

O Conselho Universitário face à autonomia universitária

A Comissão formada durante a última reunião extraordinária do Consu, auto-convocada para examinar o Art.38 e a Emenda 01 ao Esunicamp, que tratam da contagem de tempo de serviço para aposentadoria, e o Ofício 019/99 da reitoria, que pretendia regulamentar uma prática julgada inconstitucional (cf. os artigos sobre essa mesma matéria publicados no presente Boletim), decidiu apresentar duas propostas de deliberação ao Consu.

Foi uma decisão bastante madura, fruto, sem dúvida, de longas ponderações, porque deixa o Consu livre para escolher entre propostas mutuamente excludentes. (Esta é a situação que tínhamos até o fechamento deste Boletim).

A primeira proposta consiste em revogar o Art.38 e a Emenda 01 *ad liminem* e arquivar todos os processos de contagem de tempo que estão pendentes. A Segunda proposta consiste, igualmente, em revogar o Artigo 38 e a Emenda 01, mas, não sem antes, prever um processo de transição que permita preservar os direitos adquiridos pelos docentes com processos pendentes, sustados que foram pelo Ofício da reitoria.

É importante salientar a responsabilidade que o Consu deverá assumir em sua próxima reunião do dia 28/11, ao deliberar sobre esse tema.

Está claro que os itens citados do Esunicamp deverão ser adaptados às novas normas da Constituição Federal que passaram a regulamentar a contagem de tempo de serviço, vinculando-o explicitamente ao tempo de contribuição previdenciária. A nova regulamentação passou a vigorar a partir do dia 16/12/98 (cf. o artigo do professor Kleiman, neste

Boletim). A grande diferença entre as duas propostas de deliberação a serem apresentadas ao Consu, que as torna excludentes, é, por um lado, admitir que o Esunicamp sempre teve validade constitucional quando legislava sobre a contagem de tempo de serviço até antes de 16/12/98, uma vez que exercia a autonomia universitária garantida pelo Art. 207 da Constituição Federal, ou, por outro lado, negar sua validade constitucional até antes dessa data.

Não seria o caso de retomar os argumentos, apresentados nos dois artigos aqui publicados, que apontam para as conseqüências da segunda decisão. **É importante enfatizar, contudo, que, se for negada a legitimidade constitucional do Esunicamp para a contagem do tempo de serviço dos docentes antes de 16 de dezembro de 1998, estará sendo negada, igualmente, a legitimidade constitucional de inúmeras outras situações existentes na Unicamp por razões históricas e acadêmicas peculiares.** Não seria questionada apenas a situação dos docentes da Parte Suplementar, como também a dos docentes da Parte Especial e a de cargos da Procuradoria Geral da Unicamp, por não ter havido, em todos esses casos, concurso público até a presente data.

A contagem de tempo de serviço é apenas um aspecto particular da situação global da Unicamp, como instituição universitária com uma história de apenas 30 anos de vida, que soube usar de sua autonomia constitucional para construir o patrimônio cultural que hoje representa.

A idéia de autonomia universi-

tária não pode ser confundida com a soberania para produzir normas a respeito da competência própria, para criar direitos que viessem a ferir a norma máxima que é a Constituição Federal — esta sim, soberana — pois isso corresponderia à criação de privilégios. Pelo contrário, a autonomia universitária está prevista e assegurada pela Constituição Federal e, por isso, o Esunicamp não é soberano. **Daí, por exemplo, a definição de magistério universitário não ser equivalente à de magistério secundário ou técnico, tornando-se legitimamente constitucional a contagem como tempo de serviço os períodos de atividade com ensino, pesquisa e extensão; e isso, independentemente de vínculo empregatício, isto é, de contribuição previdenciária, até a data de 16 de dezembro de 1998.**

O tema da contagem do tempo de serviço é, pois, um caso elucidativo e bem-sucedido do exercício da autonomia universitária por parte da Unicamp, através do Esunicamp, assim como os casos dos docentes da Parte Suplementar, da Parte Especial e de Procuradores da Universidade. **Sem o exercício dessa autonomia constitucional, não haveria a Unicamp que hoje conhecemos e que é conhecida nacional e internacionalmente.**

Que a Unicamp decida, não mais através de Ofícios da reitoria, sem consulta à comunidade, mas através de seu órgão representativo e legislador máximo que é o Consu. Que decida, com a autonomia que a Constituição Federal lhe assegura, sobre sua própria autonomia, passada, presente e futura.

Considerações sobre a autonomia universitária

George G. Kleiman*

O Artigo 38 e a Emenda 01 do Esunicamp tratam da contagem de tempo de serviço para motivos de aposentadoria, sem contemplar contribuições previdenciárias. Assim, sua aplicação corresponde a trabalhos feitos no período anterior a 16 de dezembro de 1998, data de aprovação da Emenda 20 da Constituição Federal (Constituição Federal).

Uma vez que a nossa questão central envolve o direito da Unicamp determinar normas para a aposentadoria dos seus docentes, examinaremos, na primeira parte do presente Parecer, esse direito no contexto da autonomia universitária, e, na segunda parte, as conseqüências desse mesmo direito.

I - Teria direito, a Unicamp, de definir normas para aposentadoria de seus docentes?

A Unicamp distingue-se, enquanto instituição universitária, das repartições públicas em geral pelo fato de ter assegurada sua autonomia universitária, nos termos do Artigo 207 da Constituição Federal:

“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”.

Conforme Parecer do Dr. Celso Bastos, esse dispositivo garante à Unicamp o direito de

determinar as normas regulando as aposentadorias dos seus servidores, com força equivalente a qualquer legislação estadual ou federal. Ora, a Unicamp já assumiu *de fato* esse direito no tratamento dos docentes da Parte Suplementar (PS).

Conforme a Constituição Federal de 1988, os trabalhadores pertencem ou ao regime CLT ou ao regime CLE, não existindo exceções. Os do regime CLT aposentam-se pelo sistema INSS e têm direito ao fundo de garantia, e, os do regime CLE aposentam-se com proventos integrais. O acesso ao regime CLE é dado unicamente através de concurso público.

Ora, a PS foi criada por razões históricas peculiares da Unicamp. Os docentes PS da Unicamp não pertencem ao regime CLT, por-

que não contribuem para o INSS, e não têm fundo de garantia. Por outro lado, não são concursados e, conseqüentemente, não pertencem ao regime CLE. Mas, segundo os Estatutos da Unicamp, devem eles ter os mesmos direitos dos docentes concursados da Parte Permanente. Em particular, os docentes da PS recebem aposentadorias integrais. Assim, a situação dos docentes da PS da Unicamp seria supostamente anômala, não se inserindo na situação usual do país.

A explicação para essa situação está nas necessidades acadêmicas da Unicamp à época de sua criação. Como poderia, então, a Unicamp justificar legalmente uma situação não prevista na legislação usual? O único alicerce legal possível é o Artigo 207 da Constituição Federal. Ou seja, a Unicamp já está utilizando sua autonomia para determinar normas regulando as aposentadorias de alguns dos seus docentes, normas diferentes daquelas que se aplicam para as aposentadorias fora da Universidade.

Uma vez reconhecendo que a Unicamp já assumiu o direito de determinar normas de aposentadoria, temos de concluir que seria inconsistente não admitir a validade do direito da Unicamp em determinar normas a respeito de contagem de tempo. Se a Unicamp já assumiu o direito de formular suas próprias normas para regular as aposentadorias de seus docentes, então o regulamento de contagem de tempo para aposentadoria seria uma mera aplicação do direito já assumido com base em sua autonomia.

II - Quais as conseqüências da autonomia universitária já assumida pela Unicamp?

Uma vez assumindo a validade do direito para formular normas regulando a aposentadoria de seus docentes, os dispositivos do Esunicamp, acima citados, correspondem à idéia de “legislação vigente”, conforme os termos do Art.04 da Emenda 20 da Constituição Federal:

“Observado o disposto no Art.40, §10, da Constituição, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como

tempo de contribuição”.

Esse dispositivo trata de tempo de serviço e não implica necessariamente em contribuição previdenciária nem em vínculo empregatício.

Para o caso dos docentes, temos, da Emenda 20 da Constituição Federal:

i) Parágrafo 4 do Art.8: “O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data da publicação desta Emenda, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação desta Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício das funções de magistério”.

Ou seja, no caso de docentes, o tempo de serviço citado no Artigo 04 da Emenda 20 da Constituição Federal corresponde a tempo efetivo de magistério. Ora, o Art. 38 e a Emenda 01 do Esunicamp definem o tempo de magistério no sentido específico de “magistério universitário”, englobando ensino, pesquisa e extensão, tal como previsto no Art.207 da Constituição Federal.

Uma vez assumido, de fato, pela Unicamp, o direito de definir normas sobre as aposentadorias de seus docentes, os Estatutos internos da Unicamp, em particular o Art.38 e a Emenda 01 do Esunicamp, representam a legislação em vigor regulando as aposentadorias *antes* da data da Emenda 20 da Constituição Federal. Os efeitos de tal legislação antes de 16/12/1998 não poderiam ser modificados retroativamente.

Conclusão geral: A Unicamp já assumiu, a partir da autonomia universitária, o direito de formular as suas próprias normas para aposentadoria. Esse direito implica que o Art.38 e a Emenda 01 do Esunicamp correspondem à legislação em vigor no período anterior à data da aprovação da Emenda 20 da Constituição Federal. Como tal, não podem ser modificados retroativamente.

George G. Kleiman é docente do IFGW e membro do Consu.

A Reitoria contra-ataca

Arley R. Moreno*

Há novidades a respeito das regras de contagem para aposentadoria. Na reunião extraordinária auto-convocada pelo Consu para discutir essa questão, decidiu-se pela formação de uma Comissão que teria a incumbência de analisar os itens do Esunicamp relativos à matéria em litígio, sua adaptação às novas condições constitucionais e, além disso, de propor regras de transição que preservem os direitos adquiridos pelas pessoas concernidas.

O novo Parecer

Para essa reunião, foi emitido um Parecer pela Procuradoria Geral da Unicamp a respeito da Proposta de Deliberação solicitada pelos conselheiros. O Parecer, bastante sucinto, retoma idéias já apresentadas e discutidas anteriormente, mas formula uma idéia nova e, para nossa surpresa, com muita clareza. Evocando o Art. 207 da Constituição Federal, sobre a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão no magistério universitário, afirma o Parecer: “... os requerentes têm razão quando alegam que o conceito de magistério superior é diferente de magistério técnico, o qual contempla somente atividades em sala de aula”.

Eis a primeira, e boa, novidade: deixou de existir uma das principais objeções inicialmente alegadas pelos Pareceres exarados a pedido da reitoria, a saber, que o conceito de *magistério* utilizado na Unicamp para a contagem de tempo era por demais “elástico”.

De resto, o novo Parecer volta a insistir sobre um argumento formulado em Parecer anterior da Procuradoria Geral do Estado, através da Secretaria de Ciência e

Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. O argumento, já bastante comentado em outro Boletim da Adunicamp, é o seguinte: o artigo 38 do Esunicamp *não legisla* a respeito da situação de contagem de tempo anterior ao estabelecimento de vínculo empregatício com a instituição e, por isso, conclui: “salvo melhor juízo,... o parágrafo 2 do artigo 38 do Esunicamp em momento algum permi-

Eis a primeira, e boa, novidade: deixou de existir uma das principais objeções inicialmente alegadas pelos Pareceres exarados a pedido da reitoria, a saber, que o conceito de *magistério* utilizado na Unicamp para a contagem de tempo era por demais “elástico”.

te a possibilidade de computar como tempo de serviço períodos em que não existia qualquer vínculo de trabalho”. Ora, como já mostramos anteriormente essa conclusão é, no mínimo, confusa, porque extrai de uma situação não prevista pela lei a afirmação de que a lei desautoriza a situação por não tê-la previsto! Como se a lei devesse ser capaz de prever todas as situações imagináveis possíveis, para que nenhuma pudesse cair na ilegalidade — como se o imprevisível devesse ser, por princípio, desautorizado por ser, por natureza, ilegal. Situação deveras absurda que o simples e salutar bom-senso é capaz de afastar.

Ao retomar, todavia, o velho argumento, o novo Parecer come-

te uma falha formal que o Parecer da Procuradoria Geral do Estado não cometeria: afirma que o Esunicamp é inconstitucional pelo argumento apresentado acima, mas refere-se exclusivamente ao parágrafo 2 do artigo 38, omitindo a Emenda 1 ao Esunicamp, vigente a partir de 16/12/85. Essa Emenda, como se sabe, foi introduzida para legislar explicitamente sobre a situação de contagem de tempo anterior ao vínculo empregatício na Unicamp. O Parecer da Procuradoria Geral do Estado afirmava também a inconstitucionalidade do Esunicamp, mas por motivo bem diferente: apenas por não se adequar aos estatutos gerais do funcionalismo público, os quais, de fato, não prevêm a situação de magistério universitário. Usando o mesmo argumento, o novo Parecer recheia-o, entretanto, com outros ingredientes: o Esunicamp não prevê aquela situação que, portanto, torna-se ilegal, e torna inconstitucional o próprio Esunicamp. Assim sendo, prossegue o novo Parecer, o Ofício 019/99 da reitoria pretendia apenas “vedar interpretação incompatível com ordenamento constitucional, interpretação esta, aliás, não prevista no Esunicamp”. O novo Parecer omite, pois, a Emenda 1 ao Esunicamp que prevê a interpretação que leva ao cômputo como tempo de serviço períodos sem vínculo empregatício com a instituição.

A inconstitucionalidade do Esunicamp

Uma discussão bem mais interessante, ainda que entre leigos, e sem subterfúgios, seria a de saber se essa interpretação entra ou não em conflito com a Constituição Federal. Em outros termos, saber se há algum dispositivo na Constituição Federal que vede a contagem de períodos sem vínculo

empregatício como tempo de serviço público para aposentadoria de docentes universitários.

Sabemos que a Emenda 20 da Constituição Federal, de 16/12/98, passa a legislar explicitamente a esse respeito quando introduz o “tempo de contribuição” como critério para a contagem da aposentadoria. A partir dessa data, pois, deverá haver vínculo empregatício para a contagem e, conseqüentemente, aqueles itens do Esunicamp deverão ser adaptados à nova situação. Mas, como fica a situação dos docentes que já possuíam o direito à aposentadoria ou que estavam prestes a adquiri-lo *antes* dessa data, e que tiveram computados períodos sem vínculo empregatício?

Resposta à primeira questão: a própria Constituição Federal prevê a primeira situação, através de seu Art 4, e, em particular, para os docentes prevê regras de transição em seu parágrafo 4 Art.8.

Resposta à segunda questão: a respeito da suposta inconstitucionalidade da antiga contagem na Unicamp, afirma o professor Celso Bastos: “Existiu a possibilidade, até a Emenda Constitucional número 20, de utilização de períodos em que, não obstante não ter ocorrido a contribuição efetiva para a Previdência, era admitida a contabilização, já que a Constituição se referia apenas a ‘tempo de serviço’, não exigindo, como a redação atual impõe, efetivo ‘tempo de contribuição’”. O professor Celso Bastos vai além, acrescentando um importante e significativo argumento: “Mas, note-se que esta contagem, à época, sempre foi das mais lúdicas, eis que nas próprias carreiras jurídicas era franqueado contar-se um tempo anterior à assunção do cargo por ter sido este útil para o aprendizado e posterior desempenho do ‘candidato’”.

A situação legal parece ser, pois, bastante clara, mesmo para os leigos, dispensando maiores comentários.

Últimas novidades: a outra Comissão e os “fortes indícios”

Nossa história se inicia, na verdade, com um relatório redigido pela Comissão Especial para Contagem de Tempo de Serviço no Exterior, presidida pelo professor Maurício Coutinho, relatório do qual apenas agora tomou-se conhecimento.

Além de levantar as dúvidas já conhecidas — legalidade do tempo sem vínculo empregatício, legalidade da contagem fora de acordos internacionais e legalidade do próprio artigo 38 do Esunicamp — o relatório levanta uma outra dúvida de fundo, esta pertinente e bastante importante: “...existem fortes indícios de que não é facultado às Universidades ou a qualquer outro segmento do serviço público legislar sobre matéria previdenciária. Se essa interpretação for correta, deve-se concluir que a Unicamp criou direitos à margem da lei e contra a lei”.

A suspeita é grave, merecendo um exame aprofundado. Possuímos, a esse respeito, algumas informações esclarecedoras fornecidas pelo professor Celso Bastos em seu parecer: “O Estatuto da Universidade Estadual de Campinas equivale, para fins de disciplinar a concessão de aposentadoria, a qualquer legislação estadual ou federal, dada a autonomia universitária constitucional de que gozam as Universidades”. Não podemos esquecer, a esse respeito, que a Unicamp já legisla, de fato, sobre matéria previdenciária, com base na autonomia universitária garantida pela Constituição Federal. Não terá sido por fantasia ou por interesses corporativos que a Unicamp criou a figura dos docentes da Parte Suplementar, mas por circunstâncias históricas específicas e segundo critérios estritamente acadêmicos. Da mesma forma, no caso da contagem de tempo para aposentadoria: critérios estritamente acadêmicos surtiram o efeito desejado na circunstância

Não terá sido por fantasia ou por interesses corporativos que a Unicamp criou a figura dos docentes da Parte Suplementar, mas por circunstâncias históricas específicas e segundo critérios estritamente acadêmicos.

histórica de construir-se uma Universidade de alta qualidade, nacional e internacional, no curto prazo de 30 anos. Negar a relevância dos fatos históricos face à lei corresponde a afirmar que a lei deve ser-lhes indiferente — com o que seria assumida uma concepção platônica da lei. Os fatos de uma história que deu certo foram acolhidos pela garantia jurídica da autonomia universitária, e a Unicamp soube valer-se honestamente de tal garantia, para legislar sobre matéria previdenciária nesses dois casos. Desfeita a suspeita, os “fortes indícios” tornam-se suspeitas juridicamente mal informadas — e academicamente nefastas.

Última novidade: por mera coincidência, suspeitas de mesma natureza contribuíram para mal informar denúncias veiculadas pela imprensa sobre a ilegitimidade, inconstitucionalidade e imoralidade da contagem de tempo vigente na Unicamp. Denúncias que chegaram ao Ministério Público, pela Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos Constitucionais dos Cidadãos de Campinas, a qual, imediatamente, determinou a instauração de Inquérito Civil para apurá-las.

Seria bom que refletíssemos detidamente sobre isso.

Será no interior desse contexto que a Comissão constituída na reunião extraordinária deverá emitir Pareceres sobre a questão, e o Consu votá-los.

*Arley R. Moreno é docente do Instituto do IFCH.