

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.080, DE 2003

(apensado o projeto de lei nº 2.085, de 2003)

Dispõe sobre criação de universidades, autorização de funcionamento de instituições de ensino superior, formação de professores e dá outras providências.

Autor: Deputado PAES LANDIM

Relator: Deputado LELO COIMBRA

I - RELATÓRIO

Pelo projeto de lei principal, pretende seu autor reservar exclusivamente às universidades as prerrogativas da autonomia prevista no art. 207 da Constituição Federal. Para tanto, determina que os centros universitários, em um prazo de três anos, transformem-se em universidades. Caso contrário, terão cassados o seu reconhecimento, credenciamento ou autorização de funcionamento, resguardados os direitos dos alunos matriculados para conclusão de seus cursos.

A proposição abre também igual prazo para que as instituições de ensino superior inseridas nos sistemas estaduais de ensino optem por se transferir para o sistema federal de ensino. Esgotado esse período, as que não fizerem opção permanecerão definitivamente vinculadas aos respectivos sistemas estaduais. A estes só será possível autorizar o funcionamento de novas instituições de educação superior se forem criadas e mantidas pelos poderes públicos estaduais ou municipais.

A seguir, o projeto volta-se para a formação de professores. Inicialmente, autoriza os entes federados a firmar convênios com instituições públicas ou privadas de ensino para preparação, formação e treinamento de seus professores. Propõe então modificação na redação do art. 62, da Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Esse dispositivo trata da formação mínima para o exercício da docência na educação básica. Além do curso de licenciatura, de graduação plena, faz menção ao curso de pedagogia para a formação do docente. Dispõe ainda, sobre esse tema, que o professor estará apto a lecionar o conteúdo ou disciplina que tiver cursado, com aprovação, pelo menos em quatro semestres ou duas séries anuais. Em caso de insuficiência de professores formados, fica autorizado o exercício da docência, por prazo de dois anos, por estudantes em formação superior que tenham cursado com aprovação o conteúdo ou disciplina por pelo menos dois semestres letivos ou uma série anual.

Segue a proposição modificando o art. 24 da LDB, para alterar a carga horária anual mínima da educação básica para novecentos e setenta e cinco aulas, cada uma com duração de cinquenta minutos (se diurna) ou de quarenta minutos (se noturna), distribuídas por pelo menos cento e noventa e cinco dias de cinco aulas e de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo destinado a exames finais, recuperação, recreios, intervalos e atividades extraclasse, quando houver.

O projeto altera o inciso II do art. 44 da LDB, para inserir, como requisito adicional para ingresso em cursos de graduação, que o candidato tenha frequentado, na 3ª série do ensino médio, o mínimo de horas-aula e de dias letivos previstos pela lei.

Também se propõe a modificar o art. 34 da LDB, que trata da jornada escolar diária no ensino fundamental, substituindo a expressão “quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula” por “cinco horas-aula” (com duração de cinquenta ou quarenta minutos, se diurnas ou noturnas). Ressalvam-se, contudo, os casos de ensino noturno supletivo e formas alternativas de organização autorizadas pela lei.

Finalmente, o projeto oferece dispositivo que autoriza as instituições de ensino a admitir estudantes de ensino médio e superior como monitores ou instrutores, para prestação de serviço como auxiliares de ensino,

por até vinte e cinco horas semanais, mediante remuneração ou concessão de bolsas de estudo sem vínculo empregatício ou de trabalhador autônomo.

O projeto de lei apensado, do mesmo autor, retoma o tema da contratação dos estudantes de ensino médio e superior como auxiliares de ensino, para atividades de monitoria e instrutoria. Autoriza os órgãos públicos e as pessoas jurídicas de direito público ou privado a conceder bolsas de estudos a estudantes do ensino fundamental, médio superior ou profissionalizante, mediante o pagamento de anuidades escolares em instituições educacionais privadas.

Os concedentes de bolsas de estudos ou de atividades de monitor ou instrutor poderão exigir dos beneficiários, como contrapartida, prestação de serviços compatíveis por até vinte e cinco horas semanais, assegurando-lhes plano de saúde e seguro contra acidentes.

Esta concessão de bolsa ou exercício de atividades de monitoria ou instrutoria, com duração mínima de doze meses, não caracteriza vínculo empregatício ou relação de trabalho autônomo. O concedente poderá exigir do beneficiário comprovação mensal de pagamento de gastos com estudo.

Os projetos em questão já foram apreciados pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público que, em sua reunião do dia 14 de maio de 2008, manifestou-se pela sua rejeição. As principais razões para esse posicionamento foram: a) entendimento de que a criação de centros universitários se encontra devidamente regulamentada por normas emanadas pelo Poder Executivo, que estabelecem com clareza os limites e possibilidades de autonomia acadêmica dessas instituições; b) a obrigatoriedade de transformação desses centros em universidades desconsidera que já existem, fixadas pelo Poder Executivo, normas para o credenciamento de instituições de educação superior como universidades; c) a eventual opção das instituições mantidas pelos entes federados subnacionais pelo sistema federal de ensino contraria o princípio constitucional de autonomia desses entes; d) a possibilidade de realização de convênios para formação de profissionais da docência já se encontra abrigada na legislação em vigor; e) a admissão de estudantes como monitores ou instrutores pode ser atendida nos termos já regulamentados pela legislação referente a estágio de estudantes.

No âmbito desta Comissão de Educação, as iniciativas não foram receberem emendas.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto principal abrange várias questões relativas à educação escolar brasileira. Certamente a intenção de seu autor é a de contribuir para o seu melhor funcionamento e para a sua qualidade. Há, porém, algumas questões importantes a ser ponderadas.

A Lei nº 9.394, de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, não estabeleceu nenhuma tipologia para as instituições de educação superior, destacando apenas, dentre estas, a existência de universidades, por sinal mencionadas desde logo pela Constituição Federal. Na busca de suprir esta lacuna, o Poder Executivo editou o Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997, que regulamentou *“para o sistema federal de ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 55 e 88, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”*. Tal decreto previu cinco formas de organização das instituições de educação superior: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades, institutos superiores ou escolas superiores. Aos centros universitários credenciados foi estendida a autonomia para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas. A eles também poderiam ser estendidas outras dimensões da autonomia universitária, nos termos dos respectivos atos de credenciamento pelo Poder Executivo.

O mencionado decreto foi logo substituído pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, que manteve as disposições referentes aos centros universitários, acrescentando a autonomia para remanejar ou ampliar vagas em seus cursos já existentes. Este último diploma legal foi revogado pelo Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que seguiu prevendo os mesmos tipos de instituições e manteve as prerrogativas de autonomia para os centros universitários.

Pelo Decreto nº 4.913, de 11 de dezembro de 2003, pretendeu o Poder Executivo proibir o surgimento de novos centros universitários, mantendo, porém, a possibilidade de credenciamento para os

processos em andamento no Ministério da Educação e as prerrogativas de autonomia daqueles já credenciados e daqueles que ainda viessem a sê-lo, dentre os casos em tramitação. O decreto admitia ainda o surgimento de centros de ensino superior, sem conceituá-los. Esse decreto, contudo, foi revogado pelo Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006, que dispôs especificamente sobre os centros universitários, restabelecendo integralmente sua conceituação, suas prerrogativas de autonomia, inclusive no que se refere ao registro de diplomas dos cursos por eles oferecidos. Este decreto se articula com o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que *“dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino”*. Esse decreto, revogando o Decreto nº 3.860, de 2001, faz referência a três tipos de instituição: universidades, centros universitários e faculdades.

Há mais de quinze anos, portanto, está assim organizada a oferta da educação superior e o exercício do poder regulatório do Estado com relação à autorização e credenciamento de instituições de ensino. Segundo dados do Censo da Educação Superior, da responsabilidade do Ministério da Educação, o País contava, em 2011, com 131 centros universitários, sendo 7 públicos e 124 particulares. Esse número é inferior, mas nem tanto, ao de universidades: 190, sendo 102 públicas e 88 particulares. Observe-se, portanto, que a modalidade institucional denominada centro universitário passou a integrar, de modo significativo, o quadro de organização da educação superior brasileira. As principais exigências para seu funcionamento, além da qualidade acadêmica, são a manutenção de um quinto do corpo docente em regime de tempo integral e um terço dos professores, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado.

Não parece haver nenhum impedimento legal ou administrativo para que o Poder Executivo disponha sobre a tipologia das instituições de ensino superior. Diferentemente do que dispunha a Lei nº 5.540, de 1968, a atual LDB não define os tipos de instituição por meio das quais deve ser ministrada a educação superior. Limita-se a dispor, em seu art. 45, que *“a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”* e sobre as universidades. Nada estabelece para as demais instituições, cuja existência, contudo, como já afirmado, está prevista. Ora, se a lei prevê e não define diretamente, não parece haver óbice para que esta definição seja feita pelos

órgãos responsáveis da União ou dos entes subnacionais que possuem atribuições relativas à educação superior, desde que não contrariem a legislação em vigor.

Ainda que fosse desejável a definição da tipologia de instituições de educação superior na própria LDB (pois afinal se trata de algo estrutural do sistema de ensino), a sua normatização por ato regulamentar do Poder Executivo é plenamente válida. Houve, por sinal, uma tentativa nessa direção, por meio do projeto de lei nº 4.560, de 2001, que inseria no texto da Lei a tipologia das instituições e a autonomia dos centros universitários prevista no Decreto nº 2.306, de 1997, já mencionado.

Quanto à extensão de prerrogativas de autonomia aos centros universitários, ela é consistente com o que dispõe o § 2º do art. 54 da LDB, segundo o qual *“atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público”*.

A análise parece demonstrar que as medidas propostas pelo projeto principal, relativas aos centros universitários, vão de encontro à organização já estabelecida e consolidada da educação superior e sobre a qual o Poder Executivo, no exercício de suas competências legais, vem exercendo seu poder regulatório. Não parece haver razões para promover as profundas alterações sugeridas pela proposição.

Com relação à opção das instituições de educação superior criadas, autorizadas, credenciadas ou reconhecidas pelos sistemas estaduais de ensino, é preciso considerar que o ordenamento jurídico da educação brasileira não admite a adesão de uma instituição a um sistema de ensino, a qualquer título. A inserção das instituições educacionais nos respectivos sistemas de ensino está claramente definida no arcabouço legal vigente. A partir do mandamento constitucional que afirma a existência dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 211 da Constituição Federal), a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, delimita claramente, em seus arts. 16, 17 e 18, a composição desses sistemas:

“Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação.”

Observe-se, portanto, que as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público estadual e do Distrito Federal e pelo Poder Público municipal integram, para todos os efeitos, os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. E a esses compete, nos termos do inciso IV do art. 10 da mesma Lei nº 9.394, de 1996, “*autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.*”

Não há, pois, nos termos dessa organização federativa da educação brasileira, hipótese de que uma instituição, por ato próprio ou de sua mantenedora, deixe de participar, integral ou parcialmente, de um sistema de ensino, para incorporar-se a outro. Essa é a regra geral. A única exceção se encontra no art. 25 da Lei nº 12.888, de 18 de julho de 2012, pelo qual as instituições não integrantes do sistema federal de ensino podem requerer a sua adesão a este sistema unicamente com a finalidade de participar do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), que trata da concessão de bolsas de estudos como

compensação para o pagamento de dívidas tributárias as instituições com União.

A possibilidade de celebração de convênios dos entes federados com instituições públicas e privadas para qualificação de professores já se encontra prevista na legislação, não sendo necessária a autorização legislativa constante do projeto.

A nova redação proposta para o “caput” do art. 62 da LDB, referente à formação mínima para o exercício da docência encontra-se prejudicada pela recente publicação da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que deu a seguinte redação a esse dispositivo:

“Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.”

Os parágrafos propostos pelo projeto não consideram que os cursos de formação de professores são específicos, habilitando para a docência multidisciplinar (na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental) ou de componentes curriculares específicos (nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio).

Não parece também haver vantagem na nova contagem de tempo para estabelecer a carga horária mínima de estudos na educação básica. A norma atual, de um mínimo de 800 horas anuais, distribuídas por pelo menos 200 dias letivos, atende às finalidades, além de preservar, sem prejuízo da unidade nacional, a autonomia dos entes federados em estabelecer os tempos dos espaços didáticos de aulas praticados por seus respectivos sistemas de ensino. A legislação atual também prevê uma jornada escolar diária de quatro horas de efetivo trabalho em sala de aula, sem aí computar, portanto, intervalos, recreios e outras atividades.

As normas sugeridas para as atividades de monitoria e instrutoria, no projeto principal e no apensado, não parecem substituir, com vantagem, aquelas já definidas na Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008, que dispõe sobre o estágio de estudantes. Aí se encontra previsto, além do

estágio curricular obrigatório, o estágio não obrigatório, tanto para estudantes de nível médio como de nível superior. A lei prevê a remuneração desse estágio com bolsa de estudo ou outra forma de contraprestação, estabelece a duração da jornada semanal do estagiário, auxílio-transporte, a aplicação da legislação da saúde e segurança no trabalho, e recesso durante as férias escolares. O estágio, nos termos da Lei, não caracteriza vínculo empregatício.

Finalmente, resta examinar o dispositivo que, no projeto principal, altera o inciso II do art. 44 da LDB. O objetivo é impedir que o estudante ingresse na educação superior sem ter cumprido a carga horária mínima, em termos de horas e de dias letivos, referente ao 3º ano do ensino médio. A ideia, em princípio, é louvável, mas desconsidera que há várias formas do estudante obter o diploma de conclusão do ensino médio, entre elas a modalidade de exames supletivos ou resultado satisfatório no Exame Nacional do Ensino Médio. Essas formas não estão contempladas no texto da proposição.

Tendo em vista o exposto, voto pela rejeição do projeto de lei nº 2.080, de 2003, principal, e do projeto de lei apensado, nº 2.085, de 2003.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado LELO COIMBRA
Relator