

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

CÂMARA DO ENSINO SUPERIOR

PROCESSO N.: - 984/69 - CEE

INTERESSADO: - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - CFE

ASSUNTO : - Sobre a competência do Conselho Estadual para apreciar a situação dos membros do corpo docente de unidade integrante da Universidade

RELATOR : - Conselheiro PAULO ERNESTO TOLLE

P A R E C E R N. 442/69-CES

I

1. Ofício circular n. 8, de julho deste ano, da Presidência do Conselho Federal de Educação, comunica a aprovação de parecer da CLN sobre "competência do Conselho Estadual para apreciar" a situação dos membros do corpo docente da unidade integrante da Universidade" e que conclui "que a Universidade Estadual devera' encontrar no seu Estatuto a solução almejada ou, sendo esse omissa, promover a inclusão de dispositivo, que, expressamente, indique as modalidades pelas quais exercera' a sua autonomia de nomear ou admitir membros do corpo docente, sem a prévia aprovação do Conselho Estadual".

Decorreu, o parecer, de consulta da Universidade do Estado da Guanabara, tendo em vista o "caso específico da Faculdade de Odontologia recentemente criada..." cujo Regimento foi remetido ao Conselho Estadual de Educação. Este, condicionou a sua apreciação à remessa da relação dos professores existentes na Faculdade..." A Universidade, ainda que reconhecendo "o controle do Conselho Estadual...quanto ao exame da legalidade dos atos," entendeu que tal controle "não se confunda com o de incidir sobre sua administração autônoma ou sobre seu poder de gestão."

Foi relator o ilustre Prof. Vandick L. da Nóbrega, cujo parecer tento resumir:

a - revogado o art. 80 da LDB, cujos parágrafos e alíneas incluíram a prerrogativa de a Universidade contratar e nomear professor, a nova lei se limitou "a dizer no Art. 11 (Lei n. 5.540/68) quais as características das universidades", mantendo no art. 32, a "autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, a qual deverá ser exercida na forma da lei e dos seus estatutos";

b - "na omissão da lei, ficou transferida para os estatutos... a fixação de...autonomia".

c - ao Conselho Federal foi atribuída (art. 46 da Lei 5.540/68) a missão de interpretar, na jurisdição administrativa, nas disposições daquela e das demais leis que fixam diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino; mas enquanto o CEE não baixar normas gerais a fim de definir os limites da autonomia de cada universidade, deverá ela ser exercida na forma dos seus estatutos;

d - os Conselho Estaduais "podem proceder a verificação periódica das universidades sob sua jurisdição" mas "somente o estatuto da universidade dirá se na autonomia administrativa se inclui a faculdade de contratar e nomear os membros do corpo docente sem a prévia apreciação do Conselho de Educação competente".

e - a lei "oferece às universidades dois caminhos para evitar a situação objeto da presente consulta; 1. ter um regimento geral aprovado pelo Conselho de Educação competente, que no caso em espécie será o estadual (§ único do art. 5º da Lei 5.540/68); 2. incluir no seu estatuto, disposição expressa, que atribua à Universidade a prerrogativa de nomear ou admitir membros do corpo docente, sem a prévia aprovação do Conselho Estadual.

4. Do pedido de vista do Prof. Newton Sucupira ressaltou seu voto em separado, em que externou seu entendimento, assim resumido:

a - a Lei 5.540/68, ao atribuir às universidades autonomia didático-científica disciplinar, administrativa e financeira, sem definir em que as modalidades de autonomia, o fez entendendo que toda definição acarreta limitação, e querendo atribuir o máximo de amplitude à autonomia universitária, exercido na forma da lei e dos estatutos;

b - o poder de nomear e contratar professores está incluído na esfera da autonomia administrativa, desde que nenhum dispositivo legal determina o contrário. Na legislação atual esse poder não foi contestado em nenhum dispositivo. Antes se encontra reforçado pelo fato de que as universidades oficiais se constituem sob a forma de autarquia especial ou de fundação;

c - o Conselho Federal, desde o início de suas atividades (Parecer 9/62) reconheceu que é da competência das universidades aprovar a nomeação ou contrato de seus professores. Isso mesmo quando os vetos apostos nos parágrafos do art. 80 da LDB ainda não haviam sido rejeitados;

d - cabe ao CEE aprovar estatutos e regimentos gerais de universidades federais e particulares;

e - a Lei 5.540/68 conferiu maior autonomia às universidades, ao atribuir-lhes o poder de aprovar os regimentos de suas unidades, na hipótese de haver regimento geral;

f - a criação de novas unidades, nas universidades federais, dependendo de decreto presidencial, supõe a prévia aprovação do CFE.

g - o reconhecimento de cursos ou unidades é sempre da competência do CFE, nos termos do Parecer 273/69 que interpretou o art. 47 da lei n. 5.540/68;

h - o reconhecimento não se limita à simples aprovação do regimento, mas supõe a análise das condições de funcionamento do curso, incluindo a qualificação do corpo docente, o que exige, evidentemente, seja enviado ao Conselho a relação de professores do curso;

i - os cursos de universidades federais ou estaduais, que conferem privilégios para o exercício profissional, estão sujeitos às mesmas normas de reconhecimento pelo Conselho. Por analogia, o mesmo se aplica às universidades estaduais que se enquadram no art. 15 da LDB. Mas, excetuando o momento do reconhecimento, este Conselho (o Federal) não exige a relação dos professores da unidades universitárias, como condição para a aprovação de seus regimentos;

j - a criação da Faculdade acarretando (no caso em exame, da Universidade Estadual da Guanabara, modificação do Estatuto, este deverá ser aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, Toem como o Regimento da nova unidade, mas não se tratando ainda de reconhecimento, não há por que subordinar a aprovação do regimento ao exame dos professores do curso;

l - o poder de nomear e contratar professores decorre da própria autonomia administrativa que a lei confere à universidade, e não ex-vi de algum dispositivo expresso sobre a matéria incluído na Estatuto.

5. Decidiu o Conselho Federal de Educação: "enquanto o estatuto da Universidade não indicar em que deva consistir a sua autonomia, a aprovação do regimento de unidades...não está subordinada ao exame, pelo Conselho de Educação competente, dos membros que integram o corpo docente do respectivo curso."

II

6. Observo, inicialmente, e com satisfação, e já um tanto tranquilizado, que - salvo erro na reprodução, a fls. 9, da decisão do Conselho Federal de Educação, não há obrigatoriedade, não há fixação de prazo para atendimento da providência recomendada: a aprovação do regimento de uma unidade de uma universidade, (nos casos em que a universi

dade não tem regimento geral e por isso e só por isso os regimentos "unitários" se sujeitam a aprovação) não está subordinada ao exame dos membros que integram o corpo docente do respectivo curso, enquanto o estatuto da universidade não indicar em que deva consistir a sua autonomia.

7. Pondero, a seguir, que é passível de contestação a assertiva, do eminente relator, mencionada no item 3 "b" acima. Por que, na omissão da lei, fica transferida para os estatutos a fixação da autonomia?

Somente porque o art. 3º da Lei n. 5.540/68 diz que a autonomia "será exercida na forma da lei e dos seus estatutos"? E em que consiste "a omissão" da lei? Considerar-se-ia "omissão" o expurgo dos parágrafos, em boa hora vetados, malsinada mente restaurados, do art. 80 da LDB, hoje felizmente substituído pelo citado art. 3º da Lei n. 5.540?

Peço vênica para reproduzir aqui um trecho de estudo especial que apresentei neste Conselho em 8 de novembro de 1965, publicado na Revista "ITA-Humanidades", vol. 2, 1966, e na "ACTA" do CEE de São Paulo, n. 8:

"Na instalação da Comissão de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, instituída em 3.4.1947, o Ministro Clemente Mariani Bittencourt fez um notável discurso. Disse, entre outras coisas, sobre os 'defeitos de um sistema educativo baseado na rigidez de normas legislativas': '...prisioneiros de leis e regulamentos através dos quais o poder discricionário casuisticamente baixou a análise mais minuciosa dos casos e circunstâncias para estrangular no nascedouro as veleidades de um sem número de iniciativas.'

Na sua exposição de motivos ao Presidente, encaminhando o projeto, aludiu o Ministro Clemente Mariani a um outro discurso seu, feito quando empossou o Diretor Geral do Departamento Nacional de Educação, e em que profligou '...as deploráveis consequências do hábito latino de regulamentar, isto é, prender a vida, palpitante, nas malhas de uma concepção individual...' E referiu-se, também, às palavras do Professor Almeida Júnior, no relatório da Comissão: 'A instituição autônoma não terá que ouvir em cada caso concreto a autoridade superior. Gozará, ao contrário, da faculdade de decidir como entender, dentro das normas genéricas que regulem as diversas categorias de casos.'

E sob a inspiração desses princípios que lamento a rejeição ao veto aos parágrafos do art. 80 da LDB, de que resultou o restabelecimento de perigosa, limitadora e inadequada definição da autonomia da universidade.

E também por isso que sugiro o recurso a simplificação máxima do conteúdo de cada regimento.

Não tem sido este o entendimento do Conselho Federal de Educação - haja visto a já citada indicação do Conselheiro Barreto Filho ("Documenta", n. 56, de

1962, p. 147) ; haja visto a monografia da ilustre técnica de educação, D. Julia Azevedo Acioli, sobre "Pontos básicos para a reforma universitária" ("Documenta", n. 20, de 1963, p. 100). Ali se afirma que o currículo pleno deve constar do regimento; assim como os programas. Ouso discordar, e peço vênua para protestar; se a antiga petrificação dos currículos em lei vai ser atenuada apenas pela um pouco menos estática enumeração das matérias e de seus programas nos regimentos, onde fica a possibilidade de dinamizar os currículos, escolher as disciplinas complementares do mínimo fixado pelo Conselho, rever e reformar continuamente os programas? Reuniões de Congregação, Conselho Universitário, Conselho de Regentes, Conselho Federal de Educação, para que na Faculdade X se suprima a disciplina (não constante do currículo mínimo) Y ou se faça sua substituição pela disciplina Z, com a consequente reforma do regimento? E também do trabalho citado a afirmação de que todo regimento deve consignar o sistema adotado no concurso de habilitação, e o critério vigente para apurar a aprendizagem e transferência de alunos, Também aqui não posso concordar. Nada, na Lei de Diretrizes e Bases, autoriza a tirar como consequência de qualquer de seus artigos essas imposições, previstas no trabalho de D. Julia Acioli, nem conheço regulamento, ou norma de observância compulsória, que fundamente tais afirmações.

Quando a lei proclama a autonomia didática, e o próprio Conselho Federal de Educação se propõe estimular a inovação e a liberdade de iniciativa, parece contraditório exigir que se faça um Regimento pormenorizado e rígido, que, longe de constituir instrumento para a mobilidade e flexibilidade da escola, será espartilho que não se ataca e desaperta com facilidade.

Se é imperativa a audiência do Conselho Federal ou Estadual toda vez que a universidade quiser reformar seus estatutos, ou a escola seu regimento, estes, então, devem ser o mais sucintos possível evitando-se a inclusão de pormenores que possam ser decididos internamente, e delegando-se aos órgãos colegiados internos e competência para baixar normas especiais. O Regimento será a lei norteadora dos trabalhos da Faculdade; e as modificações e adaptações que, em relação aos pormenores de seu funcionamento, forem sugeridas pela experiência colhida, poderão vigorar onde pendentemente do complicado processo de reforma estatutária.

Não se incluirão num regimento de instituto universitário ou escola isolada, portanto:

a - relação das disciplinas do curso de graduação. Elas serão todas as que integram o currículo mínimo obrigatório, fixado pelo Conselho Federal (e esse pode ser modificado, pelo próprio Conselho, e certamente o será, frequentemente), e mais aquelas que, complementando-o, constituem o currículo pleno. Estas últimas serão as que o Conselho Universitário ou a Congregação resolverem incluir. A ampliação, supressão, redução ou criação de disciplinas, que não as do currículo mínimo, se farão consoante a conveniência do ensino e, sempre que acarretarem obrigações de ordem financeira, com a anuência da entidade particular ou autarquia ou fundação oficial mantenedora;

b - a seriação das disciplinas, que, quando prevalecer, se fará conforme decidir a Congregação: esta de verá fazer uso da atribuição, que a LDB conferiu aos estabelecimentos de ensino superior, de escolher disciplinas complementares, distribuí-las (assim como também aquelas que formam o currículo mínimo) por séries, ou por conjuntos, e dar-lhes maior ou menor extensão, com duração anual, semestral ou trimestral.

c - preceitos de organização administrativa dos ser viços auxiliares, pois não é matéria de regimento escolar a estruturação dos serviços de secretaria, contabilidade, arquivo, as atribuições dos chefes e encarregados de serviços e secções, o número e a designação dos cargos burocráticos. Isso fará parte de um outro regulamento, e isso mesmo quando a entidade mantenedora não se reservar a supervisão e execução de tais serviços;

d - normas tratando de pormenores da economia interna de órgãos do estabelecimento,

e - no caso de instituto universitário, em que existe, regimento do instituto, mesmo quando há estatuto da universidade, tudo que já estiver previsto no estatuto."

8. Decorridos três anos de apresentação daquele estudo, constatei, jubiloso, a inclusão na Lei n. 5.540, de 28.11.68, do parágrafo único do art. 5º:

"A aprovação dos regimentos das unidades universitárias passará à competência da Universidade quando esta dispuser de Regimento Geral..."

E que, naquele trabalho, sugeria este relator:

"De fato, a elaboração dos estatutos de uma universidade., ou do regimento de uma escola superior isolada, há se ser feita em decorrência da estrutura jurídica da entidade, e em harmonia com essa roupagem. Não teria sentido, por exemplo, expedir novo regimento para uma escola isolada, antes de haver, o poder competente, decidido sobre se lhe dará a forma de autarquia ou de fundação; se escolhida a segunda alternativa, o instituto terá, forçosamente (art. 86) um conselho de curadores, órgão, não obrigatório na autarquia. No caso de uma fundação mantenedora, com estatuto próprio independente dos estatutos universitários, como ocorre com a Universidade de Brasília,; ainda assim os últimos têm que incluir preceitos decorrentes da estruturação da entidade mantenedora.

Impõe-se neste caso, a conclusão de que, se a adaptação é urgente, ela terá de ser feita mesmo quando ainda não cumpridos os mandamentos dos artigos 81, 85 e 86, para que se ponham em vigor os novos preceitos legais relativos a currículo, calendário escolar, assiduidade, admissão e transferência de alunos, etc. Porém, sob o entendimento de que, feitas as modificações estatutárias e regimentais que a esses assuntos se restringem, ainda não está dado pleno e final cumprimento ao preceito do art. 112, devendo, portanto, nova adaptação ser feita tão logo se adote a roupagem jurídica que a lei prescreve.

Entre outras confusões que decorrem de se promulgarem leis aplicáveis indistintamente a escolas estatais e às particulares, está a em que a própria LDB incide, quando dispõe que todo e qualquer estabelecimento de ensino superior, isolado ou integrado em universidade, estatal ou da iniciativa privada há de ter um regimento.

Ora, uma universidade, principalmente quando é pessoa jurídica de direito privado, pode fazer constar de seu estatuto toda a regulamentação de funcionamento de quantas Faculdades a integrem, deixando, para as normas regimentais de cada uma delas, apenas as diferenças decorrentes de suas especialidades. Nesse caso, se estiverem nos estatutos as normas previstas na lei, e também aquelas prescrições que, segundo indicação do eminente Conselheiro José Barreto Filho, são recomendadas pelo Conselho Federal de Educação ("Documenta", n. 5-6, p. 147-149), para que fazer regimentos, e repetir em cada um tudo aquilo?

A inconveniência de tal procedimento se revelou, não faz muito tempo, quando a lei 4.244 impôs modificações estatutárias e regimentais no capítulo referente aos órgãos de representação dos estudantes, em cada universidade, foi preciso reunir congregações para modificar os regimentos, conselho universitário para aprovar modificações regimentais e proceder às modificações dos próprios estatutos; e em universidades particulares, conforme as disposições da constituição da entidades mantenedoras, necessária também se fez a reunião dos órgãos próprios, para aprovar aquelas modificações estatutárias; finalmente, à aprovação do Conselho Federal de Educação se submeteram todos os estatutos e todos os regimentos de todas as instituições de ensino vinculadas diretamente àquele colegiado.

Seria mais consentâneo com o espírito de descentralização e o propósito de concessão de autonomia, dar nova interpretação à alínea "a" do § 2º do art. 80 e à alínea "b" do art. 9º. Compete ao Conselho Federal decidir sobre reconhecimento das universidades. Faz isso mediante a aprovação dos seus estatutos. E o que está no art. 9º, "b". A autonomia administrativa da universidade consiste entre outras faculdades, na de elaborar, reformar, os próprios estatutos e regimentos dos estabelecimentos de ensino. Mas essa elaboração ou reforma depende de aprovação do Conselho Federal ou do Estadual de Educação. E o que se lê no art. 80, § 2º, "a".

Haverá necessidade de aprovar o regimento da unidade universitária, quando o estatuto universitário não dispuser sobre a matéria ou quando permitir completa diversidade de procedimentos em cada escola. Mas, se o estatuto cobrir, em suas linhas gerais, as normas que regulamentam o funcionamento das faculdades integradas, e se o estatuto dispuser que não haverá regimentos especiais para aquelas faculdades, então, o Conselho Federal (ou Estadual), se aceitar o estatuto e o aprovar, terá dado cabal cumprimento à missão que a lei lhe atribuiu. E só exigirá "regimentos" das "escolas isoladas".

9. Parece defluir, das considerações anteriores, que a nova lei, longe de omissa, nada ocultou, e expressamente revelou o propósito do legislador, como tão bem afirma o conspícuo Newton Sucupira, de na lei nova conferir maior autonomia à universidade.

III

10. Afirma, muito acertadamente, o Conselheiro Nobrega, que ao Conselho Federal a lei atribuiu a missão de intérprete, na jurisdição administrativa, do legislação de diretrizes e bases da educação nacional, ressalvada a competência dos sistemas estaduais de ensino.

11. Remeto aos doutores da ciência da administração e do direito a conceituação, que não me atrevo a tentar fazer, do que se deve entender por "jurisdição administrativa".

12. Peço vênica, no entanto, para apartar-me do eminente Conselheiro Federal quando prevê que o seu colegiado devera "baixar normas gerais", definidoras dos "limites da autonomia de cada universidade". Depois de perscrutar, toda a atenção a mim possível, Constituições e leis, não consigo detectar o fundamento dessa nova tentativa de expansão da competência do mui colendo colegiado federal.

IV

13. E respeitável a opinião, do Professor Nobrega, que deve o estatuto da universidade dizer se, na autonomia administrativa, se inclui a faculdade de admitir professores sem a prévia aprovação conselheiral. E meu mestre Sucupira afirma que tal poder decorre da autonomia administrativa da universidade.

14. Ouso divergir.

Uma coisa é o formalismo da contratação, ou o processo - daspiano ou coimbreense ou, felizmente, possivelmente renovado, - da nomeação. Diferente é o sentido da seleção de professores. Isso, no meu entendimento, não se insere na capacidade administrativa, da universidade: muito mais, inclui-se na sua autonomia didática, que didata há se ser todo professor, nem se poderá falar em processo educacional sem a mola mestra do elemento humano que o computador jamais substituirá. Como programar um curso, sem pensar no docente? Como assegurar o alto nível a que se aspira, sem coadunar o programa do curso à pessoa que o deve reger? Como atrair jovens instrutores, sem o incentivo, muito maior que o salarial, da convivência com capitalistas do conhecimento?

15. E nesse campo, só a própria universidade tem competência para a escolha, que não se pode fazer meramente a luz de algumas páginas frias do "curriculum vitae et studiorum" a ser examinado por conselheiros federais ou estaduais.

16. A faculdade de admitir professores deve, tanto quanto posso entender a questão, ser privativa da universidade, em função de sua autonomia didática, muito mais do que de sua competência administrativa. Poderão os egrégios Conselhos, federal ou dos Estados, seguir a recomendação do grande professor Almeida Júnior: fixar normas genéricas que regulem as diversas categorias de casos. Não devem, não podem, mergulhar na casuística da contagem de "pontos" ou de "deméritos" dos eventuais candidatos aos corpos docentes universitários.

V

Não pretendo voltar à discussão do artigo 47 da Lei n. 5.540/68 e do conhecido Parecer 273/69 da Comissão de Legislação e Normas do CFE. Na reunião conjunta dos conselhos, feita mês passado, foi o assunto suficientemente examinado, e parece que é do consenso geral dos educadores "brasileiros que, por via legislativa, o entendimento de Miguel Reale, Esther de Figueiredo Eerraz e Oswaldo Muller da Silva se deve impor.

Não se debaterá, por vontade deste relator, a questão posta pela Universidade Estadual da Guanabara, uma vez que em nada poderia a decisão do colendo Conselho Federal afetar o mundo universitário paulista. Legem habemus, segundo a qual neste Estado o sistema de educação se estruturou e organizou, o Conselho Estadual de Educação teve sua competência definida, a autonomia das universidades estaduais está "bem caracterizada.

Conheça-se, pois, a resposta que o egrégio Conselho Federal de Educação deu a consulta da Universidade Estadual da Guanabara. Reafirme-se, então, que neste Estado as universidades mantidas pelo erário paulista tem a autonomia que seus estatutos definem ou venham, com a aprovação deste Conselho Estadual de Educação, a definir.

E ponto final.

Em 27 de setembro de 1969

a) Conselheiro PAULO ERNESTO TOLLE
- RELATOR -