CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PARECER N. 273/69

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

ASSUNTO: Interpreta o art. 47 da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968.

Aprov.: era 11.4.69

O Conselheiro Clóvis Salgado dirigiu ao Presidente deste Conselho consulta sobre a interpretação do art. 47 da Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, a qual foi encaminhada à Comissão de Legislação e Normas. Posteriormente, alguns Conselhos estaduais formularam idênticos consulta.

O texto do citado art. 47 é o seguinte;

"A autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo, em qual quer caso, por decreto do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação, observado o disposto no art. 44 desta Lei."

Assim, a interpretação desse art. 47 devia ser completada pelo disposto no art. 44. Com o veto oposto ao art. 44, seremos obrigados a nos restringir ao corpo do art. 47, desprezada a expressão final, que faz remissão ao art. 7 vetado. De certo, o Presidente da República teria também vetado a parte final do art. 47 se pudessem vetar expressões, como ocorria com a Constituição anterior. No entanto, o § 1º do art. 62 da Constituição vigente só permite ao Presidente, mesmo no caso de veto parcial, abranger o texto do artigo; parágrafo, inciso, item, número ou alínea. Nestas condições a expressão "observado o disposto no art. 44 desta lei "deve ser considerada como inexistente. Isto porém não significa que o intérprete não se valha dessa expressão suprimida em consequência do veto só art. 44 para que melhor sinta o verdadeiro conteúdo - vim ao potestatem - da própria lei.

O art. 9º da LDB indica a quem compete decidir sobre a autorização e o reconhecimento de estabelecimento de ensino e de universidades. De acordo com as normas desse art. 9º compete a este Conselho decidir;

a) quando se tratar da autorização para funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares.

b) quando se tratar de reconhecimento de universidades e de estabelecimentos isolador do ensino superior.

Os demais casos de autorização para funcionamento de estabelecimentos de ensino superior não compreendidos na especificação do citado art. 9º da LDB eram da competência dos respectivos conselhos estaduais. Os atos de autorização a que se referem estes últimos casos eram baixados pelos governos Estaduais e o Conselho Federal de Educação só tomava conhecimento deles por ocasião do reconhecimento, concedido por decreto do Governo Federal.

Agora, o art. 47 da Lei 5.540 determina expressamente, sem qualquer discriminação, mas de forma ampla, que a autorização e o reconhecimento de universidade bem como de estabelecimento isolado de ensino superior será tornado efetivo por decreto do Poder executivo a pós-prévio parecer do Conselho Federal de educação.

A redação dos dispositivos votados (alínea a e § 22 do art. 9º da LDB) incluía os estabelecimentos municipais dentre aqueles cuja autorização para funcionamento competia ao Conselho Federal de Educação deixando para a esfera dos Conselho Estaduais a autorização dos estabelecimentos isolados de ensino superior mantidos pelos esta dos. Nas razões do veto foi dito muito claramente que a nova redação proposta implicaria a "revogação da ordem legal existente, que confere competência aos Estados, Através dos conselhos estaduais de educação para a fiscalização do ensino superior municipal".

Portanto, o motivo do veto consistiu em não retirar aos estados a competência de fiscalizar os estabelecimentos isolados de ensino superior, mantidos pelos municípios. E importante salientar que, nas razões do veto não há referência à autorização para funcionamento, mas tão somente à fiscalização dos estabelecimentos municipais isolados de ensino superior. Donde se conclui haver uma anuência, pelo menos tácita, em que possa escapar à competência dos estados a autorização para funcionamento desses estabelecimentos.

Como harmonizar a norma do art.47 com a alínea a e com o § 2º do art.9º da LDB, cuja redação primitiva ficou mantida, uma vez que foi recusada a nova redação, com o veto ao art.44 da Lei 5540?

A nova lei, isto é, a Lei 5540, estabelece duas condições para que a autorização e o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado de ensino superior se tornem efetivos:

- a) parecer favorável do Conselho Federal de Educação;
- b) decreto do Poder Executivo.

Poder-se-ia indagar se se trata de Poder Executivo Federal ou estadual, mas o fato de vir precedido esse Decreto de parecer do CFE dirime qualquer dúvida, pois haveria uma flagrante quebra de toda a sistemática se fosse necessário um pronunciamento do Conselho Federal de Educação para nele apoiarem os governos estaduais, que dispõem para o desempenho de funções semelhantes os Conselhos Estaduais. Por isto, o Poder Executivo a que se refere o art. 47 e o Poder Executivo Federal.

As alíneas a e b do art. 9º da LDB (Lei n. 4.024, de 1961) devem adaptar-se à norma contida no art. 47 da Lei 5.540, de 1968, que derroga todas as disposições da lei anterior, que forem com ela in compatíveis. Em consequência disso ficam derogadas todas as disposições, por força das quais não se exigia decreto do Poder Executivo para autorização ou o reconhecimento de universidade ou estabelecimento isolado.

A fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior continua sendo da competência dos estados, pois neste ponto o § 2º do art. 9º do LDB não se choca de nenhum modo com o artigo 47 da Lei 5.540.

Se, por um lado, o veto oposto ao art. 44 assegurou aos estados a fiscalização dos estabelecimentos municipais, por outro fez com que lhe escapasse a competência para a autorização, dos estabelecimentos por eles mantidos.

Quanto aos processos de pedidos de autorização de estabelecimentos estaduais não há o menor obstáculo em que continuem a ser apreciados pelos Conselhos Estaduais, que deverão examinar lhes o mérito, só remetendo a este Conselho ou casas que considerar em condições de ser encaminhados ao Poder Executivo, para efeito do que determina o art. 47 da Lei 5.540. E de toda a conveniência que assim se proceda. Procedemos ao exame acima lavando em consideração não só in lege quid scriptum est, mas também o quomodo legis.

Devemos distinguir dois princípios básicos, que a nova lei instituiu de maneira muito preciso:

1º) a atuação do governo federal em todos os casos de autorização e do reconhecimento, sem qualquer exceção;

2º) a atuação dos respectivos governos Estaduais em se tratando de fiscalização do estabelecimentos nos casos que a lei especifica. Vários dispositivos do Lei 5540 confirma a nossa interpretação. No art. 6º, por exemplo, diz a lei que a organização e o funcionamento das universidades serão disciplinados em estatutos e em regimentos, cuja aprovação deverá ser submetida ao Conselho de Educação

competente. A aprovação desses estatutos e regimentos, quando se tratar de universidades estaduais, constitui o fase preliminar dos processos que, devidamente apreciados pelos Conselhos estaduais, devem ser encaminhados ao CFE para efeito do art. 47 da Lei 5.540.

A mesma orientação foi adotada no art. 6º quanto aos estabelecimentos isolados do ensino superior.

A verificação periódica a que se refere o art. 49 faz parte da fiscalização, que também pode competir aos Conselhos estaduais nos casos que a lei especifica.

Finalmente, diante das considerações feitas chegamos às seguintes conclusões;

1º) a autorização e o reconhecimento de universidade e de estabelecimento de ensino superior serão efetivados por decreto do Poder Executivo Federal, isto é, do Presidente da República?

2º) a autorização e o reconhecimento acima aludidos devem ser baseados em parecer favorável do CFE;

3º) a lei não exclui dessa formalidade estabelecimento estaduais;

4º) a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior, inclusive os municipais, é da competência dos estaduais.

5º) os pedidos de autorização para funcionamento de estabelecimentos de ensino superior estaduais ou municipais serão apreciados pelos respectivos conselhos estaduais, que só encaminharão ao CFE aqueles considerados em condição de obter deferimento.

Sala das Sessões, em 9 de abril de 1969

as) Vandick L. da Nóbrega, Presidente e Relator

Newton Sucupira
Alberto Deodato
Celso Kelly

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

São Paulo, 26 de maio de 1969.

Senhor Governador:

A posição especial de São Paulo no campo da educação brasileira é universalmente reconhecida único Estado, desde 1934 até há poucos anos (quando a Guanabara se tornou a segunda unidade da federação a fazê-lo), que mantém a suas expensas, uma universidade sob seu controle e com recursos do orçamento estadual funcionam outra Universidade, e 16 institutos isolados de ensino superior, alguns dos quais, como o de Botucatu, com dimensões de universidade; subvenciona institutos particulares de ensino universitário; e estende sua cooperação aos próprios estabelecimentos de ensino superior federais, que neste Estado são apenas dois.

A conseqüente importância da preservação da autonomia do sistema estadual de ensino, que a Constituição brasileira determina - confirmando a sábia política de descentralização controlada, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional consagrou - também não precisa ser realçada, no caso de São Paulo.

Constitui, sem dúvida, um dos muitos pontos altos da administração de Vossa Excelência, o conhecimento do problema, a atenção para com suas implicações, a atuação continuada e eficaz, com o objetivo de assegurar o harmonioso, equilibrado e planejado crescimento do sistema universitário paulista.

Assim é que, ao se constituir Grupo de Trabalho, em julho de 1968, para a Reforma Universitária, nele se fez representar a Universidade de São Paulo, por um de seus ilustres professores, especialista em administração do ensino, e a várias das reuniões do Grupo teve ocasião de comparecer, para acompanhar o andamento do trabalho e submeter sugestões, seguindo instruções do Vossa Excelência.

Assim, também, enquanto o anteprojeto era discutido na Câmara dos Deputados, por várias vezes o Governador de São Paulo expôs suas ideias e apresentou sugestões a congressistas paulistas; e quando uma emenda foi introduzida, excluindo a utilização, pelos Estados, de parte dos recursos do salário-educação, Vossa Excelência promoveu as gestões que levaram à supressão da ameaça.

Ainda, ao se concluir, no Congresso, o exame do anteprojeto do Executivo, referente aos estudos do Grupo de Trabalho, contatada a aprovação de substitutivo que, em artigo de n. 44, modificava a Lei de Diretrizes e Bases para centralizar na União a competência para reconhecer e inspecionar estabelecimentos municipais de ensino superior, o Governador de São Paulo acolheu prontamente a proposta deste Conselho, solicitando e obtendo do Excelentíssimo Senhor Presidente Re pública o veto àquele artigo.

Não foi objeto de veto, no entanto, o art. 47 dispondo que, para se tornar efetiva a autorização de escola superior, há necessidade de decreto "do Poder Executivo, após prévio parecer favorável do Conselho Federal de Educação", e conclui com a expressão: "observado o disposto no art. 44 desta lei".

Na primeira reunião deste ano, considerando a) que o veto ao art. 44 da Lei n. 5.540, mantinha em plena vigência os artigos da LDB que tal artigo pretendia modificar; b) que tinha sido propósito do veto a manutenção, sob o controle dos Estados, da jurisdição sobre estabelecimentos municipais de ensino superior; c) que a aceitação da tese- da eficácia do artigo 47 viria, contraditoriamente, e em flagrante oposição às razões do veto, excluir da jurisdição dos Conselhos Estaduais não só na escolas municipais como as do próprio Estado - solicitei a manifestação do plenário, sobre a matéria.

Em 24 de fevereiro, submetia-se ao Conselho Pleno o Parecer do Professor Oswaldo Muller da Silva, concluindo pela pluralidade de competências; em 31 de março, a Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz apresentava declaração de voto, divergindo, em parte, quanto a fundamentação, mas concluindo no mesmo sentido; no mesmo dia, o Conselheiro Miguel Reale declarou seu voto, entendendo "que continua íntegra a competência dos Conselhos Estaduais", e que os pareceres dos dois outros conselheiros citados "se conciliam e se completam e reforçam ainda mais a conclusão ora exposta".

Aprovado, pelo Conselho Pleno, o entendimento de que sua competência não fora afetada pelo art. 47, da Lei n. 5.540, tendo sido, antes, reforçada, graças as normas baixadas pelo Decreto-lei n. 464, de 11.2.69, dirigi, em 2 de abril de 1969, ao ilustre Presidente do Conselho Federal de Educação, ofício a que anexava a indicação desta Presidência e os pareceres e votos citados, e em que declarava a guardar a manifestação daquele colegiado a respeito da matéria.

Esse expediente foi transmitido ao Excelentíssimo Senhor Presidente do Conselho Federal de Educação nos primeiros dias de abril, pelo Professor Tharcísio Damy de Sousa Santos, membro daquele Conselho e que gentilmente atendeu a meu pedido de fazer entrega do documento em mãos a fim de evitar delonga ou extravio, e também para encarecer ao Conselho Federal de Educação a importância que atribuímos ao assunto, e a nossa aderência para com tão insigne colegiado. Isso depois de havei esta Presidência, por via telefônica, apresentado escusas por não poder, pessoalmente, fazer a entrega do documento.

Foi, por isso, com surpresa que, há poucos dias, pelo correio, recebemos ofício circular, mimeografado, de 28 de abril de 1969, subscrito pelo Secretária Geral do Conselho Federal de Educação, informando que em 11 de abril o Conselho Federal da Educação aprovou parecer datado de 9 de abril, de sua Comissão de Legislação e Normas concluindo em sentido oposto ao sustentado por São Paulo, e sem a menor referência aos argumentos e razões que havíamos oferecido.

Solicitei ao Presidente do Conselho Federal de Educação, ato contínuo, uma audiência, que teve lugar no dia 21 do corrente. Propus-lhe, então, uma vez que a douta Comissão de Legislação e Normas do Conselho Federal de Educação não havia recebido a tempo, por razões alheias à vontade e à ação deste Conselho, o memorial de São Paulo, submetesse a matéria ao reexame daquela Comissão. Entendeu o Professor Doutor José Barreto Filho que, uma vez homologado pelo Ministério de Estado o parecer, não cabia revisão, a menos que determinada pelo Senhor Ministro.

Tem esta por fim, em tais condições, solicitar a Vossa Excelência digne-se propor ao Ministro de Estado da Educação e Cultura instrua o Conselho Federal de Educação, no sentido de reexaminar a matéria à luz dos pareceres oferecidos pelo Conselho Estadual de Educação.

Peço vênica para sugerir que, ao mesmo tempo, tendo em vista que o veto presidencial ao artigo 44 não estará sujeito a apreciação do Congresso enquanto perdurar seu recesso, digne-se representar ao Ministro da Justiça no sentido de atender as ponderações do Conselho Estadual de Educação, submetendo ao Presidente da República projeto de decreto-lei que dirima as dúvidas ainda existentes a respeito.

Renovo o Vossa Excelência a expressão de minha mais alta consideração e apreço.

Paulo Ernesto Tolle

Presidente

Excelentíssimo Senhor Doutor ROBERTO COSTA DE ABREU

SODRE

Digníssimo Governador do Estado de São Paulo
CAPITAL