

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Projeto de Lei n.º 4.560, de 2001 (Do Sr. Alberto Goldman)

Altera os arts. 45 e 48 e acrescenta o art. 55 à Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Voto em separado (Sr. Luiz Eduardo Greenhalgh)

I – Relatório

O Projeto de Lei n.º 4.560, de 2001 dispõe sobre centros universitários e sua autonomia.

A Comissão de Educação, Cultura e Desporto apreciou o mérito e aprovou um substitutivo.

Encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise da constitucionalidade da proposta, com Relatório favorável elaborado pelo Deputado Aloysio Nunes Ferreira.

É o relatório.

II – Voto em separado do Dep. Luiz Eduardo Greenhalgh

O objeto central da proposição é:

"Seria constitucional projeto de lei que altera a LDB dando autonomia aos centros universitários, permitindo, a estes, inclusive, registrar seus diplomas?"

Para a análise do mesmo iremos buscar respaldo nos fundamentos da Constituição da República Federativa do Brasil.

II.a – A topografia constitucional da educação

O art. 6º e o art. 205 da CF elevam a educação ao nível dos direitos fundamentais do homem. Senão vejamos.

"Art. 6º. São direitos sociais **a educação**, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."

Esse pressuposto, traduz o direito fundamental positivado: a educação.

"Art. 205. A **educação**, direito de todos e dever do Estado e da família, será **promovida e incentivada com a colaboração da sociedade**, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

Aqui, destaca-se a obrigação da prestação social do Estado e da família com a educação **em parceria com a sociedade**, objetivando o preparo para exercitar a cidadania e qualificar o trabalho.

A partir desses pressupostos, podemos **inferir** que o Estado, família e **sociedade** devem se aparelhar para fornecer, a todos, os serviços educacionais conforme os princípios elencados no art. 206 da Constituição da República Federativa do Brasil:

"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I – **igualdade** de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – **liberdade** de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – **pluralismo** de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV – **gratuidade** do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V – **valorização** dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI – gestão **democrática** do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de **qualidade**."

Isso significa que todas as normas sobre educação e ensino, devem ser **interpretadas** em função dos pressupostos constitucionais acima elencados – **igualdade** para participar da escola; **liberdade** na assimilação e contemplação do pensamento; **qualidade** e **democracia** – sendo que o Estado tem o dever de promover a educação com a **colaboração da sociedade** de **forma universal** e **essencial**. A preferência é pelo ensino público, pelo que a **iniciativa privada**, nesse campo, é livre.

Portanto, é axiomático dizer que o direito à educação insere-se no quadro contemporâneo das **liberdades públicas** reais, como uma de suas expressões mais significativas. Deve-se garantir o acesso das pessoas ao sistema educacional instituído pelo Estado, com colaboração da sociedade.

O direito à educação exprime, de um lado, no plano do direito positivo, a exigência de solidariedade social, e pressupõe, de outro, a asserção de que a dignidade humana só se afirmará com a existência de **mais liberdade e menos privilégios**. Esse direito tem como sujeito passivo o Estado, posto ser crédito do indivíduo com relação à coletividade, ou seja, foi a coletividade – em seu papel de corpo institucional e político –, quem assumiu a responsabilidade de atendê-lo.

II.b – A inserção constitucional da autonomia universitária

A **universidade** representa na globalidade do contexto jurídico-social, um dos instrumentos, na esfera do ensino superior, de adimplemento, pelo Estado, do **dever-função** que lhe cometeu o ordenamento constitucional.

Delimitou no art. 207 o que já integrava o sistema jurídico como lei e não como norma constitucional. Senão vejamos.

"Art. 207. As universidades gozam de **autonomia** didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão."

Portanto, o que se vê é que com esse artigo operou-se, na realidade, a **constitucionalização** de um princípio já anteriormente consagrado na **legislação** ordinária de ensino (art. 9º do Decreto n.º 19.851 de 1931). Infere-se, assim, a expressiva **garantia** da autonomia às universidades.

Bom, devemos perceber que mesmo tendo sido erigido a princípio constitucional, seu conteúdo intrínseco não foi alterado. A única e efetiva diferença é a **eficácia derrogatória** e irrecusável da norma que o contempla, cuja supremacia se impõe à observância necessária do legislador ordinário. Aqui esta, portanto, a única – embora relevantíssima – modificação gerada pelo preceito consubstanciado no artigo 207 da Lei Maior.

Isso não leva a concluir que somente as universidades podem possuir autonomia por ser regra estabelecida na Constituição Federal. Até porque antes de 1988 a regra de autonomia universitária era legal e não regra constitucional. Não há qualquer restrição constitucional para o atributo de autonomia aos centros universitários. O ponto fucral é que a primeira é constitucional e a segunda será legal.

II.c – Análise da Proposição: a Universidade e os Centros Universitários

O **Projeto de Lei n.º 4.560/2001** pretende alterar, acrescer artigos – 45, 55 e § 1º do 48 da Lei 9.394/96 – LDB, com o principal objetivo de dar autonomia legal aos centros universitários.

Para tanto, no art. 1º, o Projeto classifica as instituições de ensino superior:

"Art. 1º. O art. 45 da Lei da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

Parágrafo único. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior organizam-se como:

- I – universidades
- II – centros universitários
- III – faculdades integradas
- IV – faculdades
- V – institutos ou escolas"

Pode-se observar que o dispositivo acima já consta do sistema jurídico, apresentado no **Decreto** presidencial **n.º 3.860/01**, pelo qual organiza o ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências regulamentando as leis: 4.024/61, 9.131/95 e 9.394/96.

O art. 7º do diploma prescreve:

"Art. 7º Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior do Sistema Federal de Ensino, classificam-se em:

- I – universidades;
- II – centros universitários; e
- III – faculdades integradas, faculdades, institutos ou escolas superiores.

Portanto, se já existe decreto presidencial regulamentando tal tema, não há qualquer impossibilidade jurídica de inscrever o mesmo em lei ordinária. Até porque, se o Poder Executivo Federal elaborou legislação – sendo isso atributo do seu poder regulamentar –, não há qualquer razão que impeça o Poder Legislativo de atribuir destaque hierárquico ao mesmo, por meio de elaboração de projeto de lei ordinária. Trata-se de efetivar o real atributo/competência do Poder Legislativo: **inovar** o ordenamento jurídico por intermédio de lei. Efetiva o princípio constitucional da separação de poderes, posto que há competência do Poder Legislativo para criar, inovar, alterar leis, por intermédio do procedimento legislativo.

O art. **2º** do Projeto pretende acrescentar art. 55, renumerando os seguintes da Lei n.º 9.394/96:

"Art. 55 Os centros universitários são instituições de ensino superior pluricurriculares, que se caracterizam pela **excelência** do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar."

Este artigo busca **conceituar** os centros universitários.

Para tanto, se vale de um outro conceito muito próximo: o de universidades - art. 52 da Lei 9.493/01.

"Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracteriza por:

I – produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II – um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado e doutorado;

III – um terço do corpo docente em regime de tempo integral."

Antes de concluir o raciocínio imposto devemos retratar os demais parágrafos do art. 55, projetados no art. 2º da proposição e, também, explicitar o art. 3º do PL.

"§ 1º Os centros universitários credenciados gozam de **autonomia** para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes, obedecidas as normas gerais do respectivo sistema de ensino.

§ 2º É facultada a criação de centros universitários especializados por campo de saber.

Art. 3º. O Artigo 48, no seu § 1º, da Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º Os **diplomas expedidos** pelas universidades e **centros universitários** serão por eles próprios registrados, e aqueles conferidos pelas demais instituições serão registradas em instituições universitárias, indicadas pelo Conselho Nacional de Educação."

O tema central a ser tratado, agora, é a **autonomia**. Pressuposto constitucional que objetiva assegurar às universidades um grau razoável de auto-governo, de auto-administração e de auto-regência dos seus próprios assuntos e interesses, **sempre sob o controle estatal**, em função de sua tríplice destinação: o **ensino** (transmissão de conhecimento), a **pesquisa** (produção de novos conhecimentos) e a **extensão** (prestação de serviços à comunidade).

Mas essa autonomia é pressuposto exclusivo das universidades?

Do ponto de vista de inserção constitucional da regra de autonomia universitária, sim. Mas **não é exclusiva a possibilidade jurídica** da **autonomia** somente às universidades. Portanto, outras organizações que integram o sistema federal de ensino superior podem possuir uma autonomia regulada por lei, desde que tenha esteio constitucional. Em uma – universidades –, a autonomia é constitucional, na outra – centros universitários –, a autonomia é legal.

De que forma encontramos pressupostos constitucionais para fazer essa interpretação?

A Constituição Federal destacou que a educação é garantia fundamental, devendo o Estado, a família, com colaboração e incentivo da sociedade, exercê-la (art. 205) e se o ensino é livre à iniciativa privada, sob o controle do poder público e o respeito às normas gerais atribuídas à educação (art. 209), **não** há qualquer **óbice constitucional** atribuir o dever-poder da autonomia aos centros universitários.

Repita-se: não há qualquer inferência que ofenda a essência constitucional. A educação é dever do Estado, da família, com a contribuição e incentivo da sociedade, sendo livre à iniciativa privada, que deve preservar os princípios constitucionais – art. 208, a autonomia universitária – art. 207, o respeito às normas gerais da educação e autorizada pelo poder público – incisos I e II do art. 209.

A autonomia constitucional das universidades é derivada de **desejos** constitucionais maiores, tais como:

- a) a **liberdade** de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber (artigo 206, II);
- b) o **pluralismo** de idéias e de concepções pedagógicas (art. 206, III);
- c) a **gestão democrática** do ensino público (art. 206, IV);
- d) a **garantia do padrão** de qualidade do ensino (art. 206, VII);
- e) a **promoção humanística, científica e tecnológica** do País (art. 214,V).

Sendo os centros universitários instituições de ensino superior que preservam, resguardam e executam esses princípios – **dever/ônus**, não há motivo para não atribuir o **poder/competência** da autonomia legal, até porque ela estará sob o total controle do poder público.

Aí está o pressuposto que implica a busca do grau de excelência pelos centros universitários. Há, então, possibilidade **jurídico-constitucional** de dar aos centros universitários a autonomia legal, posto que percebe-se previsão constitucional que respalda a garantia legal – art. 205, 206 e 209.

Os centros universitários são instituições de ensino superior não decorrentes diretamente da **auto-aplicabilidade** do art. 207 da Constituição, mas sim de classificação normativa **infraconstitucional** respaldada no pressuposto constitucional do artigo 209 que garante que o ensino é livre à iniciativa privada.

Tanto é assim, que a própria **Lei de Diretrizes e Bases** (Lei n.º 9394/96) em seu **art. 54, § 2º** permite a extensão das atribuições de autonomia universitária a instituições que comprovem alta qualificação para ensino ou para pesquisa, com base em avaliação realizada pelo poder público.

Com isso, o **Decreto 3.860/02**, de 2001 em seu **art. 11** estende aos centros universitários a **autonomia** querida e referida no Projeto de Lei ora em apreço – PL n.º 4.560/01.

Essencialmente, o exercício do direito à educação dos **centros** só é efetivado porque visa o pleno desenvolvimento da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e qualificando-a para o trabalho; porque garante a igualdade de condições para o acesso, a liberdade no conhecer, a valorização dos profissionais e a qualidade do ensino. E se assim não o for, o **Estado** deverá **desautorizar** o seu dever-poder, impedindo o seu exercício. Mas, se cumprir os atributos constitucionais da educação não há qualquer legitimidade para a intervenção estatal.

Com isso, pode-se inferir na **constitucionalidade** dos §§ 1º e 2º do art. 55 projetado no art. 2º da proposição e em seu art. 3º. Há permissão constitucional para dar infra-estrutura autônoma-legal aos centros universitários.

III – Conclusão

1 - O direito à educação insere-se no quadro contemporâneo das liberdades públicas. Sendo assim, é axiomático que se garanta o acesso das pessoas ao sistema educacional.

2 - O grau de excelência das universidades nasce no contexto constitucional e se reflete no contexto legal. Já a autonomia dos centros universitários pode ser atributo legal devido a permissão constitucional.

3 - O art. 1º do Projeto de Lei ora analisado é perfeitamente jurídico por dar maior *status* legal – lei ordinária X decreto –, às instituições de ensino superior.

4 – Pode-se dar autonomia legal aos centros universitários por possuir infra-estrutura constitucional para tanto.

5 - Os §§ 1º e 2º do art. 55 projetado no art. 2º da proposição e o art. 3º são constitucionais.

Diante do todo exposto, nosso voto é pela constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 4.560, de 2001, com apresentação de sugestão de Substitutivo abaixo.

Sala da Comissão, em de de 2002.

LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Deputado Federal

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

Substitutivo ao PL n.º 4.560, de 2001 (Do Sr. Alberto Goldman)

Altera os arts. 45 e 48 e acrescenta o art. 55 à Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. O art. 45 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

“Parágrafo único. Quanto à sua organização acadêmica, as instituições de ensino superior organizam-se como:

- I – universidades
- II – centros universitários
- III – faculdades integradas
- IV – faculdades
- V – institutos ou escolas.”

Art. 2º. Acresce-se o art. 54-A à Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

“Art. 54 – A. Os centros universitários são instituições de ensino pluricurriculares, de formação dos quadros profissionais de nível superior, que se caracterizam por:

- I – qualidade e excelência do ensino oferecido;
- II – cinqüenta por cento do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;
- III – efetivas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar.”

§ 1º. Os centros universitários credenciados gozam de autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes, obedecidas as normas gerais do respectivo sistema de ensino.

§ 2º. É facultada a criação de centros universitários especializadas por campo do saber.”

Art. 3º. O § 1º do art. 48 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 1º. Os diplomas expedidos pelas universidades e centros universitários serão por eles próprios registrados, e aqueles conferidos pelas demais instituições **não-universitárias** serão registrados em **universidades** indicadas pelo Conselho Nacional de Educação."

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2002.

LUIZ EDUARDO GREENHALGH
Deputado Federal