

PARECER REEXAMINADO (*)

(*) Reexaminado pelo [Parecer CNE/CES nº 260/2007](#)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 18/01/2008



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADA: Associação Paulista de Educação e Cultura		UF: SP
ASSUNTO: Análise de Recurso Administrativo interposto pela Universidade Guarulhos contra o entendimento contido no Despacho nº 7/2006, de 5/12/2006, da Secretaria de Educação Superior/MEC.		
RELATOR: Milton Linhares		
PROCESSO Nº: 23000.023312/2006-91		
PARECER CNE/CES Nº: 110/2007	COLEGIADO: CES	APROVADO EM: 9/5/2007

I – RELATÓRIO

Por meio de Despacho assinado e datado de 18/12/2006, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação – CONJUR/MEC encaminhou o presente processo para deliberação do Conselho Nacional de Educação, na forma do art. 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, a seguir transcrito:

*Art. 6º No que diz respeito à matéria objeto deste Decreto, compete ao CNE:
(...)
VIII – julgar recursos, nas hipóteses previstas neste Decreto.*

• **Histórico**

Ao examinar detidamente os documentos que acostam o processo, julgo necessário apresentar, inicialmente, informações circunstanciadas e cronológicas sobre os fatos e manifestações das partes envolvidas:

1. A Universidade Guarulhos – UnG, instituição de educação superior com sede na cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo, protocolou, em 12/2/2001, no Ministério da Educação, processo para credenciamento de *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, acompanhado do respectivo Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, nos termos da legislação que à época vigorava.

2. Eram vigentes naquela oportunidade o Decreto nº 2.306/1997 e a Portaria MEC nº 752/1997, essa última dispoendo sobre a autorização para funcionamento de cursos fora de sede em universidades. Referidas normas asseguravam autonomia aos *campi* fora de sede de universidades, desde que devidamente aprovados pelo Poder Público.

3. Em 13/5/2004, portanto, mais de 3 anos após a data de início do processo, foi publicada no DOU a Portaria MEC nº 1.212, de 11/5/2004, aprovando a criação do *campus* fora de sede, no município de São Paulo, no Estado de São Paulo, integrado à Universidade Guarulhos, com sede na cidade de Guarulhos, no Estado de São Paulo, com a autorização para o funcionamento do curso de Administração, bacharelado, com a habilitação Gestão de Negócios, aprovando, também, pelo mesmo ato, o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI do novo *campus* criado.

4. A UnG iniciou suas atividades no *campus* fora de sede situado na cidade de São Paulo no ano seguinte ao de sua aprovação, em 2005, no exercício de sua presumida autonomia naquele *campus*, com a abertura do curso de Pedagogia, com 80 vagas, período noturno, conforme Edital de Processo Seletivo publicado no DOU de 9/5/2005. Para o ano letivo de 2006, os Editais publicados no DOU de 15/9/2005 (para o 1º semestre/2006) e de 19/4/2006 (para 2º semestre/2006), continuaram indicando a oferta do curso de Pedagogia no *campus* fora de sede. A IES manteve somente esse curso em funcionamento durante os anos letivos de 2005 e 2006. O curso de Administração, autorizado pela mesma Portaria MEC nº 1.212/2004 de aprovação do *campus* fora de sede, não foi iniciado nos dois primeiros anos. O MEC não se manifestou, no tempo real dessas ocorrências, quanto ao fato da IES ter iniciado o funcionamento de seu *campus* fora de sede com a oferta de um curso diferente daquele autorizado pela portaria ministerial citada.

5. Em 10/10/2006, a UnG publicou no DOU Edital de Processo Seletivo para o 1º semestre/2007. A partir desta data, a IES passou a divulgar na mídia impressa e eletrônica, incluindo o próprio *site* na Internet, informações sobre o Processo Seletivo/2007 de ingresso em seus cursos e *campi*.

6. Nos anúncios constava a oferta de 9 cursos no *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, quais sejam: Ciências da Computação, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Direito, Turismo e Comunicação Social.

7. Em 27/10/2006, por meio do Ofício MEC/SESu/COC nº 8.695/2006, o Diretor do Departamento de Supervisão do Ensino Superior, nos termos do art. 47 do Decreto nº 5.773/2006, solicita esclarecimentos ao Reitor da UnG sobre a oferta dos cursos acima mencionados no *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, tendo em vista o teor da Portaria MEC nº 1.212, e concede 10 (dez) dias de prazo para resposta contados do recebimento do ofício pela IES.

8. Em 13/11/2006, o Reitor da UnG, por meio do Of. Gab. nº 171/2006, responde ao Diretor da SESu/MEC que a oferta de novos cursos no *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, obedece ao cronograma previsto no PDI da universidade para aquele *campus*, conforme aprovação pela Portaria MEC nº 1.212, de 11/5/2004.

9. Em 5/12/2006, por meio do documento Memo MEC/SESu/DESUP/COC nº 6.509/2006, o Coordenador-Geral de Orientação e Controle da Educação Superior ao fazer a análise da resposta apresentada pela UnG conclui que a oferta dos referidos cursos no *campus* fora de sede, no município de São Paulo, seria irregular, recomendando a imediata suspensão do processo seletivo naquele *campus*.

10. Ainda em 5/12/2006, o Coordenador-Geral de Legislação e Normas do Ensino Superior Substituto, por meio do documento Memo MEC/SESu/GAB/CGLNES nº 6.532/2006, manifesta-se de acordo com as conclusões do outro documento Memo acima citado e recomenda a formalização de processo administrativo, nos termos dos arts. 46 e 47 do Decreto nº 5.773/2006.

11. Na mesma data, 5/12/2006, o Secretário de Educação Superior/MEC, no uso de suas atribuições e considerando os documentos Memos referidos, determina, por meio do Despacho MEC/SESu/GAB nº 7/2006, a suspensão de processo seletivo de ingresso/2007 para os cursos de Ciências da Computação, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Direito, Turismo e Comunicação Social, oferecidos pela Universidade Guarulhos no *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, sob a alegação de que o referido *campus* não detém prerrogativas de autonomia para a criação de cursos.

12. Em 7/12/2006, a UnG, por seu Chanceler, dirige-se ao Secretário de Educação Superior/MEC e solicita RECONSIDERAÇÃO do Despacho nº 7/2006, sob as alegações de que prestou os esclarecimentos devidos quando solicitada e de que agiu dentro do princípio da autonomia universitária constitucional. A IES pede, ainda, em seu documento, efeito suspensivo ao Despacho nº 7/2006 para que possa realizar seu processo seletivo no *campus*

fora de sede, na cidade de São Paulo. O Secretário da SESu encaminha o pleito da IES para manifestação da CONJUR/MEC, na mesma data.

13. No dia seguinte, em 8/12/2006, a CONJUR/MEC exara o Parecer CGEPD/CONJUR nº 916/2006 que examina o pedido de RECONSIDERAÇÃO manifestado pela UnG. No citado parecer, a CONJUR/MEC afirma que o juízo de reconsideração é da autoridade que proferiu a decisão atacada, no caso, o Secretário de Educação Superior, e que, mantida a decisão, o recurso interposto deve ser recebido e processado na forma do art. 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006, ou seja, submetido à deliberação do Conselho Nacional de Educação. Registre-se que a CONJUR/MEC admitiu em seu parecer que o recurso interposto pela UnG é tempestivo e atende aos pressupostos para ser conhecido e encaminhado ao CNE. Por fim, o parecer conclui pela recomendação de restituição do processo ao Senhor Secretário de Educação Superior, a fim de que aprecie o pedido de reconsideração, observada a legislação aplicável, e submeta, em seguida, a peça recursal à deliberação do CNE. Colocados os limites legais para o exercício da reconsideração do presente caso, assinaram o parecer o Senhor Coordenador-Geral e a Senhora Consultora Jurídica do MEC.

14. Ainda em 8/12/2006, a UnG, novamente por seu Chanceler, volta a dirigir-se ao Secretário de Educação Superior/MEC para comunicar sua desistência do pedido de efeito suspensivo ao Despacho nº 7/2006 da SESu e informar que não mais realizaria o processo seletivo no *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, acatando, assim, o teor do referido despacho, insistindo, porém, na tramitação do processo, isto é, na apreciação do recurso interposto contra o entendimento da SESu acerca da autonomia naquele *campus*.

15. Em 12/12/2006, a SESu/MEC encaminha o novo comunicado da UnG à CONJUR solicitando orientação sobre medidas a serem adotadas.

16. Em 18/12/2006, por meio de Despacho, a Senhora Consultora Jurídica do MEC, tendo em vista que o recurso foi recebido pelo Senhor Secretário de Educação Superior, encaminha o presente processo ao Conselho Nacional de Educação na forma do que estabelece o art. 6º, inciso VIII, do Decreto nº 5.773/2006.

17. Em sessão deliberativa de caráter público da Câmara de Educação Superior, realizada em 1º/2/2007, o processo foi distribuído a este relator.

A Universidade Guarulhos, IES com sede na cidade de Guarulhos, Estado de São Paulo, requereu, em 12/2/2001, no Ministério da Educação, autorização para criação de cursos e aprovação de *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, Estado de São Paulo, com base no artigo 11 do Decreto nº 2.306/97. O requerimento foi efetivado e instruído de acordo com a Portaria MEC nº 752, de 2/7/1997, do Ministro de Estado da Educação, em vigor à época.

Após regular processo administrativo, em 13/5/2004, foi publicada no DOU a Portaria nº 1.212, de 11/5/2004, que aprovou a criação do referido *campus* no município de São Paulo, bem como o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI daquele *campus*.

Na execução de seu PDI e no exercício da autonomia, a UnG criou em seu *campus* de São Paulo os cursos de Administração, Ciências da Comunicação, Geografia, História, Letras, Matemática, Pedagogia, Direito, Turismo e Comunicação Social, tendo lançado, em 10/10/2006, edital de seu processo seletivo 2007.

Entretanto, conforme já foi detalhado no início deste relato, o Secretário de Educação Superior, por meio do Despacho MEC/SESu/GAB nº 7/2006, determinou a suspensão do processo seletivo 2007 para os cursos acima referidos, excetuado Administração, uma vez que os demais foram criados com base na autonomia, prerrogativa esta não estendida, segundo ele, ao *campus* aprovado e instalado no município de São Paulo.

A UnG interpôs pedido de reconsideração perante o Senhor Secretário de Educação Superior/MEC. Recebido e conhecido em grau de recurso, o pleito foi encaminhado ao CNE pela CONJUR/MEC, de acordo com a legislação vigente. Em sua juntada de documentos, a

UnG argumenta acerca do reconhecimento das prerrogativas de sua autonomia, prevista no art. 207 da Constituição Federal e no art. 53 da Lei nº 9.394/1996, em seu *campus* aprovado e instalado no município de São Paulo.

Alega a recorrente que seu processo de credenciamento do *campus* fora de sede foi iniciado durante a vigência do Decreto nº 2.306/97 e da Portaria MEC nº 752/97, que asseguravam autonomia aos *campi* fora de sede das universidades desde que devidamente aprovados pelo MEC. Aduz, por consequência, que ao referido processo não poderiam incidir regras posteriores, pois o mesmo foi analisado e decidido sob as normas vigentes que o instruíram, ainda que o ato autorizativo exarado pelo Poder Público tenha ocorrido após a revogação dessas normas.

Solicita, em grau de recurso, seja reformado o entendimento da Secretaria de Educação Superior/MEC manifestado por meio do Despacho nº 7/2006, no sentido de que seja reconhecida a autonomia do *campus* fora de sede, situado no município de São Paulo, da Universidade Guarulhos, apresentando, como abrigo do recurso, pareceres da Câmara de Educação Superior do CNE como jurisprudência sobre o tema.

Este é o relatório dos fatos. O Decreto nº 3.860/2001 revogou o Decreto nº 2.306/97 e alterou as prerrogativas de autonomia do *campus* fora de sede. A Portaria MEC nº 1.466/2001 revogou a Portaria MEC nº 752/97 e, além de alterar as prerrogativas de autonomia de *campus* fora de sede, estabeleceu novos requisitos para sua aprovação. Fixados os limites da controvérsia, passo à análise de mérito.

- **Mérito**

Diante das alegações jurídicas apresentadas pela recorrente, tornou-se imprescindível buscar, no Direito, informações norteadoras para a fundamentação deste parecer.

O art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, introduziu, na esfera constitucional, a garantia de segurança na estabilidade das relações jurídicas, com a finalidade de dar salvaguarda permanente da eficácia das relações jurídicas constituídas sob a égide de uma lei ou de um decreto diante de futuras alterações legislativas.

Da instituição da garantia de segurança das relações jurídicas decorre o princípio da irretroatividade das leis, que estrutura o sistema jurídico vigente, a partir do pressuposto de que as leis são feitas para vigorar e incidir para o futuro. A irretroatividade da lei, expressão do princípio da segurança jurídica, é utilizada para conferir estabilidade das relações que se desenvolvem na sociedade.

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que, *por força do sobredito princípio cuida-se de evitar alterações surpreendentes que instabilizem a situação dos administrados e de minorar os efeitos traumáticos que resultem de novas disposições jurídicas que alcançariam situações em curso.*

Ao relatar o Parecer CNE/CEB nº 37/2003, homologado pelo Ministro da Educação, publicado no DOU de 7/4/2004, o ilustre Conselheiro Nélio Marco Vincenzo Bizzo, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, consignou que:

A questão da irretroatividade das leis remonta aos primórdios do Direito. É quase redundante afirmar que a lei sempre foi feita para conformar os atos futuros e não os pretéritos. Este entendimento, aparentemente simplório, prevalece desde a mais remota antiguidade e constitui a base da legislação brasileira.

Uma lei nova, ao dispor para o futuro, não elimina os registros da lei antiga, senão faz cessar parcial ou totalmente as projeções da anterior para o futuro. Mesmo em caso de revogação, a lei extinta continua a ter aplicabilidade nos casos ocorridos sob sua vigência, porque os atos são regidos pela lei existente ao tempo em que se efetivam.

Cabem aqui mais algumas lições extraídas dos ensinamentos das ciências jurídicas.

O princípio da irretroatividade da lei é tradicional em nosso Direito, desde a Constituição do Império do Brasil, de 1824, que rezava não ter a disposição legal efeito retroativo. A primeira Constituição da República Brasileira, de 1891, no art. 11, vedava aos Estados, bem como à União, a prescrição de leis retroativas.

O Estatuto Político de 1934 introduziu tal garantia, com a redação hoje corrente: ***a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada***. A Constituição seguinte, de 1946, no seu art. 141, § 3º, estabeleceu plenamente o princípio de que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, redação repetida na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 153, § 3º).

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em seu art. 5º, XXXVI, também reproduz a mesma redação: ***a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada***. A legislação ordinária, em consonância com o postulado constitucional expresso, cuidou também da matéria. A antiga Lei de Introdução ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º/1/1916), no art. 3º, dispunha: ***a lei não prejudicará, em caso algum, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada***.

A Lei de Introdução ao Código Civil, de 1942 (Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942), introduz regra tradicional no Direito Brasileiro como diretriz de direito intertemporal, que, em seu art. 6º, *caput*, dispõe: ***a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada***.

De acordo com os parágrafos do referido art. 6º, ***reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou***. *E consideram-se adquiridos, assim, os direitos que seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem*. E, no § 3º, denomina-se *coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso*.

Feitas as considerações jurídicas que considerei pertinentes, retorno à análise de mérito. A Universidade Guarulhos, mantida pela Associação Paulista de Educação e Cultura, foi reconhecida pela Portaria nº 857, de 1º/12/1986, do Ministro da Educação, publicada no DOU de 11/12/1986, sendo-lhe atribuída, a partir de então, a autonomia prevista nos artigos 207 da Constituição Federal e 53 da Lei nº 9.394/1996.

A Portaria MEC nº 1.212, de 11/5/2004, do Ministro de Estado da Educação, publicada no DOU de 13/5/2004, com base no Decreto nº 3.860/2001, de 9/7/2001 (que revogou o Decreto nº 2.306/97), na Portaria MEC nº 1.466/2001, de 12/7/2001 (que revogou a Portaria MEC nº 752/97), e no Parecer CNE/CES nº 363/2003, aprovou a criação do *campus* fora de sede, no município de São Paulo, integrado à Universidade Guarulhos.

Diante das referidas normas, o Secretário de Educação Superior interpretou que ao *campus* da UnG, instalado no município de São Paulo, não teria sido estendida a autonomia prevista nos artigos 207 da Constituição Federal, de 1988, e 53, da Lei nº 9.394/1996. Desse modo, determinou a suspensão de processo seletivo 2007, consoante Despacho MEC/SESu/GAB nº 7/2006, ora objeto de recurso.

Sobre a interpretação da referida autoridade acerca da autonomia do *campus* fora de sede da Universidade Guarulhos, na cidade de São Paulo, passo a considerar.

A Universidade Guarulhos – UnG requereu, em 12/2/2001, aprovação de *campus* fora de sede e autorização de funcionamento de curso fora de sede, com base no artigo 11 do Decreto nº 2.306/97 e de acordo com a Portaria MEC nº 752, de 2/7/1997, ambos em vigor à época. Vê-se, portanto, que o pleito foi protocolado 5 meses antes da revogação das normas que o regeram. O art. 7º da citada portaria estabelecia:

Art. 7º A SESu/MEC, completado o conjunto de informações, constituirá uma comissão especialmente designada para analisar a documentação apresentada e avaliar in loco as condições de funcionamento e as potencialidades da instituição.

*§ 1º A análise de que trata este artigo será realizada **no prazo de noventa dias, a contar da data do protocolo da solicitação.***

*§ 2º **Atendidos os requisitos técnicos e legais**, a comissão designada pela SESu/MEC realizará uma avaliação in loco das condições para o funcionamento do novo campus. (g.r.)*

A Comissão encarregada de analisar a documentação apresentada pela IES e verificar *in loco* as condições existentes para a implantação do novo *campus* foi designada por meio do Despacho MEC/SESu/DEPES nº 304/2002, de 13/11/2002 (21 meses após a data do protocolo do processo, em descumprimento ao § 1º, art. 7º, da Portaria MEC nº 752/97), e apresentou relatório conclusivo, datado de 27/11/2002, com manifestação favorável ao pleito.

O Despacho nº 304/2002 da SESu/MEC, repita-se, de acordo com a norma vigente à época da solicitação da IES, deveria ter sido expedido até o dia 12/5/2001. Se o prazo de 90 dias tivesse sido observado para a análise da documentação apresentada pela IES, o processo teria condições de ser finalizado antes das revogações do Decreto nº 2.306/97 e da Portaria nº 752/97.

Ressalte-se que o Relatório da Comissão designada foi favorável ao pleito da IES, conforme registrado no Parecer CNE/CES nº 363/2003, abaixo transcrito:

Conforme relatório da Comissão de Avaliação in loco, a Instituição atende às pré-condições constantes na Portaria 752/97.

Após a manifestação da Secretaria de Educação Superior (Relatório SESu/COSUP nº 7/2003) que, ressalte-se, foi desfavorável ao acolhimento do pleito devido ao não atendimento de critérios estabelecidos por uma nova regra, qual seja, a Portaria MEC nº 1.466/2001, o processo administrativo foi encaminhado ao CNE, em 23/1/2003, para deliberação da Câmara de Educação Superior/CES. No CNE, o processo foi objeto de manifestação da CES em Diligência nº 19/2003, de 7/5/2003. Nesse pronunciamento, o relator, considerando as posições divergentes entre os relatórios da Comissão e o da SESu, determinou o reenvio dos autos a esse último para nova manifestação e, se julgasse necessário, designação de nova Comissão de verificação.

A SESu/MEC, por sua vez, manifestou-se no sentido de que **a atividade in loco dos especialistas de ensino foi realizada a contento e, portanto, não requer seja revista ou indicada nova Comissão.** Os Relatórios SESu/COSUP nº 484 e nº 482/2003, juntamente com o Relatório SESu/COSUP nº 7/2003, nortearam o Parecer CNE/CES nº 363/2003, homologado pelo Ministro da Educação, e a Portaria MEC nº 1.212/2004 (que aprovou o *campus* fora de sede), expedida à luz da Portaria MEC nº 1.466/2001, quando deveria ser pela Portaria MEC nº 752/1997. Isso porque, reprise-se, o requerimento da UnG foi protocolado em 12/2/2001, sendo instruído com **a documentação comprobatória dos requisitos técnicos e legais necessários** à autorização de cursos e aprovação de *campus* fora de sede, com prerrogativas de autonomia (art. 207, CF/88, e art. 53 da Lei nº 9.394/1996).

Vigorava à época do referido protocolo o Decreto nº 2.306/97, de 19/8/1997, que, em seu art. 11, dispunha sobre a necessidade de autorização prévia para instalação de cursos e aprovação de *campus* fora de sede, por universidade, e estendia para esse a autonomia constitucional da sede:

Art. 11. A criação de cursos superiores de graduação ou a incorporação de cursos já existentes e em funcionamento, fora de sede, ou seja, em localidades distintas das definidas no ato de seu credenciamento, por universidades integrantes do Sistema Federal de Ensino, depende de autorização prévia do Ministério da Educação e do Desporto, ouvido o Conselho Nacional de Educação, nos termos de norma a ser expedida pelo Ministro de Estado, a qual incluirá a comprovação da efetiva integração acadêmica e administrativa entre a nova unidade e a sede da universidade.

§ 1º Os cursos criados ou incorporados na forma deste artigo constituirão novo campus e integrarão a universidade, devendo o conjunto assim formado observar o disposto no art. 52 da Lei nº 9.394, de 1996.

A Portaria MEC nº 752/97, de 2/7/1997, contemplava requisitos para a expedição de autorização para funcionamento de cursos fora de sede em universidades, bem como para aprovação de *campus* fora de sede. Veja-se:

Art. 1º A integração acadêmica e administrativa com a instituição sede é condição indispensável à autorização para funcionamento de novos cursos ou para incorporação de cursos já existentes e em funcionamento fora da sede da instituição, propiciando uma totalidade organicamente articulada que conduza a uma plena utilização dos recursos humanos e materiais.

Art. 2º A criação ou incorporação de cursos fora da sede pelas universidades deverá constituir um projeto de novo campus, integrado à universidade e dotado de infra-estrutura física e de recursos humanos e materiais organizados e adequados ao seu funcionamento, observando os mesmos padrões de qualidade existentes na sede.

§ 1º A criação de um novo campus, integrado à universidade, só será admitida quando o conjunto assim formado observar o que dispõe o artigo 52 da Lei nº 9.394, de 1996.

§ 2º A autonomia da universidade para a criação de cursos em sua sede, estabelecida pelo inciso I do artigo 53 da Lei nº 9.394, de 1996, estende-se ao conjunto da instituição, compreendendo também seus campi, desde que observadas as condições estabelecidas no parágrafo anterior. (g.r.)

Para demonstração desses requisitos, a referida norma, em seu art. 5º, preconizava que *as solicitações serão acompanhadas de projeto do qual deverão constar, no mínimo, os seguintes tópicos:*

I – da universidade proponente:

- a) descrição dos cursos e dos programas de pesquisa e extensão existentes;*
- b) proporção de mestres e doutores no corpo docente;*
- c) proporção de docentes em regime de tempo integral;*
- d) situação econômico-financeira da instituição solicitante;*
- e) descrição do estágio atual de desenvolvimento da instituição e da necessidade de sua expansão;*
- f) demonstração de que o processo de expansão não prejudica os princípios de unidade e organicidade da universidade;*
- g) proposta de alteração do estatuto da instituição que assegure a plena integração acadêmica e administrativa do novo campus à universidade.*

II – do projeto:

- a) *caracterização da localidade e da área ou região de influência do novo campus pretendido e dos cursos que o integram, especialmente em termos da oferta de cursos superiores na região;*
- b) *descrição das instalações físicas e de infra-estrutura, incluindo equipamentos, laboratórios, salas de aula, biblioteca, acervo de livros e periódicos e outros recursos de apoio ao ensino e à pesquisa no novo campus;*
- c) *planejamento administrativo e financeiro do processo de implantação do novo campus;*
- d) *identificação do perfil acadêmico dos docentes a serem contratados para os cursos previstos e regime de trabalho a ser oferecido;*
- e) *caracterização dos cursos a serem oferecidos no campus, destacando especialmente, em cada curso, sua organização curricular, número e qualificação dos docentes, número de vagas e de turmas;*
- f) *indicação de recursos, quando houver, além dos provenientes de receitas com mensalidades e anuidades, para o desenvolvimento de atividades de pesquisa e extensão;*
- g) *definição das áreas de pesquisa a serem desenvolvidas no novo campus.*

Os requisitos técnicos e legais exigidos pela Portaria MEC nº 752/1997 foram demonstrados pela documentação acostada ao requerimento da UnG, **verificados e aprovados**, motivo pelo qual a SESu/MEC nomeou comissão de verificação *in loco* das condições de funcionamento do novo *campus* da Universidade Guarulhos, tudo de acordo com os §§ 1º e 2º do art. 7º da Portaria MEC nº 752/1997 (embora tal ato tenha se efetivado comprovadamente muito além do prazo a ela estabelecido – 90 dias – pela norma vigente à época).

A Comissão encarregada de verificar *in loco* as condições existentes para a implantação do novo *campus* da UnG, designada pelo Despacho MEC/SESu/DEPES nº 304/2002, apresentou relatório conclusivo, em 27/11/2002, com manifestação favorável. Ressalte-se que o retardamento do processo administrativo foi motivado pelo descumprimento do prazo previsto no § 1º, art. 7º, da Portaria MEC nº 752/1997.

A SESu/MEC, no Relatório SESu/COSUP nº 7/2003, emitiu manifestação contrária ao pleito da IES devido ao não atendimento de critérios estabelecidos pela nova Portaria MEC nº 1.466/2001. O Decreto nº 3.860/2001 revogou o Decreto nº 2.306/1997 e alterou as prerrogativas de autonomia do *campus* fora de sede. A Portaria MEC nº 1.466/2001 revogou a Portaria MEC nº 752/1997 e, além de alterar as prerrogativas de autonomia de *campus* fora de sede, estabeleceu novos requisitos a sua aprovação.

Registre-se que o pedido de aprovação de *campus* fora de sede foi protocolado em 12/2/2001 e o ato autorizativo, a Portaria MEC nº 1.212, expedido em 11/5/2004 (3 anos e 3 meses depois). O processo de autorização para funcionamento de cursos e de aprovação da criação de *campus* fora de sede da UnG, na cidade de São Paulo, só não foi exaurido antes da revogação do Decreto nº 2.306/1997 e da Portaria MEC nº 752/1997 devido à morosidade da Administração Pública que descumpriu o prazo estabelecido por portaria ministerial.

Entretanto, saliente-se, tanto o Decreto nº 3.860/2001 quanto a Portaria MEC nº 1.466/2001 não poderiam retroagir e regular o processo administrativo iniciado anteriormente sob a égide do Decreto nº 2.306/1997 e da Portaria MEC nº 752/1997, uma vez que, no caso em tela, os requisitos previstos nessas normas para autorização de funcionamento de cursos e aprovação de *campus* fora de sede haviam sido cumpridos antes da revogação, o que restou comprovado quando do ato de designação, pela SESu/MEC, de Comissão para verificar *in loco* as condições para o funcionamento do novo *campus*, porque o § 2º do art. 7º da Portaria

MEC nº 752/1997 impunha como pressuposto para este ato o prévio atendimento dos requisitos técnicos e legais para o pleito.

Do Parecer CNE/CES nº 254/2006, aprovado em 9/11/2006, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, no DOU de 20/12/2006, destacam-se as considerações da Consultora Jurídica do MEC, Maria Paula Dallari Bucci, acerca do tema em estudo:

Nesse ponto, acerca do atendimento dos requisitos constitutivos de um determinado direito e pela pertinência e repercussão no tema ora enfrentado, cumpre-nos trazer à colação o entendimento consignado no Parecer N-65 da antiga Consultoria Geral da República, cuja ementa destacamos:

– Quando a lei estabelece todos os requisitos constitutivos de um direito, o requerimento, de quem os atenda, vincula a Administração à lei vigente ao tempo desse pedido, o qual é ato jurídico perfeito, e, por isso, infenso à lei posterior que modifique ou extinga o direito, deflagrado pelo ato-condição, presente no requerimento que faz logo incidir a norma vigente, que o rege.

Registro, ainda que repetidamente, que o mesmo entendimento está explicitamente manifestado no Parecer CGEPD/CONJUR nº 713/2006, de 26/9/2006, assinado por Moisés Teixeira de Araújo (Advogado da União), com o “de acordo” de Esmeraldo Malheiros Santos (Coordenador-Geral) e de Maria Paula Dallari Bucci (Consultora Jurídica do MEC), documento contido no Parecer CNE/CES nº 264/2006, aprovado em 9/11/2006, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, no DOU de 26/3/2007, que transcrevo:

A propósito da diligência CNE/CES nº 13/2006, permita-me trazer à colação o entendimento da então Consultoria-Geral da República, consubstanciado no Parecer nº 65, sintetizado na seguinte ementa:

– Quando a lei estabelece todos os requisitos constitutivos de um direito, o requerimento, de quem os atenda, vincula a Administração à lei vigente ao tempo desse pedido, o qual é ato jurídico perfeito, e, por isso, infenso à lei posterior que modifique ou extinga o direito, deflagrado pelo ato-condição, presente no requerimento que faz logo incidir a norma vigente, que o rege.

A Universidade Guarulhos **cumpriu os requisitos técnicos e legais** previstos no Decreto nº 2.306/1997 e na Portaria MEC nº 752/1997, caso contrário não ocorreria a verificação *in loco* das condições de funcionamento do novo *campus*, conforme dispõe o § 2º do art. 7º, cujo relatório, repita-se, foi orientado pela referida norma. Para comprovar, eis o registro do Parecer CNE/CES nº 363/2003, que aprovou a criação do *campus* fora de sede, no município de São Paulo, integrado à Universidade Guarulhos:

Conforme relatório da Comissão de Avaliação in loco, a Instituição atende às pré-condições constantes na Portaria nº 752/97.

Tendo em vista que o processo administrativo tem como escopo também a proteção dos direitos dos administrados, não é possível a exigência de requisitos além daqueles anteriormente previstos em norma revogada, nem tampouco a alteração dos direitos decorrentes do ato administrativo requerido pelo interessado se todos os requisitos já foram cumpridos. Vale dizer, iniciado o processo administrativo visando à autorização de cursos e a aprovação de instalação de *campus* fora de sede, com prerrogativas de autonomia, com base na legislação em vigor à época, a Administração Pública não pode decidir conforme normas posteriores **caso os requisitos estabelecidos já tenham sido cumpridos pelo requerente,**

sob pena de afronta ao princípio da segurança jurídica positivado no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Novamente recorro ao ilustre jurista Celso Antônio Bandeira de Mello, que bem discorre sobre tema:

É sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores conseqüências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensinar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentre todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles. Os institutos da prescrição, da decadência, da preclusão (na esfera processual), do usucapião, da irretroatividade da lei, do direito adquirido, são expressões concretas que bem revelam esta profunda aspiração à estabilidade, à segurança, conatural ao Direito. Tanto mais porque inúmeras dentre as relações compostas pelos sujeitos de direito constituem-se em vista do porvir e não apenas da imediatidade das situações. Cumpre, como inafastável requisito de um ordenado convívio social, livre de abalos repentinos ou surpresas desconcertantes, que haja uma certa estabilidade nas situações destarte constituídas.

O princípio da segurança jurídica inviabiliza a aplicação retroativa de normas posteriores que imponham novos requisitos e alterem o ato administrativo requerido, ainda mais quando as exigências das normas revogadas já tenham sido cumpridas. Em caso semelhante, assim posicionou-se o Supremo Tribunal Federal – STF:

*Concurso – Edital – Parâmetros. Os parâmetros alusivos ao concurso hão de estar previstos no edital. **Descabe agasalhar ato da Administração Pública que, após o esgotamento das fases inicialmente estabelecidas, com aprovação nas provas, implica criação de novas exigências.** A segurança jurídica, especialmente a ligada à relação cidadão-Estado, rechaça a modificação pretendida. (STF, Segunda Turma, AgRE nº 118927/RJ, Rel. Min. Marco Aurélio Melo, julg. em 7/2/1995, DJU 10/8/1995, p. 23.556.) (g.r.)*

Com o pedido de autorização de cursos e aprovação de *campus* fora de sede, na cidade de São Paulo, dotado de autonomia, conforme previsto no art. 11 do Decreto nº 2.306/1997 e no § 2º do art. 2º da Portaria MEC nº 752/1997, estabeleceu-se uma relação jurídica entre a UnG e a Administração Pública, cujo objeto não pode ser alterado por normas posteriores, uma vez que **o cumprimento dos requisitos técnicos e legais** necessários à expedição do ato autorizativo requerido fez surgir direito subjetivo – o poder de ação ao administrado assegurado por ordem pública.

O cumprimento dos requisitos constitutivos de um direito (autorização e aprovação de *campus* dotado de autonomia) vinculou os atos posteriores da Administração, não lhe sendo permitido alterar ou extinguir tal direito. A Portaria MEC nº 752/1997 estabelecia requisitos para a obtenção de autorização prévia para instalar cursos e para aprovação de *campus* fora de sede dotado de autonomia. E, para demonstração desses requisitos, a referida norma, em seu art. 5º, determinava a instrução do pedido com documentação comprobatória dos mesmos.

Após análise da documentação e comprovação dos requisitos técnicos e legais, era realizada verificação *in loco* das condições de funcionamento do novo *campus* (art. 7º), cujo relatório era enviado à SESu/MEC, que, por sua vez, elaborava também relatório. Posteriormente, esses documentos eram remetidos ao CNE para deliberação (art. 8º). O

parecer era remetido para o Ministro da Educação para homologação (art. 9º) e, por fim, exarada Portaria com aprovação da instalação de *campus* fora de sede e autorização para criação de cursos.

Assim, o cumprimento das exigências legais e técnicas previstas na Portaria MEC nº 752/1997 (em vigor à época) pela Universidade Guarulhos vinculou a Administração Pública que, diante das peculiaridades do caso em tela, não teve alternativa senão a expedição de Portaria com aprovação do *campus* fora de sede e autorização para funcionamento de curso superior.

Segundo o renomado professor e jurista Hely Lopes Meirelles, *aprovação é o ato administrativo pelo qual o Poder Público verifica a legalidade e o mérito de outro ato ou de situações e realizações materiais de seus próprios órgãos, de outras entidades ou de particulares, dependentes de seu controle, e consente na sua execução ou manutenção. Pode ser prévia ou subsequente, vinculada ou discricionária, consoante os termos em que é instituída, pois em certos casos limita-se à confrontação de requisitos especificados na norma legal e noutros estende-se à apreciação da oportunidade e conveniência.* (g.r.)

Os atos administrativos exarados posteriormente ao atendimento dos requisitos previstos na Portaria MEC nº 752/1997 pela UnG foram vinculados; portanto, o direito subjetivo da IES, inerente ao seu processo de criação de *campus* na cidade de São Paulo (aprovação de *campus* fora de sede dotado de autonomia), não poderia ter sido modificado ou extinto pela Portaria MEC nº 1.466/2001.

Nesse sentido, posicionou-se a Câmara de Educação Superior no Parecer CNE/CES nº 59/2004, aprovado em 18/2/2004, homologado pelo Ministro de Estado da Educação em 19/5/2004:

Analisando o pedido de esclarecimento formulado por Sua Magnificência, o Reitor da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, verifica-se que os pleitos foram formulados por diferentes processos, sendo que o de nº 23000.008458/2000-11, quanto ao campus de Londrina, foi instaurado em 25/8/2000, e o processo nº 23000.002803/2001-93, quanto ao campus de Toledo, o foi em 30/3/2001, conseqüentemente instaurados e em tramitação sob o comando do Decreto Regulamentar nº 2.306, de 19/8/97, e da Portaria Ministerial nº 752, de 2/7/97.

Conseqüentemente, é indubitoso que os pleitos instaurados sob égide desses atos regulamentares vigentes e eficazes até 9/7/01, quando adveio o Decreto nº 3.860, de 9/7/01, revogando o até então vigente nº 2.306/97, devem ser decididos sob as regras jurídicas que os informaram, ainda que a edição e publicação de ato administrativo emanado do Poder Público ocorram após a vigência dessas normas. Com efeito, elas se aplicam aos processos e pleitos que presidiram, sobre os quais foram efetivamente eficazes, não se podendo negar a aqueles pleitos a aplicação das normas do tempo de sua instauração, protocolização e tramitação.

Ora, a Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação emitiu deliberações de forma legítima e legal, no exercício de suas privativas competências, aplicando aos dois casos concretos as normas que presidiram aqueles feitos no tempo em que eles foram instaurados, e não se registrou vício algum em matéria de fato ou de direito, de que coubesse recurso tempestivo – e não houve – ou que pudesse inquinare de nulidade ou ilegalidade os atos praticados, submetendo-os à homologação ministerial para que se tornassem eficazes no mundo jurídico.

Por seu turno, o Ministro da Educação, no exercício da competência delegada pelo Presidente da República, e por sua competência legalmente atribuída, nos termos da Lei nº 9.131/95, da Lei nº 9.394/96, do Decreto nº 2.306/97, da Portaria Ministerial nº 752/97, estes dois últimos atos revogados, respectivamente, em

9/7/2001 e 12/7/2001, praticou atos jurídicos perfeitos, em absoluta conformidade à lei no tempo.

Também em outra oportunidade, a CES decidiu de forma isonômica e por unanimidade ao tratar de assunto relacionado ao tema ora objeto de análise, por meio do Parecer CNE/CES nº 1.204/2001, aprovado em 12/9/2001, homologado pelo Ministro de Estado da Educação, de interesse da Universidade Veiga de Almeida quando da aprovação de seu *campus* fora de sede, no município de Cabo Frio/RJ:

Entende o Relator que esta Câmara e o próprio MEC não podem ignorar os seguintes fatos:

*Ao relatar os Processos nºs 23000.001.129/2000-49, 23000.001.125/2000-61 e 23000.001.127/2000-50, emitindo os Pareceres nºs 144/2001 (Universidade Paulista – aprovação do *campus* fora de sede, na cidade de São José do Rio Pardo/SP), 145/2001 (Universidade Paulista – aprovação do *campus* fora de sede, na cidade de Limeira/SP) e 31/2001 (Universidade Paulista – aprovação do *campus* fora de sede, na cidade de Jundiaí), respectivamente, aprovados por unanimidade nesta Câmara e homologados pelo Excelentíssimo Senhor Ministro da Educação assim se expressou o relator:*

Por último, ressalta-se que a discussão em torno da autorização de cursos fora de sede já foram objeto de inúmeros debates no âmbito deste colegiado.

Assim sendo, é necessário que seja revista a legislação educacional regulamentar, para o fim de estabelecer normas que garantam o exercício responsável da autonomia das instituições e que, ao mesmo tempo, estimulem a expansão do ensino superior para o interior dos Estados-membros da Federação, assegurada a implementação dos mecanismos de avaliação vigentes nos cursos oferecidos em unidades descentralizadas.

Portanto, sugiro ao Sr. Ministro da Educação gestão junto ao Excelentíssimo Sr. Presidente da República para revogar o § 1º do art. 11 do Decreto 2.306, de 19 de agosto de 1997, bem como a revogação da Portaria MEC 752, de 2 de julho de 1997, garantindo aos processos em curso o seu direito de protocolo, sem prejuízo de avaliação e votação, na forma da legislação vigente.

Entende este Relator que não podemos utilizar procedimentos diferentes em se tratando de direitos iguais. Em ambas as situações o que se pretende é que as Instituições sejam julgadas pelas mesmas normas e mesmos critérios em que ingressaram com o processo, no caso o Decreto 2.306/97 e Portaria 752/97.

Pretende-se igualmente, como é justo, que usufruam dos mesmos direitos de autonomia que contemplava as autorizadas pela legislação supracitada, com o direito de implantar o seu PDI, na forma constante do Relatório SESu/COSUP 926/2001. Deve ser lembrado que a Instituição protocolou o seu pedido em 18 de abril de 2000, sendo o processo somente agora concluído.

A Portaria MEC nº 1.212/2004 teve como fundamentos o Decreto nº 3.860/2001 e a Portaria MEC nº 1.466/2001, que não poderiam retroagir, nem tampouco alterar os efeitos do ato administrativo requerido, uma vez que os requisitos de sua expedição, previstos no Decreto nº 2.306/1997 e na Portaria MEC nº 752/1997, restaram cumpridos. Dessa forma, registre-se, houve violação do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, de 1988, e do princípio da segurança jurídica positivado no art. 2º da Lei nº 9.784/1999.

Ressalte-se que não se trata, na presente análise, de proteger o chamado “direito de protocolo”, pelo qual o simples ato protocolar do administrado de peticionar perante a Administração Pública lhe garanta direito subjetivo, visto que isso é mera expectativa de direito. Em outras palavras, o protocolo não faz surgir direito adquirido algum.

No presente caso, a questão substancial é que **a IES requerente cumpriu todos os requisitos legais e técnicos** necessários à autorização de cursos ministrados fora de sede, bem como aqueles necessários à aprovação da criação de *campus* fora de sede, dotado de autonomia, **exaurindo esta fase processual com êxito, fazendo surgir, então, o ato jurídico perfeito**, do qual a Administração não pode afastar-se nem tampouco alterá-lo ou ignorá-lo por edição de normas posteriores.

A SESu/MEC, por sua vez, procedeu à análise técnica da documentação, bem como à verificação *in loco*, com base nos requisitos exigidos por decreto e portaria que foram revogadas no mês de julho de 2001. Tão somente o ato autorizativo expedido pelo Ministério da Educação é que vinculou o pleito da IES à nova sistemática normativa.

Por essas razões é forçoso reconhecer que sob a égide do Decreto nº 2.306/1997 e da Portaria MEC nº 752/1997 assiste razão à interessada no tocante a extensão da autonomia ao *campus* instalado no município de São Paulo.

Diante de todo o exposto, considerando que estão esclarecidas as dúvidas trazidas à análise deste colegiado e convencido de que não se pode cogitar que a Universidade Guarulhos esteja impedida de exercer as prerrogativas de autonomia no seu *campus* fora de sede, no município de São Paulo, devidamente autorizado pelo Ministério da Educação por meio da Portaria nº 1.212, de 11/5/2004, publicada no DOU de 13/5/2004, submeto à deliberação da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação o seguinte voto.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe provimento ao recurso e voto no sentido de que seja reformado o entendimento da Secretaria de Educação Superior/MEC manifestado por meio do Despacho nº 7/2006, de 5/12/2006, reconhecendo, por esta deliberação, a autonomia constitucional e legal do *campus* fora de sede, situado no município de São Paulo, da Universidade Guarulhos, mantida pela Associação Paulista de Educação e Cultura, ambas com sede na cidade de Guarulhos, no Estado de São Paulo.

Brasília (DF), 9 de maio de 2007.

Conselheiro Milton Linhares – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 9 de maio de 2007.

Conselheiro Antônio Carlos Caruso Ronca – Presidente

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Vice-Presidente