

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 0089/77

INTERESSADO: INSTITUTO MUNICIPAL DE ENSINO SUPERIOR DE SÃO CAETANO DO SUL
ASSUNTO : REDISTRIBUÍDO DE VAGAS DE CURSO DO ARTIGO 18 PARA CURSOS DO
ARTIGO 26 DA LEI Nº 5.540, DE 1968

RELATOR : CONS. LOPES CASALI

PARECER CEE Nº 99 /78 - APROVADO EM 15/2/78

I - RELATÓRIO

1 - HISTÓRICO

Em sua petição de 16 de janeiro próximo passado, protocolada em data de 17, o Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul solicita autorização do Conselho Estadual de Educação para efetivar a redistribuição de vagas a que se refere a Lei 5.850, de 7 de dezembro de 1972, como escrito está.

A seguir, aduz: - "Ressaltamos que ao concurso vestibular do corrente ano letivo inscreveram-se 1463 candidatos, assim distribuídos: 768 para Administração de Empresas; 390 para Ciências Económicas; 252 para Comércio Exterior e 53 para Ciências Políticas e Sociais. - Sendo o número de vagas para esses cursos, respectivamente: 360, 180, 180 e 180, existem 127 vagas remanescentes do curso de Ciências Políticas e Sociais, que pretendemos redistribuir, destinando 90 para Ciências Econômicas e 37 para Administração".

A Requerente faz menção ao Parecer-CEE nº 401/77, que lhe deferiu pedido igual.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

VOTO DO RELATOR: - Em 1977, o Instituto Municipal requereu, realmente, autorização para a redistribuição de vagas do curso de Ciências Políticas e Sociais, e o Conselho acolheu o pedido por meio do Parecer-CEE nº 401/77. A deliberação foi, no entanto, aprovada por maioria. Foram vencidos, além do voto do ora Relator, os dos nobres Conselheiros Dalva Assumpção Souto Mayor e Luiz Ferreira Martins.

O presente protocolado nos foi encaminhado durante a sessão extraordinária da Câmara do Ensino do Terceiro Grau, na manhã do dia 17 de janeiro. Ao tomar conhecimento da matéria, solicitamos a sua redistribuição, sob o fundamento de que permanecíamos fiéis ao voto vencido

e, portanto, contrário ao Parecer-CEE nº 401/77. Mantido o despacho de redistribuição pelo nobre Presidente da Câmara, cabe-nos relatar a matéria, com a reprodução, em parte, dos elementos que embasaram o voto vencido, e as inovações decorrentes de novos fatos e normas.

2.1 - Inicialmente, deveremos reler o Decreto-Lei nº 574, de 8 de maio de 1969. Sua ementa diz: - Dispõe sobre o aumento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior. O seu fundamento legal é o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. De acordo com este dispositivo, decretado o recesso parlamentar, o poder executivo da União, dos Estados ou Municípios fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios. O texto do Decreto-Lei é o seguinte:

"Art.1º - As instituições de ensino superior não poderão reduzir, em qualquer ano letivo, o número de matrículas considerado na primeira série de seus cursos no ano letivo anterior.
Parágrafo único: - Em casos excepcionais, devidamente justificados, a redução poderá ser autorizada pelo Conselho Federal de Educação, antes do início do ano letivo.

"Art.2º - A extensão de cursos, para ampliação de matrículas, de que trata o § 3º do artigo 4º do Decreto-Lei nº 405, de 31 de dezembro de 1968, poderá ser reconhecida como instituição autônoma de ensino, desde que satisfaça, para isso, as exigências previstas em Lei.

"Art.3º - As dotações destinadas, no Orçamento Geral da União, à instituição de ensino superior, não pertencentes ao sistema federal de ensino, somente poderão ser pagas como auxílios especificamente condicionados, no mínimo até a metade de seu total disponível ao programa de incremento de matrículas, no exercício a que se refiram.

"Art.4º - Revogadas as disposições em contrário, o presente Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação."

O artigo 1º do Decreto-Lei foi alterado pela Lei nº 5850, de 7 de dezembro de 1972, que assim dispõe em sua ementa, e este é o seu texto:

"Art.1º - O artigo 1º do Decreto-Lei nº 574, de 8 de maio de 1969, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.1º - É vedada às instituições de ensino superior a redução das vagas iniciais, cujo preenchimento dependa de concurso vestibular.

§ 1º - As mencionadas instituições de ensino poderão redistribuir essas vagas por áreas e cursos, independentemente de autorização do Conselho Federal de Educação, desde que o número total permaneça o mesmo e sejam respei-

tadas as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura.

§ 2º - Em casos excepcionais, devidamente justificados, a redução das vagas iniciais poderá ser autorizada pelo Conselho Federal de Educação, antes da realização dos concursos vestibulares.

§ 3º - As vagas abertas em decorrência de empate na classificação do concurso vestibular não serão computadas, no período seguinte, para os efeitos do artigo.

"Art.2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

2.2 - Conhecido o texto do Decreto-Lei nº 574, de 1969, com a redação dada ao seu artigo 1º pela Lei nº 5.850, de 7 de dezembro de 1972, pertinente será a pergunta: - os seus dispositivos aplicar-se-ão apenas às instituições de ensino vinculadas ao sistema federal de ensino, ou, além daquelas, também às sujeitas aos sistemas estaduais e do sistema do Distrito Federal?

Antes, porém, voltemos à leitura de algumas normas legais.

Da Constituição, de 17 de outubro de 1968, leia-se o artigo 177 (Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União os dos Territórios, assim como o federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais), e o artigo 8º, inciso XVII, alínea "q" (Compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos).

A Lei nº 5.540, de 1968, conforme sua ementa, fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. É pois Lei que enuncia também diretrizes e bases da educação nacional no plano do ensino superior. Leia-se, pois, o seu artigo 47, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 842, de 1969 (A autorização para o funcionamento e reconhecimento de Universidade ou estabelecimentos isolados de ensino superior será tornada efetiva, em qualquer caso, por decreto do Poder Executivo Federal, após prévio parecer favorável do Conselho de Educação competente. A competência, a que se refere este artigo, inclui o disposto nas alíneas "a" e "b" e § 2º do artigo 9º e nos artigos 14 e 15 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961).

A Lei nº 4.024, de 1961, fixa diretrizes e bases da educação nacional. Conforme dispõe o artigo 9º, alíneas "a" e "b", ao Conselho Federal de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete deci-

dir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares, bem como decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos, e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos. No § 2º, diz o artigo 9º que a autorização e a fiscalização dos estabelecimentos estaduais isolados de ensino superior caberão aos Conselhos Estaduais de Educação na forma da lei estadual respectiva. Segundo manifestações reiteradas do Conselho Federal de Educação, concordando com as do Conselho de Educação do Estado de São Paulo, a competência referida no § 2º abrange não apenas os isolados oficiais do Estado, mas também os municipais. O artigo 15 da Lei nº 4.024 dispõe: - Aos Estados que, durante 5 anos, mantiverem universidade própria, com funcionamento regular, serão conferidas as atribuições a que se refere a letra "b" do artigo 9º, tanto quanto aos estabelecimentos por eles mantidos como quanto aos que posteriormente sejam criados. Essa competência foi estendida até a disposição da alínea "b" do artigo 9º por força do artigo 47 da Lei nº 5.540, de 1968.

Finalmente, leia-se o artigo 17 do Decreto-Lei nº 464, de 1969, que estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 1968: - A fiscalização dos estabelecimentos isolados de ensino superior, mantidos pelos Estados ou Municípios, caberá aos sistemas estaduais de ensino.

O Estado de São Paulo, com suas três Universidades Estaduais, está sob o amparo do disposto no artigo 47, e seu parágrafo único, da Lei nº 5.540, de 1968, e no artigo 15 da Lei nº 4.024, de 1961.

A resposta pode vir agora. O Decreto-Lei nº 574, de 1968, com a redação dada a seu artigo 1º pela Lei nº 5850, de 1972, aplica-se somente às instituições de ensino do sistema federal. Do contrário, importa em dizer que normas jurídicas, fixando inclusive diretrizes e bases da educação nacional, foram revogadas ou alteradas por uma lei, a sob nº 5850, de 1972, que dá nova relação a um artigo de um decreto-lei, qual seja, o Decreto-lei nº 574, de 1968. E a aberração não seria apenas sob o aspecto jurídico, mas igualmente no que tange ao planejamento do ensino superior, quer sob o prisma nacional, quer sob o estadual.

Apenas para não alongar mais este voto, admite-se que o Decreto-Lei nº 574, modificado pela Lei nº 5850 (assim é que deve ser dito; será erro a menção somente da Lei), aplica-se a todos os sistemas, o federal, os estaduais e o do Distrito Federal. Ainda nessa hipótese, o pedido do

Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul não encontra agasalho no citado Decreto-Lei. Com efeito, a redistribuição de vagas será válida, legítima só entre cursos do artigo 26 da Lei nº 5.540, de 1968.

É o que o Relator se propõe a demonstrar.

2.4 - De acordo com o artigo 17 da Lei nº 5.540, de 1968, nas Universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos: - 1) - de graduação; 2) - de pos-graduação; 3) - de especialização e aperfeiçoamento, e 4) - de extensão. Os cursos de graduação serão abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular.

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

Há ainda uma terceira categoria de cursos. De fato: no artigo 23 e no seu § 1º, a Lei declara: - Os cursos profissionais poderão, segundo a área abrangida, apresentar modalidades, quanto ao número e à duração, a fim de corresponder às condições do mercado de trabalho. Serão organizados cursos -profissionais de curta duração destinados a proporcionar habilitações intermediárias de grau inferior.

2.5 - Os cursos dos artigos 18 e 26 da Lei nº 5.540, de 1968, se diferenciam sob os aspectos legais, estruturais e acadêmicos, No caso em tela, o presente voto ater-se-á, por motivos óbvios, aos estabelecimentos isolados.

2.5.1 - Os cursos de graduação do artigo 26 instalam-se e iniciam o seu funcionamento após autorização do Conselho de Educação do seu sistema, efetivada por decreto do Poder Público Federal(art.47). Funcionam sujeitos a um regimento aprovado pelo Conselho de Educação do sistema de ensino (art.6º). O seu currículo é constituído por matérias de um currículo mínimo fixado pelo Conselho Federal de Educação, e por matérias, ditas complementares, da escolha da instituição de ensino, aprovadas, porém, pelo Conselho de Educação do sistema, uma vez que estas envolvem matéria regimental (art.6º). Os limites de vagas desses cursos são fixados pelo Conselho de Educação do sistema, primeiro, porque constitui matéria relaciona-

da com a sua organização, e esta é matéria regimental (art.6º), e, em segundo lugar, devido a vagas serem elementos quantitativos que interessam ao planejamento do ensino superior. A duração mínima desses cursos é fixada também pelo Conselho Federal de Educação (art.26). Os professores são contratados após a aprovação de sua indicação pelo órgão próprio do sistema de ensino (art.31). Em São Paulo, essa competência é do Conselho Estadual de Educação (Lei estadual nº 10.403, de 1971). Os cursos funcionam sob o regime de fiscalização. No sistema federal, a fiscalização é exercida pelo Ministério da Educação e Cultura; nos sistemas de ensino dos Estados e Distrito Federal pelo órgão próprio (art.17 do Decreto-Lei nº 464, de 1969). No sistema de ensino de São Paulo, cabe ao Conselho Estadual de Educação a fiscalização (Lei estadual nº 10.403, de 1971). Os cursos sujeitam-se ao reconhecimento, obrigatório em virtude de seus objetivos. O reconhecimento é concedido por ato do Conselho de Educação, no respectivo sistema de ensino, desde que se atenda ao disposto no artigo 15 da Lei nº 5.540, de 1968; do contrário, do Conselho Federal de Educação, um e outro efetivados por decreto do Poder Público Federal (art.47). O reconhecimento é requisito para o registro dos diplomas no Ministério da Educação e Cultura ou no órgão delegado, importando o registro em capacitação profissional na área abrangida pelo respectivo currículo, com validade em todo o território nacional (art.27).

Os cursos do artigo 26 visam, portanto, à formação de graduados - licenciados ou bacharéis -, correspondente a profissões, cujo exercício, sempre em âmbito nacional, é regulado por lei, ou cuja atividade profissional objetiva atender às exigências do desenvolvimento nacional, havendo, por consequência, um mercado de trabalho também nacional (art.26). Esses cursos não estão voltados para a formação de graduados, cuja capacitação colima a satisfazer somente exigências da programação específica de uma determinada universidade ou estabelecimento isolado, ou de um determina do mercado de trabalho regional.

2.5.2 - Ao revés, os cursos do artigo 18 perseguem objetivos menores, como a Lei nº 5.540, de 1968, enuncia, a clara. São cursos motivados pela programação específica de uma universidade ou de um certo estabelecimento isolado. São, pois, cursos interna corporis. Ou têm por

finalidade do acudir a reclamos do um mercado do trabalho regional, e, via de regra, são cursos nascentes ou de curta duração. Por conseguinte, são cursos locais.

Assim entendeu o Conselho Federal de Educação. Tais cursos interessariam apenas aos sistemas de ensino em cujo território viessem a se instalar e funcionar. Por isso, não expediu normas a respeito de seus currículos e duração. Desse entendimento é prova o Parecer-CFE nº - 294, aprovado na sessão realizada no dia 9 de abril de 1970, resultante de voto da lavra do Conselheiro Antônio Martins Filho, ao qual se incorporou a declaração de voto da Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz ("Documenta", nº 113, págs.191/202). O Parecer refere-se ao Curso de Ciências Políticas e Sociais do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul.

Ainda em vigor a Lei nº 4.024, de 1961, o Instituto Municipal requereu autorização para instalar e fazer funcionar dois cursos, o de Ciências Políticas e Sociais e o de Ciências Econômicas. Este se asentava no disposto no artigo 70 da Lei, aquele, o primeiro, não. O Conselho Estadual de Educação enquadrou facilmente o Curso de Ciências Econômicas entre as suas atribuições, classificando, porém, o Curso de Ciências Políticas e Sociais como experimental. Quanto a este, o pedido foi remetido ao Conselho Federal de Educação, conforme o disposto no artigo 104 da Lei nº 4.024, de 1961.

Já vigorando a Lei nº 5.540, de 1968, o Conselho Federal de Educação devolveu o protocolado a São Paulo sob o fundamento "de que o caso não configura a hipótese de curso experimental previsto no artigo 104 da Lei nº 4.024, e sim, por se tratar de curso novo não regulamentado, na hipótese ao artigo 18 da Lei nº 1.540/68". Grifamos.

O Conselho Federal de Educação voltou a tomar conhecimento dos cursos do artigo 18 somente em 1972 por meio do Parecer-CFE nº 44/72. O artigo 9º do Decreto-Lei nº 464, de 1969, tornou acessíveis a registro os diplomas daqueles cursos, na forma porém do artigo 27 da Lei nº 5.540, de 1968. Sendo, pois, via dos requisitos para o registro o reconhecimento dos cursos, a Universidade Federal de Pernambuco encaminhou consulta àquele Colegiado.

A propósito, o Conselho Federal de Educação fixou as seguintes normas:

1º - Mesmo tratando-se de estabelecimento isolado de ensino superior, os cursos do artigo 18 podem ser criados independentemente de autorização do Conselho de Educação competente. 2ª - Os cursos que não correspondem a profissões regulamentadas ou que não foram determinados pelo Conselho Federal de Educação, nos termos do artigo 26 da lei nº 5.540, de 1968, mas que se enquadram nas categorias previstas no artigo 18 da mesma Lei, devem ser previamente reconhecidos, a fim de que possam ter seus diplomas registrados na forma da lei. 3ª - Antes de ser encaminhado o processo de reconhecimento, a instituição poderá submeter o plano do seu curso ao Conselho Federal de Educação, que declarará se corresponde a um das hipóteses do artigo 18. Somente nestas condições poderá o curso ser reconhecido. 4ª - Quando for o caso de curso de Bacharelado, correspondente a uma licenciatura plena, em funcionamento, na instituição e já reconhecida, o diploma do curso do artigo 18 poderá ser registrado sem a exigência do reconhecimento, mesmo que este não tenha sido solicitado juntamente com o de Licenciatura, desde que sejam obedecidos o currículo mínimo e a duração mínima fixados pelo Conselho Federal de Educação, excluídas naturalmente as matérias pedagógicas que poderão ser substituídas por disciplinas acadêmicas. 5ª - O reconhecimento obedecerá à sistemática legal e às normas do Conselho de Educação competente na forma do artigo 47 da Lei nº 5.540, de 1968, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 842, de 1969 ("Documenta", nº 134, págs.104/109).

Portanto, a instalação e o funcionamento dos cursos do artigo 18 independeriam de todas as exigências previstas, para os cursos do artigo 26, pelas leis ou pelo Conselho de Educação competente.» Tais cursos passariam a sujeitar-se às exigências do reconhecimento, apenas, quando o seu mantenedor viesse a requerê-lo para fins de registro de diplomas.

2.5.3 - Instalado e funcionando como curso local, circunscrito ao sistema de ensino do Estado de São Paulo, o Curso de Ciências Políticas e Sociais apenas recebeu o reconhecimento estadual, adstrito, portanto, ao sistema estadual de ensino. Apesar da limitação do reconhecimento, o voto do ora Relator foi discordante, de modo especial no concernente ao registro dos diplomas na forma da lei federal. 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. Se, de um lado, se omite no tocante ao

reconhecimento, conforme normas fixadas pelo Parecer-CFE nº 44/77, do outro, o Instituto Municipal revelou desinteresse em convertê-lo em um curso do artigo 26, sendo o Curso de Ciências Sociais o modelo por excelência. A omissão ou o desinteresse não recomenda o Instituto, de modo especial, após requerer reiteradamente a redistribuição das vagas desse curso em benefício de outros do regime do artigo 26. O Curso de Ciências Políticas e Sociais, cuja denominação foi havida como inadequada pelo Parecer-CFE nº 294/70 e o currículo mereceu reparos, nada tem a haver com a programação específica do Instituto Municipal, uma vez que os demais cursos são os de Ciências Econômicas e Administração, este com as modalidades de Administração de Empresas e Comércio Exterior. Em relação a estes, aquele curso é um corpo estranho. Além do mais, o mencionado curso, só, ou em confronto com o Curso de Ciências Sociais, que dispõe de um notório mercado de trabalho em âmbito nacional, ainda não demonstrou haver um mercado de trabalho regional, de modo a justificar a sua existência. Talvez, por isso, o Instituto Municipal jamais se interessou em requerer o reconhecimento para efeito de validade nacional. Um dos requisitos para obtê-lo seria, conforme dispõe o Parecer-CFE nº 44/77, a demonstração de que o curso corresponderia a uma das hipóteses do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1968. Tanto antes como hoje, o Instituto Municipal seria incapaz de demonstrar a existência de um mercado de trabalho regional, nem o de traçar o perfil profissiográfico para o atendimento daquele mercado. Ainda agora, segundo declara o Instituto Municipal, para 180 vagas iniciais, inscreveram-se apenas 53 candidatos ao concurso vestibular para dito curso. Registre-se: - quando de sua instalação, o Parecer-CEE nº 238/68 observara que esse curso não figurava entre os considerados prioritários pelo Plano Estadual de Educação. E por decisão de seu mantenedor, o funcionamento do curso foi interrompido durante um ano, pelo menos, conforme se recorda o ora Relator.

2.6 - Interpretar a lei é descobrir a significação da norma jurídica, de que é expressão verbal, a sua exteriorização. Interpretar a lei é pois saber o que a norma jurídica significa, o que determina, ou qual o seu exato sentido. As leis são redigidas em termos gerais e de forma abstrata. No entanto, são elaboradas para a aplicação a casos concretos. A interpretação, portanto, é necessária, como advertem os autores, para que a tese da lei se ajuste à hipótese concreta dos fatos.

2.6.1 - Do exposto, afigura-se claro, positivo que os cursos dos artigos 26 e 18 da Lei nº 5.540, de 1968, pertencem a categorias distintas e até mesmo inconciliáveis. Com efeito, tão logo a formação de que tratam os cursos do artigo 18 vier a corresponder a profissões reguladas em lei ou a atividades profissionais que interessam ao desenvolvimento nacional, portanto, desde que, num e noutro caso, haja um mercado em âmbito nacional, ditos cursos, do artigo 18, serão transferidos para o regime do artigo 26 da Lei.

2.6.2 - Importa agora conhecer a ocasio legis, isto é, o conjunto de antecedentes históricos, os fatos, os acontecimentos sociais que motivaram a elaboração do Decreto-Lei nº 574, de 1968, e sua alteração pela Lei nº 5.850, de 1972, e, por conseguinte, quais as necessidades sociais, cuja solução objetivaram dar.

Em 1968, eclodira na França a "insurreição universitária", que se estendeu às universidades dos demais países da Europa e, a seguir, da América. Entre os elementos detonadores do movimento contrário às estruturas universitárias - alvo imediato - e das estruturas da sociedade - alvo mediato -, se distinguia o ideológico. O movimento foi objeto de análise de educadores, sociólogos, psicólogos, políticos. Em nosso País, ao contrário do que sucedia na Europa e Estados Unidos, por exemplo, havia, como elemento explosivo, a figura do excedente, extinta pela Lei nº 5.540, somente, em novembro de 1968, com a instituição ao concurso vestibular classificatório. Concomitantemente, o ensino secundário e os exames de madureza, em detrimento do ensino voltado para a formação de recursos humanos, exigidos pelo processo de desenvolvimento do País, aumentavam os estoques de candidatos ao ensino superior. Urgia que os limites de vagas não fossem reduzidos por iniciativa das instituições de ensino. As áreas de atrito psicosocial é que deveriam ser reduzidas. Os limites de vagas, em sendo um dado significativo do planejamento educacional, adquiriram importância especial na política do ensino superior. Ademais, o País, em processo de desenvolvimento econômico, demandava, cada ano, mais recursos humanos, de modo especial, nas áreas econômicas secundária e terciária. Os técnicos, que se faziam necessários, não eram apenas os de formação em grau médio, também em grau superior. Na área tecnológica, os especialistas não eram somente os graduados em curso de duração longa, mas igualmente os dos cursos do artigo 23 da Lei nº 5.540, de 1968. Não havia tempo a perder. Esse o

momento do processo do desenvolvimento sócio-econômico do País, em que o Conselho Estadual de Educação, de São Paulo, tomou a iniciativa da criação dos cursos que atualmente caracterizam as Faculdades de Tecnologia. Pois bem. Nesse espaço social, se permitida a expressão, o Governo Federal, pelo Decreto-Lei nº 405, de 31 de dezembro de 1968, permitiu às instituições de ensino o aumento de vagas nos cursos superiores, independentemente de autorização do órgão próprio do sistema de ensino, quando estabelecimentos isolados, tendo em vista, porém, as condições materiais e didáticas e a completa utilização de sua capacidade (art.1º). E se obrigou a proporcionar auxílio financeiro aos estabelecimentos de ensino superior compreendidos nas áreas de saúde, de tecnologia e de formação de professores para o ensino médio (1968), que do auxílio carecessem para aumentar o número de vagas no primeiro ano de seus cursos (art.3º). Foi além o Decreto-Lei nº 405. Deferiu às Universidades competência para ampliar o número de vagas por meio de extensões de cursos (art.4º, § 3º).

Por conseguinte, o Decreto-Lei nº 574, de 1969, constitui um ato a mais na política de expansão do ensino superior, iniciada pelo Decreto-Lei nº 405, com o duplice objetivo de a) - evitar a redução de vagas ao crescente número de candidatos ao concurso vestibular nos cursos em que os seus limites eram fixados pelo Conselho de Educação do respectivo sistema de ensino; b) - ensejar a formação de recursos humanos necessários ao desenvolvimento nacional.

A alteração do Decreto-Lei nº 574, pela Lei nº 5.850, de 1972, ainda é um ato a mais naquela política de expansão do ensino superior. Pela modificação havida, o Decreto-Lei nº 574 continua a vedar a redução do número de vagas iniciais nos cursos para cujo preenchimento é obrigatório o concurso vestibular. Esse número de vagas, referidos nos Decretos-Leis nº 405, de 1968, e 574, de 1969, que o primeiro permitiu o aumento e o segundo veda a redução, será somente aquele dos cursos do artigo 26 da Lei nº 5.540, de 1968, que é fixado pelo Conselho de Educação do sistema de ensino. Do contrário, não haveria razão para que o Governo Federal, em 1968, autorizasse o aumento e, em 1969 ou 1972, vedasse a redução. Em 1968, em 1969, em 1972 e a seguir, os cursos do artigo 18 se instalavam independentemente de normas federais, legais ou do Conselho Federal de Educação (Parecer-CFE nº 44/72). As vagas eram fixadas segundo o arbítrio de seus mantenedores. É portanto evidente

que os cursos referidos nos dois Decretos-Leis, inclusive na alteração introduzida no segundo pela Lei nº 5.850, são a) - cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, e b) - cursos voltados para o desenvolvimento nacional, uns e outros com mercado de trabalho nacional. São cursos, pois cujos limites de vagas, os sujeitam ao artigo 26 da Lei.

Por isso, é que o Decreto-Lei nº 574, com a redação dada ao 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. À luz da política do ensino superior, configurada inicialmente no Decreto-Lei nº 405, de 1968, nenhuma razão há para se falar em prioridades, sob o prisma nacional, no que tange a cursos do artigo 18, a cursos, portanto, interna corporis nas instituições de ensino ou adstritos a mercado de trabalho local. Haveria até uma ilogicidade.

2.6.3 - E o absurdo se torna gritante, após o Parecer nº 3.168, do Conselho Federal de Educação, da lavra do Conselheiro Lafayette de Azevedo Pondé, ilustre professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia, aprovado em data de 10 de novembro de 1977. Com efeito. Decidiu aquele egrégio Colegiado o seguinte: - 1º) - os cursos do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1968, no sistema federal de ensino e nos sistemas estaduais não amparados pelo disposto no artigo 15 da Lei nº 4.024, de 1961, sujeitam-se ao Conselho Federal de Educação; 2º) - o Conselho Federal de Educação poderá disciplinar o processo do reconhecimento, estabelecendo, entre os requisitos deste, que a instalação do curso tenha sido precedida de um plano, por ele aprovado. Esta subordinação a um plano de estudos já admitida no Parecer-CFE nº 44/72, homologada por ato ministerial, valerá como instrumento de ordenação, em função das exigências de ordem nacional, que justifiquem o reconhecimento. Em consequência, caberá, observa o Parecer, aos Conselhos de Educação, nos Estados que atendam ao citado artigo 15, a competência para, nos respectivos sistemas, disciplinarem os cursos do artigo 18.

Ressalte-se que, mediante a Resolução nº 17/77, o Conselho Federal de Educação expediu normas aplicáveis aos cursos do artigo 18, sujeitos à sua competência.

Assim, consagra-se, uma vez mais, que os cursos do artigo 18 são cursos locais, não inseridos entre as prioridades do interesse nacional.

2.6.4 - Quer se considere, de per si, a vontade do legislador, ~~quer~~ a vontade da Lei, quer a finalidade da lei, quer se considerem as necessidades sociais que a lei pretende solucionar, quer sejam esses critérios de interpretação da lei levados em conta globalmente, não será verossímil, não será viável, não será crível, não se coadunará com o bom senso, não se ajustará à lógica do razoável o admitir-se tenha o Decreto-Lei nº 574, de 1969, com a redação dada pela Lei nº 5.850, de 1972, querido declarar equivalentes, para a redistribuição de vagas iniciais, os cursos dos artigos 26 e 18.

2.7 - Estenda-se porém a tolerância, apenas para argumentar, até o extremo de se aceitar que haja a equivalência dos citados cursos para o efeito de redistribuição de vagas. Os cursos porem deveriam ser classificados em a) - não reconhecidos; b) - reconhecidos no sistema de ensino, de acordo com normas locais; c) - reconhecidos no sistema, mas de conformidade com as normas baixadas pelo Conselho Federal de Educação, como figuram no Parecer-CFE nº 44/72. Estas normas aplicavam-se a todos os sistemas de ensino até o Parecer-CFE nº 3.168/77. A importância deste Parecer está em que contém a interpretação do artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1968, pelo Conselho Federal de Educação no uso de sua competência de que trata o artigo 46 daquela Lei.

O Curso de Ciências Políticas e Sociais está reconhecido pelo Conselho Estadual de Educação, segundo porém suas próprias normas. Em face do Parecer-CFS nº 44/72, esse reconhecimento poderá ter validade estadual. O Parecer-CFE nº 3.168/77 é muito recente. O Conselho Estadual de Educação ainda não se manifestou sobre normas de reconhecimento dos cursos do artigo 18 e, portanto, sobre a deliberação que deverá adotar em relação ao Curso de Ciências Políticas e Sociais.

Do exposto se infere que, admitida a hipótese acima configurada, somente os cursos do artigo 18, reconhecidos conforme as normas do Parecer-CFE nº 44/72, poderiam usufruir das vantagens do Decreto-Lei nº 574, de 1969, com sua atual redação, desde que satisfeitos as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura.

2.8 - A menção a prioridades leva o Relator a expor o derradeiro argumento em favor de seu entendimento, desfavorável ao requerimento do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul. Embora

sua natureza seja legal, o argumento, por sua simplicidade, dispensará a audiência da Comissão do Legislação e Normas.

Vejamos. As Leis são passíveis de classificação. Apesar de não haver consenso entre os autores quanto às denominações das leis, há porém concordância, na geralidade deles, no que tange aos critérios de classificação. Assim, entre as espécies de leis, existe a das leis bastantes em si (VICENTE RAU), ou leis auto-exeqüíveis (ARNOLD WARD), ou leis autônomas (LIMONGI FRANÇA), ou leis auto-aplicáveis. Estas são leis aplicáveis, após a sua publicação, entrando em vigor na data fixada, independentemente de quaisquer outros atos do Poder Legislativo ou do Executivo. A outra espécie é a das leis não bastantes por si, leis não auto-exeqüíveis, leis não autônomas, ou não auto-aplicáveis. São leis que dependem de regulamentação para serem aplicadas, para se tornarem obrigatórias.

"O poder de elaborar as leis cabe ao Legislativo - escreve ARNOLD WARD -, enquanto o poder de regulamentar é do Executivo; a norma legal é apenas dependente da Constituição, enquanto o regulamento depende das normas legais vigentes. Havendo necessidade de regulamentação, seja pela própria natureza da lei, seja por constar explicitamente da mesma, a parte da lei que depende de regulamentação só entrará em vigor, após a referida regulamentação. Ao Executivo cabe, pela Constituição, a função de regulamentar as leis, podendo modificar a regulamentação, sem autorização especial, desde que o decreto obedeça ao espírito e os termos da lei regulamentada" ("Curso de Direito Civil", Parte Geral, pág.77).

Ora, diz o Decreto-Lei nº 574, com a redação dada ao seu artigo 1º pela Lei nº 5.850, de 1972, que as instituições de ensino superior, cujos limites de vagas iniciais, cujo preenchimento dependa de concurso vestibular, poderão redistribuir essas vagas, independentemente do Conselho Federal de Educação, desde que o número delas permaneça o mesmo " e sejam respeitadas as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Educação e Cultura". Grifamos.

É fato notório que as prioridades entre os cursos não foram estabelecidas pelo ministério da Educação e Cultura. E não o foram porque o Poder Executivo ainda não regulamentou a referida parte do Decreto-Lei nº 574 com a alteração retro mencionada.

Não padece de dúvida que o dispositivo do § 1º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 574, de 1969, com a redação dada pela Lei nº 5.850,

de 1972, é norma legal não bastante em si, ou não auto-exeqüível, ou não autônoma, ou ainda não auto-aplicável.

A vontade das instituições de ensino não supre a inexistência do regulamento de uma lei.

Pois bem. Ainda que, para argumentar, se admitisse a aplicação do Decreto-Lei nº 574, de 1969, com a redação que lhe deu a Lei nº 5.850, de 1972, aos cursos enquadrados no artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1968, não reconhecidos, de acordo com as normas fixadas pelo Parecer nº 44/72, do Conselho Federal de Educação, a redistribuição das vagas dos cursos do artigo 18 em benefício de cursos do artigo 26 da Lei nº 5.540, de 1968, seria legalmente impossível, em virtude de ainda não haver regulamentação concernente à norma jurídica inscrita no § 1º do artigo 1º do Decreto-Lei nº 574, de 1969, com a redação dada pela Lei nº 5.850, de 1972.

Se realizada, isto é, se regulamentado o Decreto-Lei nº 574, de 1969, a aplicação deste ainda ficaria sujeita a um requisito, qual seja, o da fixação das prioridades, pelo Ministério da Educação e Cultura, entre os cursos, cujas vagas iniciais-sejam preenchidas mediante concurso vestibular.

Por conseguinte, enquanto não houver regulamentação do Decreto-Lei nº 574, ou, em havendo, o que se propee por amor ao debate, não houver a fixação das prioridades dos cursos, a redistribuição de vagas, se realizada, será ato nulo.

II - CONCLUSÃO

Com fundamento nas razões expostas no Parecer, indefere-se o pedido do Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul para redistribuir 127 vagas, das 180 fixadas para o Curso de Ciências Políticas e Sociais, curso de que trata o artigo 18 da Lei nº 5.540, de 1968, para os Cursos de Ciências Econômicas e de Administração, modalidades Administração de Empresas e Comércio Exterior, cursos a que se refere o artigo 26 da citada Lei nº 5.540.

São Paulo, 15 de fevereiro de 1978

Conselheiro Lopes Casali - Relator

III - DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara do Ensino do Terceiro Grau adota como seu parecer o voto do Relator.

Presentes os nobres Conselheiros: Alpínolo Lopes Casali, Celso Volpe, Dalva Assumpção Soutto Mayor, Eurípedes Malavolta, Henrique Gamba, xxxxx xxxxxxxxx xxxxxxxx, xxxx xxxxxxxxxx xx, Paulo Gomes Romeo e Paulo Nathanael Pereira de Souza.

Sala da Câmara do Terceiro Grau, em 26/01/1978

a) Cons. Paulo Gomes Romeo - Presidente

IV - DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão da Câmara do Ensino do Terceiro Grau, nos termos do Voto do Relator.

Sala "Carlos Pasquale", em 15 de fevereiro de 1978

a) Consº MOACYR EXPEDITO M. VAZ GUIMARÃES
Presidente