CÂMARA DO ENSINO SUPERIOR

PROCESSO Nº: 1387/64
INTERESSADO : FACULDADE DE FILOSOFIA, CIÊNCIAS E LETRAS DE PRESIDENTE PRUDENTE.
ASSUNTO : Sobre reconhecimento da Faculdade acima citada.

P A R E C E R Nº 384/84

1. É sempre temerário divergir de D. Nair Fortes Abu-Merhy, cuja inteligência e competência respeitados e que, no consenso geral de quantos tratara de assuntos de ensino, é das mais brilhantes pessoas dos quadros de técnicos de educação.

No caso em exame, porém, somos forçados a contestar seu parecer, transcrito a fls. 5 e 6, mesmo levando em conta que, datado de 8.8.1962, não poderia ter considerado a situação decorrente da lei estadual nº 7940, que em 7.6.1963 criou era São Paulo o Conselho Estadual de Educação.

2. É afirmado, no parecer mencionado, e que diz respeito à Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente, que:

a) se a União "cria um estabelecimento mediante lei, seu ato não precisa ser referendado ou julgado por qualquer outra esfera do poder. A lei federal da validade aos títulos expedidos pelos estabelecimentos que ela cria";

b) "o Estado, ao criar seus cursos mediante lei, isto é, pronunciamento do Legislativo e promulgação do Executivo, estará exercendo poder análogo ao da União;

c) satisfazendo, o Estado de São Paulo, as condições especificadas no art. 15 da Lei nº 4024, de 26.12.1961, pergunta-se se ele "gozará de poder análogo ou terá que submeter seu ato a julgamento do seu Conselho Estadual de Educação?" E responde: "Na primeira hipótese, a Diretoria do Ensino Superior poderia efetivar os registros dos diplomas expedidos por estabelecimentos estaduais... que ficariam isentos do processamento de autorização e reconhecimento. Na segunda hipótese, teria que aguardar no vãmente o pronunciamento do mesmo poder executivo que criou o curso, que deverá homologar ato ou deliberação do Conselho Estadual";

d) aos Conselhos Estaduais, por exclusão, a Lei nº 4024 só confere poder de decidir sobre funcionamento dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior (item a do mesmo artigo 9-)";

e) "... a intenção do legislador foi descentralizar o ensino superior, paulatinamente, dando maiores prerrogativas às Universidades, que, para sua maior experiência, possam exercer o mesmo poder disciplinador dos Conselhos Estaduais";

f) deve a Diretoria do Ensino Superior efetivar o registro de todos os diplomas expedidos pelos estabelecimentos mantidos pelo Estado de São Paulo, desde que se refirma cursos criados por Lei Estadual, não estando tais cursos sujeitos a qualquer outro processo de reconhecimento.

3. É sugerida a audiência do Conselho Federal de Educação, no final do parecer.

Não pudemos verificar se houve manifestação do Conselho Federal, mas diante do ofício de fls. 3 e 4, no qual o Sr. Diretor da Faculdade de Presidente Prudente informa que, "conforme parecer anexo" (o citado)" o processo de reconhecimento pelo Conselho Estadual... pode resumir-se em Decreto(sic) do Presidente do referido Conselho homologado pelo Governador do Estado", julgamos necessário que esta Câmara se pronuncie sobre o assunto.

4. Quando a Lei nº 4024 de 1961, deseja limitar a extensão da expressão "estabelecimento de ensino", ela o faz, pelo recurso, bem simples, aos adjetivos "oficial", "particular", "público". Vejam-se os artigos 5, 19, 18, 68, 80, §2,"b", 81, 84, 97, 116, 117, de um lado; de outro, art. 5, 9º "a", 80, §2, "c", 84, 110.

Quando a mesma lei não restringe, tem aplicação tanto às universidades e escolas superiores particulares, como às oficiais.

Cra, ao Conselho Federal de Educação compete decidir sobre o reconhecimento dos estabelecimentos isolados diz o art. 9º, "b", e sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados federais e particulares diz o art. 92, "a".

Reconhecimento, portanto, de qualquer instituto isolado federal, estadual, municipal, particular; funcionamento, no entanto, só dos federais e particulares.

Quem decide sobre o funcionamento dos institutos isolados que não são federais nem particulares isto é, dos estaduais ou municipais Responde o § 2º, do art.9º: a autorização (para que funcionem, é óbvio) e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados caberão aos conselhos estaduais de educação, na forma da lei estadual respectiva,

O texto alude apenas aos estabelecimentos estaduais, que são os oficiais dos Estados, omitindo os estabelecimentos municipais. Que estes se incluem na jurisdição dos conselhos estaduais para os fins do §2º, do art. 92, já está sobejamente explicado nos pareceres n. 27, da Comissão de Legislação e Normas do Conselho Federal de Educação, aprovado em 16/ 3/62, e n.33, da Comissão de Ensino Superior do mesmo Conselho, aprovado na mesma data.

Quanto à competência prevista no art. 92 "b", de decidir sobre o reconhecimento dos estabelecimentos isolados, e que e inicialmente do Conselho Federal de Educação, transfere-se aos Estados que durante 5 anos mantiverem universidade, segundo o art. 15.

Em São Paulo, portanto, na forma da LDB, cabe:

a) ao Conselho Estadual de Educação, autorizar o estabelecimento oficial estadual ou municipal a funcionar;

b) ao Estado de São Paulo, decidir sobre o reconhecimento, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos.

5. Portanto, não é válida a afirmação de que a lei mediante a qual se cria, na esfera federal ou na estadual, uma escola superior, "não precisa ser referendada ou julgada". Se a escola é federal, só funcionará quando assim o decidir o Conselho Federal; se estadual, só quando autorizada pelo Conselho Estadual; em qualquer caso, somente depois do regularmente funcionando por dois anos, no mínimo, se habilitará ao reconhecimento.

6. Já tivemos oportunidade de opinar (parecer n.24/64, processo nº 116/63, relativo ao reconhecimento da FFCL de Marília) no sentido de que"...as atribuições que o art. 9º da lei dá ao Conselho Federal e, no art. 15, defere aos Estados poderias, no caso em exame, ter sido empregadas, em São Paulo, antes da criação do Conselho Estadual de Educação",

Mas acrescentávamos então, "após a instituição do CEE, aquelas atribuições, embora não expressas na Lei Estadual n. 7940, de 7.6. 63, foram cometidas ao Conselho por força do Decreto nº 42 412, de 28.8.63 (art. 5º, item IX)".

7. Sobre o mesmo assunto se manifestou, e com brilhantismo, o ilustre Conselheiro Monsenhor Emílio José Salim, em Parecer nº 161, de 28.5.64, relativo à instalação e funcionamento da Faculdade de Direito de Araraquara. É uma aula.

8. Todo o sistema previsto na Lei de Diretrizes e Bases, e expresso nos artigos citados, ruiria, se a circunstância de a letra de um artigo divergir da de muitos outros e ao tratar , não do processo de reconhecimento, mas do de registro de diplomas permitisse a aplicação da inusitada regra de interpretação ora em exame. A expressão "oficiais ou reconhecidos" contida no art. 68, só pode ser entendida como equivalente a "pertencentes à administração pública (oficiais) ou pertencentes a particulares e reconhecidos; nunca, significando que as escolas oficiais estão dispensadas de reconhecimento.

9. A ilustrada autora do parecer não tem razão, pois, tanto quanto entendemos os textos legais robustecido, o federal, pela lei e pelo decreto que dispuseram sobre o Conselho Estadual de Educação quando faz asserções relativas a funcionamento e reconhecimento de escolas superiores. Mas, tê-lo-á no que diz respeito ao registro de diplomas?

Arrisquemo-nos a enveredar por essa tenebrosa selva, e a perder a estrada verdadeira...

10. Diplomas expedidos pelas universidades ou estabelecimentos isolados, oficiais ou reconhecidos, são válidos em, todo o território nacional, diz o art. 63.

Porém, aqueles que conferirem privilégio, ficara sujeitos a registro no Ministério da Educação e Cultura, especifica o parágrafo único do art. 68. E o art. 102 repete: para que produzam efeitos legais, os diplomas de curso superior serão previamente registrados em órgãos do Ministério da Educação e Cultura.

Válido é o que teta valor, o que tem efeito legal, erros nos dicionários. Pedro Nunes era seu "Dicionário de Tecnologia Jurídica" define: e aquilo que é conforme ao direito ou tem existência legal. Validar é dar força ou firmeza legal a alguma coisa. Validade é "a qualidade do ato, jurídico ou administrativo, concluído com observância de todos os requisitos formais e substanciais que a lei exige". Finalmente, em Black's Law Dictionary: "Valid - having legal strength or force...Good or sufficient in point of law Executed with the proper formalities").

Parece cabível, à primeira vista, concluir que o caput do art. 68 condiciona a validade dos diplomas a uma só exigência: originar-se de universidade ou escola reconhecida ou oficial. Basta isso para que o diploma tenha existência legal, isto é, mereça fé, sirva como prova de conclusão de curso superior. Somente quando se trate de diploma que confira privilégios, exigir-se-á o registro, segundo o parágrafo do mesmo artigo.

Por que, então, volta-se ao assunto no art. 102, que dispõe ser necessário o registro prévio para que os diplomas "produzam efeitos
legais?

Não vamos tentar, agora, e sem guia, buscar a "diritta via" pois, além de incompetentes, julgamos irrelevante a questão notarial do registro de diplomas, e ousamos, mesmo, deplorar a medieval prática de regulamentar profissões e especificar exaustivamente os respectivos privilégios.

Fica, apenas, a sugestão, aos mestres, de que se faça a exegese das disposições citadas.

11. Mas, o que a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Prudente quer, e ser reconhecida, Mais prudente seríamos, pois, se nos ativéssemos a essa questão de ordem pratica.

12. Proponho que o Conselho Estadual de Educação, por sua Câmara de Ensino Superior, confirmando legislação e jurisprudência "mansa e pacífica", declare-se competente para examinar o pedido da Faculdade, e para decidir a respeito.

E que, ato contínuo, promova as diligências de estilo, para sugerir, ou não, conceda-se à escola o reconhecimento.

S.M.J. Em 20/8/64
a) PAULO ERNESTO TOLLE
Relator

T R A N S C R I Ç Ã O

Artigo 9º

"O art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases distingue dois momentos na vida dos estabelecimentos isolados de ensino superior: 1º - a autorização para funcionamento, apreciadas as condições gerais da organização, capacidade financeira, idoneidade do corpo docente, etc., dos estabelecimentos isolados de ensino superior federais e particulares. Essa atribuição é do Conselho Federal de Educação (art.92, letra a) da Lei de Diretrizes e Bases.

2º - reconhecimento, depois de ura funcionamento regular, no mínimo, dois anos. É também atribuição do Conselho Federal, extensiva aos estabelecimentos federais, estaduais e particulares (letra b) do art. 9º, salvo a hipótese do art. 15.

"O §2º do art. 9º por sua vez atribui aos Conselhos Estaduais de Educação competência para a autorização e fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior e, no art.87, aparece una referencia, talvez a única na lei, a estabelecimentos municipais, indicando-lhes, como instância de recurso, os conselhos estaduais.

Pergunta-se, em face da omissão de lei, qual o regime das escolas superiores isoladas mantidas pelos municípios quanto a autorização e reconhecimento? Na interpretação das leis deve-se procurar estabelecer o alcance dos vocábulos era função de seu emprego sistemático na coerência do contexto. A Lei de Diretrizes e Bases criou duas ordens de competência: a Federal e a dos Estados, representadas pelos órgãos máximos respectivos de orientação educacional: o Conselho Federal e os Conselhos Estaduais. Não foi previsto um Conselho Municipal nem outro órgão análogo.

Isso obedece, aliás, ao próprio crivo da estrutura política, em que as duas esferas fundamentais, se configurara entre as áreas de competência da União e dos Estados, uma vez que o Município goza apenas de autonomia "sui-generis" e é parte integrante do Estado. Como tal, sempre que uma lei de tipo de Diretrizes e Bases, que opera fundamentalmente com a dicotomia - União e Estado - se refere a estabelecimento estadual (sem distinguir), deve se entender estabelecimento público vinculado ao Governo do Estado ou à administração de suas unidades municipais. A não ser assim, deveríamos supor que o estabelecimento isolado de ensino superior mantido pelo Município escapa ao controle quer do Conselho Federal, que do Conselho Estadual, vale dizer, fica totalmente desligado do regime de supervisão a que estão sujeitos os estabelecimentos federais, estaduais e particulares".