro de 1.978", que indeferira a redistribuição das 127 vagas remanescentes do Curso de Ciências Políticas e Sociais da seguinte maneira: 90 para Ciências Econômicas e 37 para Administração. A solicitação baseou-se no Parecer CEE nº 401/77, que acolhera pedido semelhante. A Câmara de Terceiro Grau encaminhou à Comissão de Legislação e Normas para manifestar-se sobre "a matéria de direito ostensivo e subjacente no pedido".

O Parecer CEE nº 99/78 fundou-se, em síntese, nos seguintes argumentos:

a) O Decreto-Lei nº 574, de 8 de maio de 1.969, com a redação dada a seu artigo 1º pela Lei nº 5.850, de 7 de dezembro de 1.972, aplica-se somente às instituições de ensino do Sistema Federal.

b) Os cursos dos artigos 18 e 26 da Lei nº 5.540, / de 1.968, são distintos sob os aspectos legais, estruturais e acadêmicos e, assim, as vagas dos cursos do art. 18 não podem ser redistribuídas para as vagas dos do art. 26.

c) O Decreto-Lei nº 574, com a redação dada a seu artigo 1º pela Lei nº 5.850, subordinou a redistribuição das vagas ao critério de prioridades a serem estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura.

d) Admitindo-se, para argumentar, que haja equivalência entre os artigos 18 e 26 para efeito de redistribuição de vagas, somente os cursos do art. 18, reconhecidos conforme as normas do Parecer CFE nº 44/72, poderiam usufruir as vantagens do Decreto-Lei nº 574, de 1.969, com sua atual redação, desde que satisfeitas as prioridades do Ministério da Educação e Cultura.

e) O Decreto-Lei nº 574, de 1.969, com a redação dada pela Lei nº 5.850, de 1.972, é norma "não bastante em si" ou "não auto-exeqüível", heterônoma ou não auto-aplicável.

f) O Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul "não se interessou jamais pelo reconhecimento do curso, de conformidade com as normas do Conselho Federal de Educação.

g) Os cursos do art. 18, por perseguirem objetivos menores, são cursos interna corporis.

Insurge-se o recorrente contra o Parecer CEE nº 99/78, baseado nas considerações adiante articuladas:

A) O Decreto-Lei nº 405, ~~que~~ autoriza a redução de vagas para o ano letivo de 1.969, redução essa vedada pelo Decreto-Lei nº 574, de 1.969, refere-se, no § 2º do art. 4º, quando trata das dotações, as Instituições de Ensino Superior não Pertencentes ao Sistema Federal, do que se infere que ambos os diplomas aplicam-se tanto às Instituições Federais quanto às não Federais.

B) O art. 3º do próprio Decreto-Lei nº 574 diz expressamente: "As dotações destinadas, no Orçamento Geral da União, a Instituições de Ensino Superior não Pertencentes ao Sistema Federal de Ensino..."

C) As normas, baixadas pelo Conselho Federal de Educação por meio do Parecer nº 44/77 (Documenta nº 134, páginas 104/109, preceituam:

"3º - Antes de ser encaminhado o processo de reconhecimento, a Instituição deverá submeter o plano de seu curso ao Conselho Federal de Educação, que declarará se corresponde a uma das hipóteses do art. 18. Somente nestas condições poderá o curso ser reconhecido".

D) Assim, os cursos autorizados a funcionar com base no art. 18, pelo Conselho Estadual, cumprem, além dos passos / formais exigidos para a tramitação de um curso do art. 26, o de / submeter seu plano ao crivo do Conselho Federal.

APRECIACÃO

É possível concordar com algumas premissas do recorrente sem que, entretanto, seja mister aceitar sua conclusão. Pode-se, de outro lado, concordar com a conclusão do Parecer CEE nº 99/78 sem ser preciso subscrever todas as suas premissas.

Tem razão o recorrente quando sustenta que a Instituição deverá - e não simplesmente podará, como consta a fls. 8 do Parecer recorrido - submeter o plano de seu curso ao Conselho Federal de Educação, que declarará se corresponde a uma das hipóteses do art. 18 e que "somente nestas condições poderá o curso ser reconhecido" (Parecer CFE nº 44/77, in Documenta nº 134, págs. 104/109).

Teria razão, de outro lado, o recorrente na parte em que discorda da afirmação do Parecer nº 99/78 de que o art. 18 "persegue objetivos menores", se o adjetivo "menores" tivesse uma conotação valorativa. E isso porque o regional não é inferior ao nacional, eis que a Nação não existe sem as regiões, que são seus componentes essenciais. Atendidos os interesses das regiões, estarão sendo atendidos os supremos interesses do País. A Nação existe em cada região e, por sua vez, as regiões estão presentes na totalidade nacional. Os cursos destinados a atender o mercado regional são vitais para a educação e a economia da República toda. Como diriam os filósofos neo-hegelianos, o particular está no universal e o universal está no particular. Se, contudo, por "menores" o nobre Relator quis dizer "de âmbito mais restrito" a expressão é aceitável.

E teria razão ainda se houvesse expressamente alegado que o art. 1º do Decreto-Lei nº 574, de 1.969, com a redação dada pela Lei nº 5.850, de 1.972, é auto-aplicável. E tanto isso, é verdade que o art. 4º reza: "Revogadas as disposições em contrá-

rio, o presente Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação". Com efeito, só em dezembro de 1.972, a Lei nº 5.850 se referiu "as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura". Na pior das hipóteses, teria sido auto-aplicável de 8 de maio de 1.969 a 7 de dezembro de 1.972. Mas, mesmo depois de 7 de dezembro de 1.972, continua "bastante em si", porque, se até hoje não foram estabelecidas prioridades, é porque elas não existem. Seria um contra-senso que uma lei fosse promulgada para vigorar por três anos e meio e, em seguida, tornar-se letra morta por seis anos, à espera de renascer a partir do momento em que o Ministro da Educação resolver estabelecer prioridades. Se esse tivesse sido o intuito do legislador, teria dito: "Esta lei entrará em vigor na data em que forem estabelecidas as prioridades pelo Ministério de Educação e Cultura".

Mas, apesar de ter razão em questões acidentais, o recorrente não tem razão ao pretender o que pretende.

Com efeito, sob o ponto de vista estritamente legal, o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 574, de 8 de maio de 1.969, modificado pela Lei nº 5.850, de 1.972, diz que as instituições "poderão redistribuir essas vagas por áreas e cursos, independentemente de autorização do Conselho Federal de Educação...".

Infere-se que esse artigo se aplica tão somente às escolas pertencentes ao Sistema Federal, isto é, aos estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares, que, antes da Lei nº 5.850, de 1.972, dependiam do Conselho Federal para proceder ao remanejamento.

Os estabelecimentos isolados de ensino superior estaduais e municipais estão sob a fiscalização dos Conselhos Estaduais (§ 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 1.961), escapando, portanto, ao alcance do citado dispositivo. Se a tais escolas se aplicasse o Decreto-Lei nº 574, o § 1º do art. 1º teria dito "independentemente de autorização do Conselho Federal de Educação ou Conselho Estadual de Educação competente".

Depreende-se daí, sem necessidade de outros suportes legais, que o recorrente não pode redistribuir vagas sem aprovação prévia do Conselho Estadual de Educação.

Em abono dessa interpretação, basta atentar para a natureza do processo educativo e para o motivo pelo qual é fixado um número de vagas para cada curso.

A Educação não pode existir sem planejamento sério, sem preparação adequada, sem a criação de condições para ser ministrada. Cada curso, previsto para N alunos, exige determinados recursos humanos e certos requisitos materiais. Todo curso precisa de um número mínimo de professores especializados, de equipamento apropriado, de instalações específicas, de salas especiais. Há um número ótimo de alunos por aula. Não se pode, mantidas constantes as demais variáveis, duplicar, pura e simplesmente, o número de alunos de um curso.

Se assim não fosse, cada escola poderia receber, a seu talante, quantos alunos se apresentassem e cada curso teria número de vagas igual ao de candidatos. Não seria preciso que os Conselhos Federal e Estadual, conforme o caso, fixassem o limite de vagas para cada escola e para cada curso.

Dir-se-á: A Lei permite a redistribuição. Sem dúvi-

da. Mas o faz em termos e somente para os estabelecimentos federais e particulares. Admitindo-se, para argumentar, que a lei fosse aplicável aos sistemas estaduais, a escola precisaria estar aparelhada para atender adequadamente, aos alunos remanejados. E - o que é mais importante - a escola só pode redistribuir em função de um planejamento prévio.

Entretanto, o que pretende o recorrente é capitalizar os excessos de vagas ao sabor das circunstâncias. Qual o seu critério pedagógico ? Nenhum. Qual a sua consideração inspirada no atendimento real do mercado ? Nenhuma. Qual o interesse superior da educação nacional ou mesmo regional ? Ao que consta, nenhum.

Se, antes de receber as inscrições para o exame vestibular, a Instituição, baseada numa pesquisa séria de mercado e com o fim de suprir uma lacuna existente no preparo de profissionais, solicitasse ao Conselho a redistribuição - ainda que fosse de um curso do art. 18 (reconhecido pelo Conselho Federal) para um curso do art. 26 - nada haveria a opor.

Mas o que fez em 1.977, com o beneplácito deste Conselho, e o que tencionava fazer em 1.978, foi redistribuir as vagas de acordo com as inscrições dos candidatos aos vestibulares. E isso - sejam as leis e decretos autônomos ou heterônomos - não pode merecer a aprovação deste Conselho.

Parece-nos que o espírito da Lei e o bom senso fornecem uma solução direta e convincente, calcada tão somente no § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 574, de 1.969.

Não é possível, pois, nos termos deste Voto, acolher, se qualquer pedido de redistribuição de vagas, formulado por um estabelecimento isolado de ensino superior, municipal ou estadual, ainda que seja de cursos do art. 26 para cursos do art. 26 ou de cursos do art. 18 para cursos do art. 18, após a inscrição dos candidatos aos vestibulares e sem a aprovação prévia pelo Conselho Estadual de Educação do planejamento das condições que deverão possibilitar o aumento de vagas em determinado curso.

II - C O N C L U S ã O

Responda-se a Douta Câmara de Terceiro Grau nos termos deste Parecer.

São Paulo, 07 de agosto de 1.978

a) Consº Renato Alberto Teodoro Di Dio

= R e l a t o r =

III - DECISÃO DA COMISSÃO

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS adota como seu Parecer o Voto do nobre Conselheiro Relator. Apresentaram declaração de Voto, em separado, os nobres Conselheiros Alpínolo Lopes Casali e Paulo Gomes Romeo.

Presentes os nobres Conselheiros: Alpínolo Lopes Casali, Jair de Moraes Neves, Paulo Gomes Romeo e Renato Alberto Teodoro Di Dio.

Sala das Comissões, em 09 de agosto de 1.978

a) Consº Alpínolo Lopes Casali

= P R E S I D E N T E =

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO - CEE N° 0089/77 PARECER CEE N° 1575/78

INTERESSADO - Câmara de Ensino do Terceiro Grau (Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul)

VOTO EM SEPARADO DO CONS° PAULO GOMES ROMEO

O Decreto-Lei Federal n° 574, de 08/05/69, alterado pela Lei Federal n° 5.850, de 07/12/76, está dirigido as instituições subordinadas ao Sistema Federal de Ensino, não estabelecendo obrigatoriedade do Sistema Estadual de segui-lo. Entretanto, mesmo sem esta condição, serve de paradigma para que o Sistema Estadual possa conceder aos seus estabelecimentos a mesma regalia, a juízo de seu órgão normativo e fiscalizador de ensino superior - (C.E.E.), que poderá concordar com pedidos feitos pelas escolas / ou faculdades, desde que estas, para gozarem do benefício, atendam às exigências que o Conselho estabelecer para o atendimento de / tais solicitações.

Assim tem procedido o Conselho em casos anteriores, mas, não é o que se passa com o presente processo.

Sala das Comissões, em 09 de agosto de 1.978

a) Cons° Paulo Gomes Romeo

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 0089/77

PARECER CEE Nº1575/78

Voto do Conselheiro Lopes Casali

1 - Discutiu-se na Comissão de Legislação e Normas matéria relativa ao Decreto-Lei nº 574, de 1.969, com a redação dada ao seu artigo 1º pela Lei nº 5.850, de 1.972.

Ensejou a discussão o pedido de reconsideração do Instituto Municipal de Ensino Superior de SÃO Caetano do Sul com vistas ao Parecer-CEE nº 99/78, resultante de voto nosso na Câmara do Ensino do Terceiro Grau.

Cabendo-nos relatar, na Câmara, o pedido de reconsideração, indicamos, como preliminar, fosse ouvida a Comissão de Legislação e Normas sobre os aspectos de natureza jurídica que a matéria ensejasse.

2 - A propósito da sua discussão, há um fato de suma importância. Deverá ser considerado por todos quantos se manifestarem sobre o pedido de reconsideração; vale dizer, sobre aquele diploma legal com sua redação atual.

Com efeito. O voto, do qual resultou o Parecer-CEE nº 99/78 foi elaborado e aprovado, ao tempo em que, a respeito dos cursos do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1.968, ainda vigoravam as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação por meio do Parecer nº 44/72. Ao passo que a discussão havida na Comissão de Legislação e Normas deu-se após a revogação daquelas normas pela Resolução nº 17/77, do Conselho Federal de Educação. Antes, os cursos do artigo 18 estavam sujeitos ao Colegiado Federal; atualmente, aos Conselhos de Educação nos sistemas de ensino que atendam ao disposto no artigo 15 da Lei nº 4.024, de 1.961. É o que sucede com o do Estado de São Paulo.

3 - Nesta Comissão, o nobre Conselheiro Di Dio, a quem foi distribuído o protocolado para relatar sua matéria, firmou, de modo expresso, duas conclusões.

3.1 - A primeira é a de que o Decreto-Lei nº 574, de 1.969, com a redação dada ao artigo 1º pela Lei nº 5.850, de 1.972, aplica-se, tão-só, ao sistema federal de ensino. Vale dizer, aos estabelecimentos isolados de ensino superior da União e aos ministrados pela iniciativa particular.

Essa conclusão contraria duas outras do Conselho Estadual de Educação, consubstanciadas nos Pareceres-CEE nºs 73/76 e 401/77. É exato, porém, que o Parecer-CEE nº 99/78 prejudicou-lhes os efeitos.

3.2 - A segunda consiste em que cabe ao Conselho Estadual de Educação aplicar, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, o princípio da redistribuição de vagas, mediante a aprovação de pedido do estabelecimento isolado de ensino superior, como medida precedente ao anúncio do concurso vestibular.

3.3 - No entanto, o voto do nobre Conselheiro Di Dio, aprovado como Parecer da Comissão de Legislação e Normas, com as ressalvas das declarações a que se refere, não elucidou matéria ati-

nente à natureza dos cursos, entre os quais seria acessível a redistribuição de vagas. Se somente entre os cursos do artigo 26, de um lado, e, do outro, entre cursos do artigo 18. Ou se, também, daqueles para estes e destes para aqueles. O nobre Relator ficou devendo, data vênia, essa terceira conclusão.

A propósito, lê-se, ao final da Apreciação, no citado Parecer, o seguinte:

"Não é possível, pois, nos termos deste Voto, acolher-se qualquer pedido de redistribuição de vagas, formulado por um estabelecimento isolado de ensino superior, municipal ou estadual, ainda que seja de cursos do art. 26 para cursos do art. 26, ou de cursos do art. 18 para cursos do art. 18, após a inscrição dos candidatos aos vestibulares e sem a aprovação prévia do Conselho Estadual de Educação do planejamento das condições que deverão possibilitar o aumento de vagas em determinado curso."

4 - Destacada a primeira conclusão do Parecer, resultante do voto do nobre Conselheiro Di Dio, e com base nela, nos o subscrevemos. Em nosso voto, que se converteu em o Parecer-CEE nº 99/78, já havíamos asseverado conclusão idêntica. Há, portanto, coerência entre aquele e este nosso voto.

5 - Separada a segunda conclusão do aludido Parecer, também, em razão dela, o subscrevemos, porém, com um esclarecimento e ressalva.

5.1 - Aceitamos a aplicação do princípio da redistribuição de vagas no sistema de ensino de São Paulo, em virtude de haver a Resolução nº 17/77, do Conselho Federal de Educação, deferido aos Conselhos Estaduais de Educação, cujo sistema de ensino atenda ao prescrito no artigo 15 da Lei nº 4.024, de 1.961 - é o caso de São Paulo -, a competência para conhecer e deliberar sobre os cursos do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1.968.

5.2 - A redistribuição de vagas é um sucedâneo do aumento de vagas por curso. Aprovado, este é duradouro. A redistribuição de vagas é eventual, temporária, interina. O aumento de vagas é a regra; a redistribuição de vagas a exceção. O pedido de redistribuição de vagas justifica-se, quando, devido a imprevisível alteração do mercado de trabalho, se torna impossível o pedido de aumento de vagas. A demanda social não alicerça o pedido de redistribuição de vagas. O meio para atendê-la será o pedido de aumento de vagas; sobra tempo para a escola fazê-lo e para o Conselho de Educação competente deferir-lo ou não. Não se explica a redistribuição de vagas para cursos, cujo mercado de trabalho esteja saturado. A menos que, no planejamento prévio referido pelo nobre Conselheiro Di Dio, a escola demonstre, à saciedade, que a redistribuição corresponde à introdução de alto padrão, capaz de contribuir efetivamente para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa nos setores abrangidos (Decreto-Lei nº 464, de 1.969, art. 2º, § 1º. Por conseguinte, a regra será a de que a redistribuição de vagas será somente admissível entre cursos da mesma área e do mesmo grupo, isto é, entre cursos do artigo 26, ou entre cursos do artigo 18, e estes após o reconhecimento.

6 - Devemos alinhar alguns esclarecimentos e reafirmações,

a propósito de nosso voto, aprovado afinal como Parecer-CEE nº 99/78.

6.1 - Diz o art. 18 da Lei nº 5.540, de 1.968: "Além dos cursos correspondentes a profissões, reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender as exigências de sua programação específica e fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional."

São cursos que, se voltados para a formação de recursos humanos, em âmbito regional, o exercício ocupacional de seus concluintes não estará disciplinado por lei ou decreto. Será livre o trabalho, exceção feita no que concerne às leis trabalhistas.

Portanto, a escola não estaria obrigada a submeter o plano curricular do curso do artigo 18 à aprovação do Conselho Federal de Educação, ao tempo do Parecer CFE nº 44/72. A menos que a escola tivesse se obrigado a expedir aos concluintes do curso um diploma passível de registro na forma disposta no Decreto-Lei nº 464, de 1.969.

Portanto, o verbo "Poder" ou "Dever", aplicado a sujeição do plano curricular à aprovação do Conselho Federal de Educação, ficaria na dependência do compromisso assumido pela escola com os alunos do curso do artigo 18.

Portanto, nada há a alterar em nosso voto.

6.2- Afirmamos que o Curso de Ciências Políticas e Sociais, do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul, curso do artigo 18, jamais foi reconhecido, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação, no Parecer CFE -nº 44/72.

Não negamos - mesmo porque nosso voto foi contrário - que esse curso tenha sido reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação, segundo suas normas, e não as do Conselho Federal de Educação, prevalentes sobre aquelas.

E, a despeito do ato deste Conselho ter sido aprovado por decreto do Sr. Presidente da República, o reconhecimento estadual não se equivalia ao federal, na hipótese de se admitir a aplicação do Decreto-Lei nº 574, de 1.968, com sua atual redação, no / sistema estadual de ensino.

Aceita a hipótese da aplicação do princípio da redistribuição de vagas nos sistemas estaduais de ensino, independentemente de autorização do Conselho Federal de Educação, seria inadmissível a equiparação aos cursos do artigo 26 dos cursos do artigo 18, sem reconhecimento federal.

Confirmamos, na hipótese configurada, as asserções lançadas em nosso voto.

6.3 - Os mercados de trabalho dos curso do artigo 26 são de âmbito nacional; os do artigo 18 são de âmbito regional.

Sob esse prisma, os objetivos dos cursos do artigo 26 são maiores; os dos cursos do artigo 18, em relação a mercado, são menores, isto é, menos amplos, menos abrangentes.

Esses foram os critérios que nos levaram a, em nosso voto, fazer menção a objetivos maiores e a menores.

Em conseqüência, nada há a ser alterado em nosso voto.

6.4-O Ministério da Educação e Cultura ainda não fixou as prioridades a que se refere o artigo 1º do Decreto-Lei nº 574, com a redação dada pela Lei nº 5.850, de 1.972.

As palavras, que se referem às prioridades, lá estão na forma legal.

Não será a ausência do Ministério da Educação e Cultura que nos levará, por comodidade ou conveniência, a ignorar o ensinamento dos mestres da ciência do Direito.

1 - CARLOS MAXIMILIANO: - "Presume-se que a lei não contenha palavras supérfluas; devem todas ser entendidas como escritas adrede, para influir no sentido da frase respectiva "Hermenêutica e Aplicação do Direito", 4ª edição, 1.974, nº 116, letra "f", pág. 141).

2 - BENTO DE FARIA: - "Não se presumem nas leis palavras supérfluas ou ociosas, devendo-se atender a todas elas" ("Aplicação e Retroatividade da Lei", edição de 1.943, pág. 52).

3 - FRANCESCO FERRARA: - "Deve partirsi dal concetto che tutte le parole hanno una funzione ed uno senso próprio nel discorso, che niente vi é di supérfluo o di contraddittorie, e percio il senso letterale deve scaturire dalla comprensione armonica dell'interro contesto" ("Trattato di Diritto Civile Italiano"), - edição de 1.921, vol. I, pág. 214.

7 - Com as ressalvas da presente declaração de voto, acolhemos o Parecer da Comissão de Legislação e Normas, resultante do voto do nobre Conselheiro Renato Alberto Teodoro Di Dio.

São Paulo, 9 de agosto de 1.978

a) Consº Alpínolo Lopes Casali

Dat/C. B.