



COMISSÃO DE EDUCAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 828, DE 2015

Autoriza o Poder Executivo a adotar procedimentos legais e administrativos para ampliar e diversificar as atividades acadêmicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR, de modo a incorporar o atendimento acadêmico realizado pelas universidades estaduais do Estado do Paraná.

Autor: Deputado ALFREDO KAEFER

Relator: Deputado DANILO CABRAL

I - RELATÓRIO

Pelo projeto de lei em análise, propõe seu autor que o Poder Executivo seja autorizado a adotar procedimentos para incorporar, à Universidade Federal do Paraná – UFPR, as atividades acadêmicas e o corpo discente das universidades mantidas por esse estado. Prevê a possibilidade de continuidade de atuação de servidores docentes e não docentes, do quadro funcional estadual, que vierem a ser cedidos. Dispõe ainda que a UFPR seja a destinatária exclusiva do patrimônio das universidades estaduais que vier a ser doado pelo estado à União.

Cumpridos os requisitos de natureza administrativa e material, o corpo discente então matriculado nas universidades estaduais passará a integrar o alunado da UFPR, sem adaptações ou qualquer outra exigência.

Finalmente, a proposição condiciona a implementação das medidas à consignação da necessária dotação no Orçamento da União.



A matéria já foi apreciada pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público que, em sua reunião de 19 de agosto do corrente ano, aprovou parecer favorável do Relator nesse colegiado, o Deputado Ricardo Barros.

No âmbito desta Comissão de Educação, transcorrido o prazo regimental, não foram oferecidas emendas ao projeto.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto propõe, na prática, a absorção, pela Universidade Federal do Paraná, das universidades estaduais desse estado. Argumenta que o esforço feito pelo Paraná na ampliação da oferta da educação superior correspondeu a um imperativo de atendimento à justa demanda da população. O estado, porém, vê exauridos os seus recursos para seguir com o indispensável desenvolvimento dessas instituições. De acordo com o Orçamento do Estado do Paraná para o ano de 2016, os dispêndios com as sete universidades estaduais montam, em primeira estimativa, a valor da ordem de R\$ 2,47 bilhões. (Lei estadual nº 18.660, de 2015).

Assim afirma o proponente da iniciativa:

“A melhor alternativa para ampliar o atendimento da demanda pela formação superior, inclusive a de pós-graduação, é a de reunir forças, potencializando e desenvolvendo a infraestrutura já instalada e a experiência adquirida. O Estado do Paraná, nos limites de suas condições, já fez o possível por meio da criação e manutenção de sete universidades. O crescimento e a sustentabilidade dessas instituições dependem, contudo, de sua inserção em uma rede mais ampla consolidada como a federal e do aporte direto de recursos da União”.

Este Relator não ignora que o parecer aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público chamou a atenção para o fato de que iniciativas parlamentares dessa natureza não têm obtido êxito em sua tramitação nesta Casa. Como assinalou o parecer em questão:



“Superado o entendimento quanto ao mérito, muito embora não seja competência deste colegiado, entendemos de bom alvitre consignar que iniciativas parlamentares semelhantes não obtiveram êxito, apesar de meritórias, porque foram consideradas inquinadas de vício de inconstitucionalidade formal, ao inobservar o preceito contido no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, a qual reserva à iniciativa privativa do Presidente da República projetos de lei que disponham sobre a criação de órgãos e entidades na Administração Pública Federal direta e indireta.

A Súmula de Jurisprudência nº 01, de 1994, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) preceitua que projeto de lei de autoria parlamentar dispondo sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional, ainda que utilizada a forma autorizativa.

De fato, ainda que o projeto de lei ora analisado não trate, expressamente, da criação de órgão ou entidade, ao prever a assunção de autarquias estaduais pela União, equipara-se àquela situação, pois, do mesmo modo, resultará em ingerência na máquina administrativa, com a consequente necessidade de aporte financeiro”.

Este Relator também considerou que, na mesma direção, a Súmula nº 1, de 2013, de Recomendação aos Relatores nesta Comissão de Educação, aponta a questão da constitucionalidade da iniciativa e salienta que a expansão da rede pública de educação superior deve se dar dentro de um contexto de planejamento global, conduzido pelo Poder Executivo.

Examinem-se, então, as questões centrais de mérito do projeto.

A chamada “federalização” de instituições de ensino mantidas pelos entes federados ou pela iniciativa particular corresponde a um período da história da educação brasileira em que tal procedimento era admitido na legislação vigente, especialmente na década dos anos 50 do século passado.

Atualmente, por força de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, não pode a União encampar ou simplesmente absorver em sua rede de ensino uma instituição criada pelo Poder Público de outra instância ou pela iniciativa privada.



Em qualquer caso, são necessários, no mínimo, os seguintes passos: a) criação de uma nova instituição federal de ensino, mediante lei federal de iniciativa do Poder Executivo, ou a ampliação de universidade federal já existente, mediante providências também na esfera de atribuições do Poder Executivo; b) doação à União do patrimônio da instituição, mediante lei estadual ou municipal, se mantida por ente público de instância subnacional, ou pelos devidos instrumentos legais, se particular; c) criação ou ampliação de quadro próprio de pessoal da instituição federal, docente e não docente, mediante lei federal; d) implantação ou ampliação da estrutura administrativa e acadêmica da instituição; d) concurso público para contratação de professores e demais servidores indispensáveis ao funcionamento da instituição; quando muito, pode haverá cessão temporária de servidores do estado ou do município para atuarem na instituição federal; e) criação de cursos, agora oferecidos por instituição federal, para absorção dos alunos matriculados na instituição que deixa de existir; f) transferência acadêmica dos estudantes para a instituição federal.

Em qualquer circunstância, a iniciativa dos projetos de lei envolvidos é do respectivo Poder Executivo.

Este é um processo longo que, no caso de instituições públicas estaduais, além de envolver as esferas decisórias dos Poderes Executivo e Legislativo da União e do Estado, compreende diversas etapas legais e administrativas que devem ser necessariamente cumpridas.

Estes são os óbices procedimentais referentes a iniciativas legislativas dessa natureza, com origem parlamentar, como a aqui considerada. É fato que o projeto autoriza o Poder Executivo a promover essas tratativas. No entanto, não depende ele dessa autorização legislativa prévia para realizá-las. Imprescindíveis, no caso, são a decisão política e as iniciativas legislativas no âmbito do Estado do Paraná e a decisão política e administrativa do Executivo federal em acolher as consequências resultantes. De fato, o Poder Executivo da União não precisa, por exemplo, de autorização legislativa para receber servidores de outra esfera administrativa cedidos temporariamente, receber doações de patrimônio e expandir matrículas em cursos superiores de instituições já existentes.

Há, ainda, outras questões de fundo a considerar. A



medida proposta no projeto, segundo dados do Censo da Educação Superior, mantido pelo INEP/MEC, relativos ao ano de 2014, significaria incorporar quase 72 mil estudantes de graduação aos cerca de 55,9 mil matriculados no conjunto da atual rede de instituições federais no estado. Como a proposição se refere especificamente à Universidade Federal do Paraná, isso representaria bem mais do que triplicar a atual dimensão do corpo discente dessa instituição que, em 2014, contava com pouco mais de 27 mil alunos. Observe-se, por contraste, que a maior universidade federal, a do Rio de Janeiro, atendia a 39,8 mil alunos.

Tratando da pós-graduação, a incorporação representaria colocar sob a responsabilidade da UFPR 141 cursos adicionais de mestrado e 60 programas de doutorado. Seria praticamente triplicar o número de mestrados e mais do duplicar o de doutorados, hoje em número de 73 e 51, respectivamente.

No Brasil, há 118 instituições de educação superior estaduais, sendo 38 universidades, 2 centros universitários e 78 faculdades isoladas. No total, atendem a 615,8 mil alunos de graduação, dos quais 546,1 mil nas universidades. O sistema federal conta com 107 instituições, sendo 63 universidades, 4 faculdades isoladas e 40 IFETs. Nestas estão matriculados 1,2 milhões de estudantes, sendo 1,1 milhão nas universidades.

As universidades estaduais estão distribuídas em 22 estados. A larga maioria (15 estados) mantém apenas uma universidade; 3 estados mantêm 2 universidades (Alagoas, Minas Gerais e Rio de Janeiro); 2 estados contam com 3 universidades (Ceará e São Paulo); 1 estado mantém 4 universidades (Bahia); e com maior número, encontra-se o Paraná, com 7 universidades.

Não obstante a rede paranaense seja a maior, qual a razão para absorver, na rede federal, as suas instituições, sem considerar as instituições dos demais estados? A política da expansão da oferta da educação superior pela União não pode ser pontual ou voltada apenas para uma unidade da Federação. Outros estados também enfrentam constrangimentos de ordem orçamentária e financeira que repercutem em suas instituições.

Não parece haver razão suficiente para que, em um só movimento, a União amplie extraordinária e localizadamente seu atendimento



na educação superior. O volume de matrículas envolvido seria expressivo, assim como, certamente, as despesas implicadas. Não se encontra uma política nacional de expansão da educação superior, definida no âmbito do Poder Executivo ou em acordo com o Poder Legislativo, dentro da qual se possa inserir, de modo planejado e sustentável, a medida proposta pelo projeto de lei em questão.

De fato, a diretriz de política mais recente, consignada no Plano Nacional de Educação vigente, é bem distinta do que sinaliza o projeto. Assim dispõe a estratégia 12.18 da Meta 12 desse Plano:

“12.18) estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica.”

Argumentação semelhante pode ser apresentada com relação ao que dispõe o Plano Estadual de Educação do Paraná, aprovado pela Lei estadual nº18.492, de 24 de junho de 2015. De sua Meta 12, relativa à educação superior, destacam-se quatro estratégias:

“12.1. Otimizar e ampliar, com a participação da União, a capacidade instalada da estrutura física e a disponibilização dos recursos humanos das Instituições de Ensino Superior Públicas, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação.

12.12. Buscar apoio financeiro federal para as instituições estaduais de Ensino Superior, com vistas à expansão da oferta de cursos e de vagas no Estado do Paraná.

12.14. Articular, com a União, a expansão e a descentralização da oferta de Ensino Superior público e gratuito, atendendo a todas as regiões e demandas do Estado.

12.22. Articular com a União a destinação de recursos



financeiros ao custeio das IES públicas estaduais e municipais”.

Observe-se, portanto, que nem o Plano Nacional nem o Plano Estadual mencionam a entrega da educação superior estadual à União.

Este Relator não desconhece a existência de algum movimento político, no Estado do Paraná, voltado para as providências de que trata o projeto em apreço. De fato, assinado por 8 deputados estaduais, foi protocolado na Assembleia Legislativa do estado, no dia 14 de junho do corrente ano, requerimento de encaminhamento de sugestão ao Governador com conteúdo extremamente similar ao da proposição. Tal iniciativa, contudo, não parece consentânea com o que recentemente a própria Assembleia Legislativa aprovou, no Plano Estadual de Educação. Não há, também, nenhuma iniciativa legislativa sobre a matéria por parte do Executivo estadual. Ademais, notícias veiculadas na mídia informam da discordância das próprias universidades estaduais paranaenses com relação à medida.

A alternativa mais consistente, portanto, parece ser a de estabelecer parcerias entre a União e os estados, de forma a otimizar a oferta e melhorar as condições de funcionamento das instituições estaduais, tal como preconizam o Plano Nacional e o Plano Estadual de Educação.

Tendo em vista o exposto, voto pela rejeição do projeto de lei nº 828, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado DANILO CABRAL
Relator