

Procedência: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG

Interessado: Presidente da FAPEMIG

Número: 14.538

Data: 10 de agosto de 2005

Ementa:

PROGRAMA DE CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS – FAPEMIG – PARTICIPAÇÃO DAS FUNDAÇÕES DE ENSINO SUPERIOR AGREGADAS A UEMG – POSSIBILIDADE JURÍDICA

RELATÓRIO

Vem a esta Advocacia-Geral do Estado, por meio do Of. PRE n.º 080/2005, pedido de exame e emissão de parecer a respeito da situação jurídica das fundações de ensino superior agregadas à Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, relativamente ao Programa de Capacitação de Recursos Humanos – PCRH da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, o qual tem por objetivo:

“1 – DO OBJETIVO DO PCHR – O Programa de Capacitação de Recursos Humanos da Fapemig – PCHR/Fapemig é um Programa Especial destinado a apoiar a formação e capacitação de recursos humanos dos órgãos e entidades da administração indireta do Estado dedicados às atividades de ciência e tecnologia, ou sejam, pesquisa, ensino e serviços técnico-científicos, nos termos do parágrafo 3º do artigo 211 e parágrafo único do artigo 212, da Constituição do Estado de Minas Gerais, modificado pela Emenda Constitucional n.º 17/95” (Resolução n.º 007, de 2001 do Conselho Curador da FAPEMIG).

A consulta está centrada no fato de que as fundações educacionais de ensino superior existentes no Estado de Minas Gerais, em que pese à determinação contida no art. 82, parágrafos primeiro e segundo, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição mineira e artigos 20 e 21, ambos da Lei estadual n.º 11.534, de 22 de julho de 1994, não foram, até o presente momento, absorvidas como unidades da UEMG.

Em decorrência deste fato quer-se orientação jurídica, tendo em vista a Resolução n.º 007, de 2001 do Conselho Curador da FAPEMIG, que dispõe a respeito do PCRH/FAPEMIG, para elucidação das seguintes indagações:

“a) As fundações educacionais criadas por lei estadual e agregadas à UEMG compõem, de acordo com art. 82 das disposições transitórias e art. 41, V, todos da Constituição Mineira, a administração indireta do Estado de Minas Gerais. A dúvida da FAPEMIG se consubstancia no fato dessas instituições permanecerem de direito privado, podendo contratar e demitir seus professores, sem concurso, pelo regime da CLT. Embora haja compromisso tanto para servidores,

quanto para os empregados das instituições beneficiárias, de permanência daqueles nas mesmas por igual prazo. O fato dessas fundações continuarem agregadas à UEMG e comporem o sistema estadual de ensino, fazendo parte integrante da administração indireta do Estado de Minas Gerais, e pelo fato de ser a instituição a beneficiária do PCHR, às credencia para a participação do Programa, de acordo com a Resolução n.º 007/2001, da FAPEMIG, levando-se em consideração a forma de contratação/demissão de seus professores?

b) Sendo possível a participação das referidas fundações no PCHR, essa participação deverá ocorrer através da UEMG, à qual as mesmas são agregadas e que atualmente coordena os processos?

c) As Fundações que criaram seus Centros Universitários estariam afastadas do processo, mesmo continuando agregadas à UEMG?

d) As fundações educacionais, por terem autonomia administrativa e financeira, os seus pleitos relacionados com o PRCH ou qualquer outro benefício da FAPEMIG, devem ser analisados individual e separadamente ou com a anuência da UEMG?"

De se destacar que a Consulta formulada é instruída tanto com a legislação de regência da matéria como, também, com pareceres jurídicos exarados pelo assessor jurídico do Presidente do Conselho Curador da FAPEMIG e pelo assessor jurídico da própria FAPEMIG, os quais concluem pela possibilidade jurídica da concessão das bolsas resultantes do PCRH/FAPEMIG as fundações educacionais de ensino superior agregadas a UEMG.

Examinada a questão, opino.

PARECER

Com efeito, a Resolução n.º 007, de 2001 do Conselho Curador da FAPEMIG é clara ao definir quais as instituições se encontram qualificadas para participar do PCRH/FAPEMIG, eis que se encontram indicadas no seu Anexo II, dentre elas, a UEMG.

Não obstante a referência a UEMG, não há registro expresso de que as fundações de ensino superior a ela agregadas estariam ou não também qualificadas a participar do PCRH/FAPEMIG.

Aí o dissenso.

Há alguns que entendem ser inconstitucional a extensão da participação no referido Programa a favor das fundações de ensino superior agregadas a UEMG. Em carta endereçada ao Diretor Científico da FAPEMIG se extrai síntese dos que se filiam a corrente de pensamento em apreço:

"Tendo acompanhado todo o processo de criação e implantação da Universidade do Estado de Minas Gerais, cabe-nos lembrar que o artigo 21 da Lei n.º 11.539/94, que cria a UEMG, previa a absorção

das fundações educacionais que compunham os 'campi agregados', na proporção de duas por semestre. Esta medida, já considerada de difícil execução àquela época, mostrou-se inexecutável ao longo dos dez anos que se seguiram – absorver a folha de pagamento das fundações e assegurar a sua manutenção seria uma despesa que pesaria aos cofres do Estado e prejudicaria, de modo significativo, o atendimento à educação básica.

Assim, na impossibilidade de cumprir o previsto na referida lei, que sequer chegou a ser regulamentada, a única vantagem que durante estes anos vem sendo conferida às fundações do interior do Estado enquanto filiadas à UEMG consiste na oferta de bolsas de Mestrado e Doutorado aos docentes e no financiamento de alguns poucos projetos de pesquisa. Deve ser lembrado, contudo, que tal procedimento constitui medida inconstitucional, pois a FAPEMIG oferece benefício a pessoas cuja situação funcional é precária, já que não foram admitidas mediante concurso e as instituições cuja situação jurídica é a de direito privado.

Além disso, não é possível garantir o retorno do investimento para o Estado, já que os professores contratados, uma vez qualificados, procuram, freqüentemente, regularizar sua vida profissional em outras instituições públicas ou privadas, não sendo possível garantir sua permanência na IES de origem.

Por outro lado, algumas fundações evoluíram, transformando-se em centros universitários, o que torna, no mínimo, estranha a vinculação desses centros à UEMG, pois os mesmos em breve se tornarão Universidades” (Carta datada de 28 de fevereiro de 2005, constante do expediente).

Outros, porém, a exemplo dos subscritores dos pareceres jurídicos anexados ao expediente, advogam não estar configurada qualquer agressão à ordem jurídica ao se admitir a participação das fundações de ensino superior agregadas a UEMG no PCRH/FAPEMIG porquanto, em apertada síntese, tais fundações integram a Administração Pública indireta nos termos do art. 14, inciso V, bem como o sistema estadual de ensino conforme o § 4º do art. 82 do ADCT, ambos da Constituição mineira. Eis a redação de aludidos preceptivos constitucionais:

“Art. 14: Administração pública direta é a que compete a órgão de qualquer dos Poderes do Estado.

§ 1º Administração pública indireta é a que compete:

[...]

V – às demais entidades de direito privado, sob controle direto ou indireto do Estado”.

“Art. 82 do ADCT, § 4º: Integram o Sistema Estadual de Educação, sob a supervisão pedagógica do Conselho Estadual de Educação, as instituições de educação superior:

I – mantidas pelo poder público estadual ou municipal;

II – cujas fundações mantenedoras se tenham manifestado por uma das opções previstas nos incisos I e II do § 1º deste artigo;

III – criadas ou autorizadas por lei estadual ou municipal, existentes na data de promulgação da Constituição do Estado e que venham a enquadrar-se, de acordo com os seus estatutos, nos incisos I ou II do § 1º deste artigo” (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 70, de 30 de junho de 2005).

Voltando-se os olhos para a Lei estadual n.º 11.539, de 22 de julho de 1994, que dispõe a respeito da UEMG, constata-se em seu art. 23 a seguinte regra:

“Art. 23: Até sua efetiva absorção pela UEMG, as entidades referidas no art. 21 desta lei serão consideradas unidades agregadas à Universidade.

§ 1º: Será garantida às unidades agregadas representação no Conselho Universitário e no Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão, com direito a voz, na forma prevista no Estatuto.

§ 2º: O Governo do Estado assegurará subvenção mensal a cada uma das unidades agregadas”.

Conforme se vê da legislação de regência, ainda que a Constituição mineira tenha estabelecido a perspectiva de absorção das fundações de ensino superior, criadas ou autorizadas anteriormente a sua vigência por lei estadual, tem-se que se optou, até o aperfeiçoamento definitivo de referida absorção, que tais fundações permanecessem na condição de agregadas, ainda que por um espaço de tempo maior do que o desejado. A propósito, no Parecer n.º 11.912, de 17 de maio de 2001, orientou a Advocacia-Geral do Estado:

“Se o constituinte estadual quisesse que a absorção, pela UEMG, das *‘entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei ainda não instaladas’*, se completasse no prazo de 2 (dois) anos contados da promulgação da Constituição, teria escrito – e não escreveu –, no § 1º do artigo 81 do ADCT, algo como *‘serão instalados no prazo de dois anos contados da promulgação da Constituição do Estado e no mesmo prazo absorvidas como unidades da Universidade do Estado de Minas Gerais as entidades de ensino superior criadas ou autorizadas por lei ainda não instaladas’*, pois só dessa forma seria possível dizer, então, que a absorção das fundações optantes teria de ser feita, também, em 2 (dois) anos contados da promulgação da Constituição do Estado”.

[...]

“Sem dúvida que Lei n.º 11.539, de 23 de julho de 1994, fez avançar um pouco o processo de absorção, pela UEMG, das fundações optantes, principalmente porque aquele diploma legal criou a figura da agregação, que conferiu *status* próprio àquelas fundações – o de unidades agregadas.

Tal *status*, por certo, não era – nem é – para ser tido como definitivo, mas provisório, pois as fundações somente deverão permanecer agregadas enquanto não absorvidas.

Embora seja verdade que nada, na lei ou nas normas internas da UEMG e das fundações, explique o que de fato seria essa agregação, não tenho dúvida de que **unidades agregadas são fundações que já iniciaram o processo que tem como fim a absorção por que optaram**” (destaques do original).

Em conseqüência, vê-se que a disciplina constitucional previu a absorção das fundações de ensino superior instituídas ou autorizadas pelo Estado pela UEMG, absorção esta que se encontra em curso na medida em que ditas fundações estão hoje, nos termos da legislação de regência, na condição de unidades agregadas a UEMG, não se aplicando, pois, à espécie, ao meu sentir, a limitação constante do art. 14, § 5º, da Constituição mineira, à vista da exegese sistemática que se impõe *in casu*.

Logo, há de se investigar na Resolução n.º 007, de 2001 do Conselho Curador da FAPEMIG qual o propósito do Programa por ela disciplinado. Ora, conforme destaquei no Relatório, ao transcrever o objetivo do PCRH/FAPEMIG, tem-se que ele visa, sobretudo, “[...] **apoiar a formação e capacitação de recursos humanos dos órgãos e entidades da administração indireta do Estado dedicados às atividades de ciência, tecnologia, ou sejam, pesquisa, ensino e serviços técnico-científicos**[...]”.

Entrementes, ciente de que as fundações de ensino superior agregadas a UEMG integram o ensino superior (art. 82, § 4º, do ADCT da Constituição mineira) e compõem, por se encontrarem sob o controle indireto do Estado de Minas Gerais (art. 14, inciso V, da Constituição mineira) a Administração Indireta, nada obsta que o seu corpo docente possa ser beneficiado pelo PCRH/FAPEMIG, devendo o Anexo II da Resolução acima destacada, ao prever a UEMG como instituição qualificada a pleitear apoio, ser lido como incluídas as fundações de ensino superior a ela agregadas.

Adiro, em decorrência ao fundamento do parecer jurídico subscrito pelo assessor jurídico do Presidente do Conselho Curador da FAPEMIG, quando faz menção à qualificação dos professores das unidades agregadas, uma vez que, nos termos do parágrafo único do art. 22, da Lei n.º 11.539, de 1994, referida qualificação se constitui em um dos requisitos acadêmicos para a absorção da unidade agregada, cujo processo, reitero-se, já se iniciou quando da opção manifestada pelas fundações correspondentes.

Daí que a participação das fundações de ensino superior agregadas a UEMG no PCRH/FAPEMIG se consubstancia, também por este motivo, como

sendo possível, destacando-se, ademais, que independe, na espécie, o regime jurídico a que se submete tais fundações, porquanto o beneficiário da bolsa de estudos deverá submeter-se às regras da Resolução n.º 007, de 2001 do Conselho Curador da FAPEMIG, dentre as quais:

“4.3 – O pessoal contemplado com bolsas ou outros benefícios patrocinados por este Programa para cursos de Doutorado, Mestrado, Especialização ou Treinamento com duração superior a 6 (seis) meses deverá assinar um termo de compromisso com suas Instituições, de permanência em serviço após o retorno do treinamento, por período equivalente, no mínimo, ao correspondente afastamento exigido para realizá-lo”.

“8.12 – O beneficiário de bolsa de especialização, mestrado e doutorado que descumprir o compromisso assinado com a instituição, de permanência em serviço após o retorno do treinamento, por período equivalente, no mínimo, correspondente ao do afastamento para realizá-lo, deverá ressarcir a FAPEMIG o valor investido”.

Relativamente às fundações de ensino superior agregadas a UEMG que criaram seus centros universitários, tem-se a dúvida se poderão ou não participar do PCRH/FAPEMIG. Não obstante a criação dos centros universitários, não vejo razão para inibir a participação destas fundações no Programa. A esse respeito, no já citado Parecer n.º 11.912, de 17 de maio de 2001, orientou a Advocacia-Geral do Estado:

“Por enquanto, a questão da criação de um centro universitário diz respeito, tão-somente, à fundação que o manterá, fundação essa que mesmo optante e agregada à UEMG conserva sua autonomia de gestão. Tal questão não diz respeito à Universidade, que absorverá a fundação (melhor: absorverá os cursos, os corpos docente e discente, o pessoal administrativo – o patrimônio, enfim, em sentido amplo, da fundação, que será extinta).

Ademais, pelo que se sabe, a UEMG nada tem contra a transformação de unidades acadêmicas das fundações a ela agregadas em centros universitários, mesmo porque a Universidade não poderia impedir essa criação, que constitui ato de gestão das fundações, e também porque ela não absorverá esses centros, mas as atividades deles, quando finalmente absorver as fundações”.

Não se me afigura, pois, qualquer vedação de participação no PCRH/FAPEMIG das fundações de ensino superior agregadas a UEMG que tenham transformado em centro universitário uma determinada unidade acadêmica.

CONCLUSÃO

Do que vem de ser exposto, respondo, objetivamente às quatro questões formuladas, no sentido de que é juridicamente possível a participação das fundações de ensino superior agregadas a UEMG no PCRH/FAPEMIG, independentemente do regime jurídico que ostentam, o que inclui, também,

aquelas que tenham instituído centros universitários, registra-se, porém, que a participação em questão deverá ocorrer através da UEMG, ou seja, constar sua anuência, não obstante a autonomia administrativa e financeira de mencionadas fundações educacionais.

É como me parece.

Submeto o presente parecer à elevada consideração superior.

Belo Horizonte, 5 de agosto de 2005.

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Coordenador de Direito Administrativo da
Consultoria Jurídica, no exercício da Chefia
Procurador do Estado
Masp. 598.222-8
OAB/MG-62.597