

PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 20/12/2012, Seção 1, Pág.73.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Flavio José Dantas de Oliveira.		UF: SP
ASSUNTO: Recurso contra decisão do Parecer CNE/CES nº 102/2008, que trata da regularidade do título de Livre-Docente em Clínica Homeopática obtido na Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, em 1991.		
RELATOR: Adeum Hilário Sauer		
PROCESSO Nº 23001.000143/2008-72		
PARECER CNE/CP Nº: 13/2012	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 4/6/2012

I – RELATÓRIO

1. Histórico

Pelo Processo nº 23001.000143/2008-72, Flávio José Dantas de Oliveira interpôs recurso perante o Conselho Pleno do CNE contra a decisão proferida pela Câmara de Educação Superior - CES no Parecer nº CNE/CES nº 102/2008, aprovado em 2/7/2008, com o seguinte teor:

“O título de livre-docente em Clínica Homeopática obtido na Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, em 1991, por Flavio José Dantas de Oliveira, não atende às exigências da legislação em vigor na época em que foi obtido, em especial a Lei nº 5.802/72. Brasília (DF), 2 de julho de 2008. Conselheiro Marília Ancona-Lopez - Relatora. A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto da Relatora. Sala das Sessões, em 2 de julho de 2008.”

Em 5/9/2007 o recorrente havia solicitado ao CNE parecer sobre a regularidade do título de livre-docente em Clínica Homeopática obtido na Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, em 1991:

*“... vem solicitar à egrégia Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação um parecer sobre a **regularidade** do título de Livre-Docente em Clínica Homeopática obtido na UNIRIO em 1991, conferido por meio de aprovação em concurso de provas e títulos promovido por uma instituição federal de ensino superior, realizado com base em indicação do então Conselho Federal de Educação.*

Este pedido irá subsidiar a pretensão do requerente de continuar sua carreira acadêmica, formando e capacitando recursos humanos na especialidade de Homeopatia para o desempenho de funções docentes e de pesquisa científica, tarefa à qual vem se dedicando nos últimos vinte e cinco anos ...”

Inconformado com a decisão proferida pela Câmara de Educação Superior interpôs o Interessado recurso ao PLENO, mediante requerimento ao Presidente do Conselho Nacional

de Educação, que deu origem ao Processo n° 23001.000143/2008-72 e foi distribuído a este Relator por meio do Ofício n° 934/SAO/CNE/MEC/2008.

Nas suas razões o Recorrente, após exposição dos fatos e os fundamentos do mérito do pedido, pleiteou o seguinte: “*requer digne-se Vossa Excelência dar provimento ao presente recurso, para reformular a r. decisão da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, julgando pela regularidade do título de Livre-docente em Clínica Homeopática obtido, em 1991, após concurso de provas e títulos na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, por questão de lédima e impoluta Justiça!*”

Na sua narrativa e por meio de outros documentos juntados ao processo o recorrente registra os seguintes título/cursos no percurso de sua formação acadêmica:

- a) Graduação em Medicina, 1971/1976;
- b) Graduação em Direito, 1986/1992;
- c) Especialização em Administração Hospitalar, 1977;
- d) Especialização em Medicina do Trabalho, em 1979/80;
- e) Especialização em Homeopatia, 1980/82;
- f) Especialização em Acupuntura, 1980/99;
- g) Especialização em Direitos Difusos e Coletivos, 2006/07;
- h) Mestrado em Administração de Empresas, 1978/80;
- i) Doutorado em Ciências, Programa de Ciências Otorrinolaringológicas, 2006;
- j) Livre-Docência em Clínica Homeopática, 1991;
- k) Pós-Doutorado em Homeopatia, 1995/96.

Quanto aos títulos acima relacionados o recorrente apresentou comprovação, mediante a juntada dos respectivos diplomas, daqueles citados nas alíneas i) - Doutor em Ciências e j) – Livre-Docência.

No percurso de sua vida profissional registrou:

- a) Aprovação em concurso público para o cargo de Professor de Homeopatia, Dept° de Clínica Médica, Universidade Federal de Uberlândia, em 1984;
- b) Aprovação em concurso para o cargo de Professor titular, Dept° de Clínica Médica da Universidade Federal de Uberlândia, com a apresentação do título de Livre-Docente para a inscrição, em 1994.
- c) É professor colaborador na UNIFESP, em Bioética e Biodireito.

Algumas ações e o exercício de algumas atividades registradas nos percursos da formação acadêmica e da vida profissional do recorrente tiveram como pressuposto a validade presumida do título de Livre-Docente obtido na UNI-RIO, como por exemplo:

- a) Participação no curso de pós-doutorado em Homeopatia, no *Royal London Homeopathic Hospital*, inclusive como bolsista do CNPq, em 1995/96; e
- b) Aprovação em concurso público para o cargo de professor titular, na Universidade Federal de Uberlândia, em 1994.

Prosseguindo, o recorrente, no campo fático de suas razões, destaca, ainda, o seguinte:

- a) A existência de atitudes preconceituosas em relação à Homeopatia;
- b) A inexistência, até hoje, de qualquer curso de pós-graduação *stricto sensu* em Homeopatia;

- c) Que “*se inscreveu, de inteira BOA FÉ, no concurso público para Livre-Docência em Clínica Homeopática de uma UNIVERSIDADE PÚBLICA, a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), à época e até hoje a ÚNICA universidade pública com um Departamento de Estudos Homeopáticos na estrutura organizacional da sua Faculdade de Medicina (denominada, na sua criação em 1912, de Faculdade de Medicina Homeopática do Rio de Janeiro, recebendo depois sucessivas denominações como Faculdade Hahnemanniana, Escola de Medicina e Cirurgia do Instituto Hahnemanniano, Escola de Medicina e Cirurgia do Rio de Janeiro e em 1979 Escola de Medicina e Cirurgia da Universidade do Rio de Janeiro)*”;
- d) Que o “*concurso de Habilitação à Livre-Docência realizou-se com fundamento na Indicação nº 82/76, do Egrégio Conselho Federal de Educação e seguiu normas da Resolução nº 707/89 do Conselho de Ensino e Pesquisa da UNIRIO, tendo também como referenciais os pareceres CLCC nº 9/87 e CCCC nº 23/88, da Procuradoria Geral da Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, com a dispensa do título de Doutor conforme dispunha o artigo 1º, da Lei 5.802/72. Entre os requisitos para inscrição, descritos no artigo 6º, o candidato deveria satisfazer a uma das seguintes condições: título de Doutor, diplomado há 10 ou mais anos em curso superior de graduação ou exercer o magistério superior por 5 anos na área de conhecimento de que é objeto o concurso (o requerente satisfazia às duas últimas condições). O artigo 25 da supracitada Resolução dispõe que deveriam ser realizadas prova de títulos e de trabalhos, prova escrita, prova didática, prova prática, e defesa de tese, a serem julgadas por Comissão Examinadora integrada por 5 (cinco) professores (três dos quais obrigatoriamente não-vinculados aos quadros de ensino e pesquisa da UNIRIO), conforme disposto no Capítulo III da Resolução 707/89 e no Decreto 76.119/75.*”
- e) Diz, ainda, o recorrente que o concurso de habilitação à livre-docência em Clínica Homeopática, do qual participou, seguiu o “*espírito*” da Lei e em conformidade com a natureza do instituto da Livre-docência, uma situação especial que não foi devidamente analisada no parecer da douta Relatora, que desconsiderou tanto a história acadêmica do requerente ... como a particular história da formação e capacitação de docentes para a área de homeopatia.

No mérito de suas razões, o recorrente retoma alguns pontos abordados na exposição fática e busca evidenciar a boa fé que norteou a sua participação no concurso de livre-docência. Dentre os pontos abordados destacamos:

- a) Necessidade de qualificação dos docentes para os cursos de graduação;
- b) Aprovação em concurso público para o cargo de professor de Homeopatia na Universidade Federal de Uberlândia;
- c) Inexistência de cursos de pós-graduação em Homeopatia, razão pela qual o recorrente optou por se inscrever no concurso de Livre-docência da UNI-RIO;
- d) Invoca a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que “*poderia melhor iluminar o caminho decisório a ser trilhado*”;
- e) A Administração Pública, legitimada a anular seus próprios atos administrativos, não o fez em relação ao concurso de habilitação à livre-docência, realizado pela UNI-RIO “há quase duas décadas”;
- f) Que o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorrem efeitos favoráveis aos destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé (Lei nº 9.784/99, art. 54);

- g) A presunção de validade do ato administrativo, induziu o recorrente-destinatário à confiança em sua regularidade;
- h) Que seu título de Livre-Docência se reveste de legitimidade, “*sendo portanto regular dentro do contexto de excepcionalidade em que foi alcançado*”.

2. Mérito

Analísado o recurso, considerando as circunstâncias fáticas e o ordenamento jurídico incidente, à época de ocorrência do fato, e seus efeitos projetados no futuro, discernindo direitos e obrigações, concluo o seguinte:

2.1 “O título de livre-docente... não atende às exigências da legislação em vigor na época em que foi obtido, em especial a Lei n° 5.802/72”.

O contido na decisão recorrida - conteúdo do voto aprovado pela Câmara de Educação Superior do CNE - é coerente com o fato e com a norma legal incidente à época em que este ocorreu.

A Lei n° 5.082/72 estabeleceu o título de Doutor obtido em curso de pós-graduação credenciado como requisito para a inscrição em prova de habilitação à livre-docência, *verbis*:

“Art. 1º O título de Doutor, obtido em curso credenciado de pós-graduação, constitui requisito para a inscrição em prova de habilitação à livre-docência, ressalvados os direitos dos atuais docentes-livres.”

Parágrafo único. Durante o prazo de 2 (dois) anos, contados da publicação desta lei, admitir-se-á a inscrição em prova de habilitação à livre-docência de candidato que, não preenchendo o requisito deste artigo, comprove ter completado, na data da publicação do Decreto-lei n° 465, de 11 de fevereiro de 1969, 5 (cinco) anos ininterruptos de magistério, designado na forma regimental, em estabelecimento reconhecido, ou 10 (dez) anos de diplomado em curso superior de graduação correspondente.”

O prazo mencionado no parágrafo único foi prorrogado pela Lei n° 6.096/74, de modo que até o ano de 1976 era possível a inscrição em prova de habilitação à livre-docência sem o cumprimento da exigência de título de Doutor.

Entretanto, quando o recorrente se inscreveu no Concurso para habilitação de Livre Docência, em Clínica Homeopática, na Universidade do Rio de Janeiro – UNI-RIO, a norma legal válida *erga omnes* em todo o território nacional, exigia o título de Doutor como requisito para inscrição, de modo que o edital da UNI-RIO, sem essa exigência, estava em desacordo com a norma de regência.

O edital da UNI-RIO manteve a dispensa da exigência do título de Doutor, conforme era possível no período da prorrogação do prazo aludido no parágrafo único, do art. 1º, da Lei n° 5.802/72.

Desse modo, com a prorrogação do prazo por mais dois anos era regular a inscrição em concursos de habilitação de livre-docência sem o requisito de doutorado até setembro de 1976. Conforme assinalamos, o recorrente inscreveu-se no concurso aberto pela UNI-RIO muito tempo depois desta data, quando, de acordo com a lei, já não se admitia mais a inscrição com a dispensa do requisito do título de Doutor, o que não foi observado no edital da UNI-RIO.

Diante desse quadro de ordem jurídica, não aproveita ao recorrente a esforçada argumentação em torno da carência de cursos para titulação acadêmica na sua especialidade, no país, para justificar a dispensa da exigência de título de doutor. A UNI-RIO não estava isenta do cumprimento da lei. O edital e demais atos administrativos, inclusive de Conselhos de Educação, subordinam-se hierarquicamente à lei.

Curiosamente, no ano em que ocorreu a inscrição do recorrente no concurso de habilitação de livre-docência, observo uma decisão do Conselho Federal de Educação - CFE, de 14/2/1990, sobre validade nacional de títulos de livre-docência da Uni-RIO, na área de Educação Física. A referida decisão, conduzida pelos Conselheiros Manoel Gonçalves Ferreira Fº - Presidente do CFE, Walter Costa Porto – Relator e Josaphat Marinho, foi proferida no sentido de não dar validade nacional aos títulos e de cancelá-los, na hipótese dos candidatos que se habilitaram sem o título de doutor (*Documenta (350, de fev. de 1990)*). Posteriormente, o CFE confirmou a mesma decisão para outros casos.

Em resumo, a argumentação do recorrente centrou-se em uma premissa inicial equivocada, qual seja a de querer justificar a legitimidade do concurso da UNI-RIO com embasamento em documentos como a Indicação n° 82/76 do CFE, o Parecer CFE 826/78 e os Pareceres (CLCC n° 9/87 e n° 23/88) da Procuradoria Geral da UNI-RIO inadequados para a finalidade e em alguns aspectos apresentando duvidosa consistência jurídica, por contrariar dispositivo legal expresso.

Nesse sentido, então, os termos da decisão recorrida, proferida pela Câmara de Educação Superior do CNE correspondem precisamente ao que ocorreu: *O título de livre-docente... não atende às exigências da legislação em vigor na época em que foi obtido, em especial a Lei n° 5.802/72.*

O requerente, ora recorrente, pediu um parecer sobre a regularidade do seu título de Livre-Docente e a Câmara de Educação Superior do CNE respondeu pertinentemente que o título não atende às exigências da legislação em vigor na época em que foi obtido.

Fez-se na decisão recorrida um juízo de existência e de repercussão da literalidade da lei, sem, contudo, qualquer ponderação em relação a outras eventuais consequências, possibilidades ou direito decorrentes de atos de boa fé que porventura pudessem socorrer o requerente, porque não o requereu.

2.2 Princípios da presunção de regularidade (fato consumado) e da boa-fé podem amparar o requerente a defender a validade do título.

Não consta dos autos do processo, como motivação do pedido de regularidade do título, pelo recorrente, nenhuma alegação de contestação por terceiros da validade de seu título de Livre-Docente. Por isso não será aqui apreciado, mesmo entendendo que, para tanto, o recorrente possa estar amparado em princípios de direito como a presunção de regularidade (pelo fato consumado), da boa-fé e da segurança jurídica.

Se o esforço do recorrente não foi proveitoso para demonstrar pela literalidade da norma a regularidade do Concurso realizado pela UNI-RIO, para habilitação de Livre-Docência, sua argumentação e os documentos referenciados, no entanto, podem servir para fortalecer a presunção de regularidade e de boa-fé quanto à sua participação no referido concurso.

O recorrente pode embasar a legitimidade do seu título de livre-docente na forma como o obteve: presunção de validade do ato administrativo da UNI-RIO que o induziu à confiança e, portanto, a agir de boa-fé; decadência da Administração do direito de anular o ato administrativo, pelo transcurso do tempo; e pela atual orientação do marco regulatório da educação, no sentido de preservar o direito do estudante ainda que em face de conduta

irregular da instituição de ensino, conforme remansosa jurisprudência do próprio CNE, esteiada nos arts. 54 e 57 do Decreto n° 5.773/2006.

É preciso responder à pergunta se, inobstante ao não atendimento às exigências da legislação à época em que foi obtido o título, o recorrente faz jus a ele? O procedimento irregular da UNI-RIO não pode prejudicar o sujeito de boa fé. Só contamina o sujeito de comprovada má-fé. Numa hipótese de cancelamento do diploma, em razão de erro, os males decorrentes não serão maiores do que o erro? Da exposição dos fatos, observa-se a ocorrência de sucessivas relações jurídicas, nos percursos da formação acadêmica e da vida profissional do recorrente, que tiveram como pressuposto a validade presumida do título de Livre-Docente, obtido na UNI-RIO, tais como a participação no curso de pós-doutorado em Homeopatia, a aprovação em concurso público para o cargo de professor titular, na Universidade Federal de Uberlândia, entre outras. Há entendimento de que, em alguns casos, certas irregularidades, mesmo que comprovadas, não podem prejudicar o sujeito de boa-fé – princípio da presunção de boa-fé. Os interesses dos sujeitos de boa-fé devem ser preservados se - e isso ocorreu no caso em exame – convalidados no tempo e pelos atos consolidados a partir da presunção de sua regularidade, o que no Judiciário é conhecido como “fato consumado”, cujo desfazimento além de afrontar o princípio da segurança jurídica, configuraria dano de maior monta para a ordem social. A desconstituição do ato geraria males maiores à ordem jurídica do que a sua manutenção, ainda que se reconheça, neste caso, que a sua origem se deu a partir de um vício formal, decorrente da inobservância pela UNI-RIO de uma exigência legal. No caso, considerando-se o princípio da boa-fé, evidenciado na forma de participação do recorrente no concurso, o princípio da segurança jurídica e a atual orientação do marco regulatório da educação, é possível ao requerente obter o reconhecimento da validade de título, mesmo que maculado na sua origem por um vício formal, evitando-se, destarte, maiores gravames à ordem social e ao recorrido de boa-fé. A invalidação do título depois de transcorrido tanto tempo e de produzidas inúmeras relações jurídicas a partir da presunção de sua regularidade, resultaria na imposição desarrazoada e desproporcional de penalidade ao recorrente de boa-fé, que não concorreu para a irregularidade formal praticada pela Universidade do Rio de Janeiro (UNI-RIO), instituição que organizou o concurso de habilitação e emitiu o título de Livre-Docência.

Esse pleito, porém, não poderá ser apreciado mediante mera conjectura de ameaça ou de negação, em tese, da validade do título, senão mediante comprovação de um fato concreto de contestação ou negação da sua validade, ocasião em que os argumentos aqui expostos, eventualmente, lhe poderão ser de valia.

Diante do exposto, submeto, então, à deliberação do Conselho Pleno o voto abaixo.

II - VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 33 do Regimento Interno do CNE e na forma deste parecer, conheço do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo a decisão proferida, pela Câmara de Educação Superior, de que *o título de livre-docente em Clínica Homeopática obtido na Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO, em 1991, por Flavio José Dantas de Oliveira, não atende às exigências da legislação em vigor na época em que foi obtido, em especial a Lei n° 5.802/72, sem prejuízo de outras possíveis demandas sobre a validade do título, por parte do autor, embasadas no Direito nacional.*

Brasília (DF), 4 de junho de 2012.

Conselheiro Adeum Hilário Sauer – Relator

III - DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova, por unanimidade, o voto do Relator.
Plenário, em 4 de junho de 2012.

Conselheiro Antonio Carlos Caruso Ronca – Presidente