



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA MANUELA D'ÁVILA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 118, DE 2003.

Institui a Lei Orgânica da Autonomia
Universitária e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 118, de 2003, visa regular a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das universidades.

A proposição inicia definindo universidade (“...como autarquia especial, de direito público,...” *in verbis*) e dispondo sobre sua natureza jurídica, estabelece os princípios pelos quais se regem e suas finalidades, regula a autonomia de que gozam e reafirma o princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Na sequência, o projeto dispõe sobre o Sistema de Instituições de Ensino Superior e institui um Conselho Superior que o representa, além de dispor também sobre regime jurídico próprio, a ser estabelecido em lei, e sobre o financiamento e distribuição dos recursos destinados ao ensino superior.

Nas disposições finais e transitórias o projeto estabelece a transformação das universidades públicas em autarquia especial (“Art. 27. A Universidade Pública criada ou instituída sob a forma de autarquia ou fundação de direito público, integrante da Administração Pública na data da publicação desta Lei, fica transformada em autarquia especial, ...”).

E ainda nas disposições finais e transitórias a proposição autoriza às Universidades Públicas a criação, transformação e extinção de cargos e funções necessários ao desenvolvimento de suas atividades.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Nobre Deputada Relatora apresentou relatório pela aprovação da proposição com emendas para, segundo seu parecer, dispor sobre a vedação de o governo contingenciar os recursos das universidades, sejam eles provenientes de transferências ou recursos próprios e ainda para estender a autonomia às entidades de pesquisa científica e tecnológica.

Destaca-se ainda que o Voto da Relatora menciona erros na numeração dos artigos e também a possibilidade de se questionar a constitucionalidade e juridicidade da proposição, seja no que se refere à iniciativa, seja quanto à utilização da forma de lei complementar para dispor sobre a matéria.

É o relatório.

II – VOTO

Não obstante as competências específicas dessa Comissão, cumpre destacar que o art. 109, § 1º do Regimento Interno dessa Casa assim preconiza:

“Art. 109. Destinam-se os projetos:

...

§ 1º A iniciativa de projetos de lei na Câmara será, nos termos do art. 61 da Constituição Federal e deste Regimento:

.....”

Assim, o presente Voto em Separado utiliza de prerrogativa constitucional para se manifestar de maneira contrária aos tópicos que entende inconstitucionais, assegurando assim o cumprimento de norma constitucional vigente, razão pela qual aborda tais tópicos.

Do não cabimento de lei complementar.

A Constituição Federal vigente dispõe sobre o processo legislativo, na Seção VIII do Capítulo I do Título IV que, a teor do art. 59, compreende a elaboração das seguintes espécies normativas: “Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I — emendas à Constituição; II — leis complementares; III — leis ordinárias; IV — leis delegadas; V — medidas provisórias; VI — decretos legislativos; VII — resoluções”.

Como bem se sabe, a lei complementar só é cabível nos casos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

expressamente previstos na Constituição (elemento material) o que não ocorre com o Projeto de Lei Complementar ao qual apresento este voto em separado, eis que a CF, ao tratar Da Educação, Da Cultura E do Desporto, em seus arts. 205 a 214 não dispõe sobre a necessidade de Lei Complementar para tratar do tema.

É entendimento pacífico que o sistema de direito positivo brasileiro estabelece que lei complementar só é necessária nos casos reclamados de maneira expressa pela Carta Magna Federal.

Assim, a matéria da proposição deve ser tratada por lei ordinária e não complementar como deseja o deputado/autor.

Iniciativa de caráter privativo do Presidente da República.

Manifesta vício constitucional a proposição, eis que a CF/88 em seu artigo 61, §1º, II, dispõe expressamente que:

“Art. 61.
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
I -
II – disponham sobre:
a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
.....”

Ao pretender estabelecer a personalidade jurídica da Universidade (art. 2º) como “autarquia especial de direito público” a proposição extrapola sua iniciativa e invade a do Poder Executivo, ferindo o texto constitucional, necessitando tal artigo ser suprimido da proposta apresentada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A proposição prevê um Conselho Superior (art. 17) onde consta em seu art. 19 a composição, a qual possui a seguinte redação: **“Art. 19 ... III. um representante do Poder Executivo, indicado pelo Presidente da República; ... IX. um representante do Ministério da Educação.”** Respeitada a opinião da nobre relatora, esta seção (Capítulo III, Seção II, DO CONSELHO SUPERIOR) ao impor atribuições ao Poder Executivo fere dispositivos constitucionais que tratam da independência dos Poderes e invade competência privativa do Presidente da República.

De igual modo, as disposições finais e transitórias apresentadas na proposição e constantes nos arts. 29 a 35 afrontam os dispositivos constitucionais mencionados, eis que instituem a forma de autarquia ou fundação (**“Art. 27. A Universidade Pública criada ou instituída sob a forma de autarquia ou fundação de direito público, integrante da Administração Pública...”**).

Determina ainda o artigo 29 da proposição, *in verbis*: **“Art. 29 – Fica autorizado às Universidades Públicas a criação, transformação e extinção de cargos e funções necessários ao desenvolvimento de suas atividades,...”**. Novamente há flagrante ofensa a Carta Magna.¹ O artigo não merece ser mantido no texto, seja por ter caráter autorizativo em matéria que é prerrogativa de caráter privado do Presidente da República, seja por tratar de criação, transformação e extinção de cargos e funções de “autarquias especiais” (como propõe o projeto em seu art. 2º) e, ainda, por não respeitar a CF em seu artigo 169, parágrafo 1º, I e II. E ainda, por derradeiro, por afrontar ao disposto no art. 207 da CF: **“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.”**

Assim, resta que a proposição, para uma adequação ao texto constitucional, necessitaria ter o capítulo V, arts. 27 a 30) - bem como diversos outros mencionados -, suprimido, prejudicando grande parte do objeto principal da proposição, eis que para se adequar aos dispositivos constitucionais supracitados ela haveria de se tornar ilógica, uma comumente chamada colcha-

¹ CF/88: Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

de-retalhos, perdendo seu principal objeto, que cai por terra ante um insanável vício de iniciativa.

Mérito

Segundo a LDB (art. 52), as universidades constituem-se em instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam 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 ou doutorado;
- III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral.

A proposição propõe no parágrafo primeiro do art. 1º que **“Somente as entidades que reunirem as condições estabelecidas nesta lei gozarão da denominação de Universidade”** mas, contrariando os avanços previstos na LDB, ignora os percentuais exigidos de qualificação do corpo docente para caracterizar uma “entidade” como Universidade, causando um inegável retrocesso ao nosso sistema educacional de ensino superior, com uma óbvia e imediata queda de qualidade, pela inexigência de percentual de qualificação mínima, não versando a proposição sobre tal tema, razão que por si só já justifica meu voto contrário ao parecer da Relatora.

Sobre a formação de profissionais de nível superior a LDB assim dispõe: “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..” observadas características previstas nos incisos, já o projeto apresentado estabelece que dentre as finalidades das universidades (art. 5º, II) está: “II – formar profissionais nas diferentes áreas do conhecimento, ampliando o acesso da população à educação superior”. Assim a proposição novamente apresenta-se como um retrocesso em relação à legislação atual, que de maneira mais avançada prevê a formação de quadros de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, inclusive constante em inciso, vejamos: “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”. Assim a observação e estudo sistemático dos temas e problemas sob a ótica regional e nacional não está observada, motivo que também justifica o presente voto sem



CÂMARA DOS DEPUTADOS

separado, por entender que se manifesta como um retrocesso inclusive neste tocante à proposta apresentada.

A autonomia prevista no art. 6º é tão somente transcrição (e adequação ao singular) da autonomia prevista no art. 207 da Constituição Federal, e torna-se desnecessária ante a existência da preceito constitucional já vigente.

A presente proposição deve tramitar de maneira conjunta ao PL 7200/2006, que: “Estabelece normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino, altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996; 8.958, de 20 de dezembro de 1994; 9.504, de 30 de setembro de 1997; 9.532, de 10 de dezembro de 1997; 9.870, de 23 de novembro de 1999; e dá outras providências.” de autoria do Poder Executivo, que tramita apensado ao PL 4.212/2004², o qual se propõe a estabelecer normas gerais da educação superior, regula a educação superior no sistema federal de ensino e altera a lei de diretrizes e bases da educação nacional, normatizando instituições públicas de ensino superior mantidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios; instituições comunitárias e particulares de ensino superior mantidas por pessoas físicas ou pessoas jurídicas de direito privado; e instituições de pesquisa científica e tecnológica, quando promoverem a oferta de cursos e programas de graduação ou de pós-graduação. Destacando ainda que a matéria é tratada pelo Poder Executivo como Lei Ordinária ao contrário do deputado/autor que pretende abordá-la como lei complementar em flagrante afronta a Carta Magna.

O mencionado PL de autoria do Poder Executivo, ao contrário da proposição à qual apresento este Voto em Separado, prevê que a educação superior é bem público que cumpre sua função social por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assegurada, pelo Poder Público, a sua qualidade. Disposições essas que são ignoradas na presente proposição, razões que justificam nossa manifestação contrária a aprovação do mesmo.

E quase finalizando, há de se abordar a alteração proposta na Lei 8.666/1993, da qual ousou discordar, assim expressa no projeto:

Art. 30 - O art. 24 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art.24

.....
X - nas compras ou contratações das instituições federais de ensino, pertinentes a serviços de natureza singular,

² Que está aguardando designação de comissão temporária.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

medicamentos, suprimentos e equipamentos hospitalares ou aqueles destinados ao ensino, à pesquisa ou à extensão, adquiridos no mercado interno ou externo, mediante justificativa pormenorizada, desde que integrem projetos de ensino, pesquisa ou extensão e que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado.”

A proposta apresentada altera um inciso diverso³ ao tema e ainda estabelece que nas compras ou contratações pertinentes a serviço de natureza singular, ou aqueles destinados ao ensino, à pesquisa ou à extensão, é dispensável a licitação.

Se a legislação vigente não é a mais eficiente no sentido da celeridade e autonomia necessária, ela se mostra extremamente eficiente ao buscar o menor valor na prestação de serviço e compras pelo Poder Público. Com certeza há de se buscar a celeridade e autonomia desejada para as universidades, mas tal busca não pode prejudicar a necessidade de uma especial atenção com o dinheiro a ser administrado, não sendo cabível a proposta (sem no mínimo ser exigida uma avaliação prévia) sendo necessária uma reformulação mais adequada, célere e eficiente a ser estudada em conjunto com toda sociedade e o Poder Executivo para solucionar tal questão.

Da revogação genérica.

Por derradeiro a proposição prevê revogação genérica, contrariando lei complementar que trata da elaboração das leis.

Com o intuito de ajudar a evitar um retrocesso na atual legislação, somos contrários à aprovação da presente proposição e emendas apresentadas, manifestando nosso voto em separado pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei Complementar n.º 118, DE 2003 e emendas de relatora apresentadas.

É como voto.

Sala das Comissões, em de

de 2007.

³Art. 24. É dispensável a licitação:

.....
X – para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputada MANUELA D'ÁVILA
Relatora/Voto vista