PARECER HOMOLOGADO
Despacho do Ministro, publicado no D.O.U. de 25/3/2009, Seção 1, Pág. 8.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADA: Associação Brasileira de Ensino Universitário		**UF:** RJ
ASSUNTO: Restituição do Parecer CNE/CES nº 201/2007, que trata da mudança de endereço do curso de Direito reconhecido para a unidade acadêmica fora de sede situada no Município de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, para a sede do ABEU – Centro Universitário, no Município de Belford Roxo, Estado do Rio de Janeiro.		
RELATOR: Edson de Oliveira Nunes		
PROCESSO Nº: 23000.019945/2006-02		
PARECER CNE/CES Nº: 10/2009	**COLEGIADO: CES**	**APROVADO EM: 29/1/2009**

I – RELATÓRIO

Trata, o presente, da restituição do Parecer CNE/CES nº 201/2007, que ora transcrevo, por meio do Ofício MEC/GM/GAB nº 1.089, de 28/11/2008:

> *Mudança de endereço do curso de Direito reconhecido para a unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, para a sede do ABEU – Centro Universitário, na cidade de Belford Roxo, Estado do Rio de Janeiro. Nestes termos, a Associação Brasileira de Ensino Universitário submeteu consulta à CES, com o intuito de verificar a possibilidade do pleito.*
> *No que se refere ao curso de Direito em tela, identifica-se que o mesmo foi autorizado por meio da Portaria MEC nº 1.442, de 23/12/1998, na qual o Ministério da Educação "autoriza o funcionamento do curso de Direito, a ser ministrado pela ABEU – Faculdades Integradas, mantidas pela Associação Brasileira de Ensino, **com sede na cidade de Nilópolis, Estado do Rio de Janeiro**" e, nos termos da Portaria MEC nº 2.695, de 29/7/2005, foi reconhecido "(...) pelo prazo de quatro anos, **o curso de Direito**, bacharelado, **ministrado na unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis**, no estado do Rio de janeiro, pelo ABEU – Centro Universitário (...)". (g.n.)*
> *Importante ressaltar que tramita na SESu/MEC o processo de recredenciamento do referido Centro, com avaliação realizada pelo INEP, da qual decorreu o Relatório nº 17.756, com indicação de favorabilidade ao pleito.*
> *No âmbito do MEC, a análise do pleito foi efetivada pela SESu, dando origem à Informação MEC/SESu/DESUP/COREG nº 2/2007, na qual, reportando-se ao Decreto nº 5.840/2006, que altera o Decreto nº 5.773/2006, manifesta seu entendimento aduzindo que "a criação de curso de Direito por universidade ou centro universitário, até mesmo na sede, depende, inclusive, de manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, previamente à autorização pelo Ministério da Educação."*
> ***E continua**: (...) a pretensão da mudança de endereço de oferta do curso de Direito, originalmente reconhecido para a unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis (...) para a sede na cidade de Belford Roxo, (...) representa autorização,*

*via oblíqua, de curso de Direito na sede, **o que contraria o preceito do Decreto nº 5.773/2006**". (g.n.)*
Na mesma Informação, é indicado, a título de referência, o Parecer CNE/CES nº 264/2006, por ter acolhido o Parecer CONJUR/MEC nº 713/2006-CGPED, este, com manifestação pelo indeferimento de solicitação análoga à situação do processo em tela, nos termos abaixo transcritos:

*(...) Na espécie, a instituição interessada não possui curso de Direito autorizado para a sede, pelo que não tem respaldo legal a sua pretensão de obter a autorização pela via oblíqua postulada, **por contrariar os preceitos do Decreto nº 3.860/2001**, vigente à época do pedido, sendo certo que mesmo o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, em seu art. 28, § 2º, com redação dada pelo Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006, **não dá amparo para o pleito**, uma vez que, até mesmo na sede, a criação de curso de direito por universidade ou centro universitário depende, inclusive, de manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, **previamente à autorização pelo Ministério da Educação** (...). (g.n)*

Mérito

A presente manifestação terá por fundamento o art. 7º, alíneas "d" e "f", da Lei nº 4.024/1961, cuja redação foi alterada pela Lei nº 9.131/1995, não obstante a matéria estar disciplinada no § 4º do art. 10 do Decreto nº 5.773/2006, neste, mediante aditamento ao ato autorizativo, portanto relacionada à decisão terminativa da SESu/MEC:

Art. 10. O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.
(...)
*§ 4º **Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior** após a expedição do ato autorizativo, relativa à mantenedora, **à abrangência geográfica das atividades, habilitações, vagas, endereço de oferta dos cursos** ou qualquer outro elemento relevante para o exercício das funções educacionais, **depende de modificação do ato autorizativo originário**, que se processará na forma de pedido de aditamento. (g.n.)*

Nessa moldura normativa, extrai-se do dispositivo supracitado que a modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior, após a expedição do ato autorizativo, relativa ao endereço de oferta de curso, decorre do aditamento ao ato originário, tornando-se conveniente o registro de que o curso de Direito em destaque possui autorização mediante a Portaria MEC nº 1.442/1998 e reconhecimento pela Portaria MEC nº 2.695/2005.
*No que tange ao credenciamento da IES, observa-se que este se deu nos termos da Portaria MEC nº 1.485, de 15/5/2002, "pelo prazo de três anos, a **ABEU – Faculdades Integradas**, **com sede na cidade de Belford Roxo, e unidades acadêmicas em Nilópolis e Nova Iguaçu**, a Faculdade da Ilha, com sede na cidade do Rio de Janeiro, e a Faculdade de Angra dos Reis, com sede na cidade de Angra dos Reis, como ABEU – Centro Universitário, com sede e* campus *no município de Belford Roxo, e unidades acadêmicas, fora de sede, **sem prerrogativa de autonomia**, nos municípios de Nova Iguaçu, Nilópolis, Angra dos Reis e Rio de Janeiro (...)*

aprovando, também, neste ato, o seu Estatuto e o seu Plano de Desenvolvimento Institucional." (g.n.)
Nesse contexto, identifica-se obstáculo à pretensão da Requerente, tendo em vista que, uma vez admitida a mudança de endereço do curso autorizado em campus *fora de sede,* ***sem prerrogativa de autonomia****, remanejando-o para a sede da Instituição,* ***que possui tal prerrogativa*** *por força do art. 2º do Decreto nº 5.786/2006, incorre-se, também, na possibilidade de aumento e remanejamento de vagas.*

Art. 2º Os centros universitários, observado o disposto no Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, ***poderão*** *criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior,* ***assim como remanejar*** ***ou ampliar vagas nos cursos existentes****, nos termos deste Decreto. (g.n.)*

Voto do Relator

Com base no art. 7º, alíneas "d" e "f", da Lei nº 4.024/1961, cuja redação foi alterada pela Lei nº 9.131/1995, submeto à Câmara de Educação Superior o entendimento de que os fatos e fundamentos apresentados, à luz do ordenamento educacional vigente, não conduzem a uma manifestação satisfatória ao pleito, bem assim, que a decisão deve ser transferida à SESu/MEC, nos termos do art. 5º, § 2º, II, do Decreto nº 5.773/2006.

Em virtude da posição adotada pela Câmara de Educação Superior, a Chefe de Gabinete do Ministro, Substituta, pelo Ofício MEC/GM/GAB nº 1.089, de 28/11/2008, acima mencionado, restituiu ao Secretário Executivo deste Colegiado o processo em destaque "*para providências que se fizerem necessárias*", encaminhado, em conjunto, o Parecer CGPED/CONJUR nº 2, de 3/1/2008, este justificando, no **item 6**, que:

6. A questão foi submetida àquele Colegiado ***em grau de recurso e, como tal deveria ter sido recebido e processado, pelo que o voto****, na forma do mérito constante do Parecer emitido pelo ilustre Relator conduziria ao não provimento do apelo, situação que demonstra que* ***o recurso não foi decidido****, tendo sido transferida a sua decisão à SESu que, data vênia,* ***revela uma improbidade processual****, já que aquela Secretaria estaria decidindo o tema em substituição da instância recursal.* (grifos nossos)

Em decorrência, solicitei o inteiro teor do processo, no qual se verifica que, originalmente, a Instituição formulou consulta ao Secretário da SESu/MEC por meio de Expediente datado de 4/9/2006. Ato contínuo, o Diretor da DESUP entendeu pertinente designar o Professor Leonel Severo Rocha, da UNISINOS, por meio do Despacho MEC/SESu/DESUP/COACRE/SECOV nº 226/2006, para verificar na sede da Instituição a "*existência de condições físicas para proceder a mudança de endereço*".

No Relatório da visita, realizada no período de 5 a 11/11/2006, o Professor designado concluiu recomendando a autorização. Em decorrência, foi elaborada a **Informação MEC/SESu/DESUP/COREG nº 2, de 27/2/2007**, da Coordenadora Geral de Regulação do Ensino Superior, nos termos que se verificam:

Informação MEC/SESu/DESUP/COREG nº 2/2007

O Presidente da Associação Brasileira de Ensino Universitário – ABEU, mantenedora da ABEU – Centro Universitário, solicitou a mudança de endereço da oferta do curso de Direito, em funcionamento na unidade acadêmica do município de Nilópolis para o município de Belford Roxo, sede do ABEU – Centro Universitário.
A Portaria Ministerial nº 1.485, de 15 de maio de 2002, credenciou, pelo prazo de três anos, a ABEU – Faculdades Integradas, com sede na cidade de Belford Roxo, e unidades acadêmicas em Nilópolis e Nova Iguaçu, a Faculdade da Ilha, com sede na cidade do Rio de Janeiro, e a Faculdade Angra dos Reis, com sede na cidade de Angra dos Reis, como ABEU – Centro Universitário, com sede e campus *no município de Belford Roxo, e unidades acadêmicas fora de sede, sem a prerrogativa de autonomia, nos municípios de Nova Iguaçu, Nilópolis, Angra dos Reis e Rio de Janeiro, mantido pela Associação Brasileira de Ensino, com sede no município de Belford Roxo, todos no Estado do Rio de Janeiro. Tramita nesta Secretaria, processo de recredenciamento do referido Centro Universitário.*
O curso objeto da análise é o de Direito, bacharelado, ministrado na unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, pelo ABEU – Centro Universitário, mantido pela Associação Brasileira de Ensino Universitário – ABEU, ambos com sede na cidade de Belford Roxo, no Estado do Rio de Janeiro, que foi reconhecido pelo prazo de quatro anos, mediante a Portaria MEC nº 2.695, de 29 de julho de 2005.
Com finalidade de verificar o amparo legal da presente solicitação, reporta-se ao art. 10 do decreto nº 5.840, de 13 de maio de 2006, com a seguinte redação dada ao § 2º do art. 28 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006:

Art. 10. O § 2º do art. 28 do Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 2º A criação de cursos de graduação em direito e em medicina, odontologia e psicologia, inclusive em universidades e centros universitários, deverá ser submetida, respectivamente, à manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ou do Conselho Nacional de Saúde, previamente à autorização pelo Ministério da Educação".

Depreende-se dessa norma legal que a criação de curso de Direito por universidade ou centro universitário, até mesmo na sede, depende, inclusive, de manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, previamente à autorização pelo Ministério da Educação.
Com efeito, a pretensão da mudança de endereço de oferta do curso de Direito, originalmente reconhecido para a unidade acadêmica fora de sede *situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, pelo ABEU – Centro Universitário,* ***para a sede na cidade de Belford Roxo, no Estado do Rio de Janeiro, representa autorização, via oblíqua, de curso de Direito na sede, o que contraria o preceito do Decreto nº 5.773/2006***. (grifo nosso)
Pelo Exposto, a legislação educacional em vigor não respalda a solicitação da Instituição na forma de mudança de endereço da oferta do curso de Direito, bacharelado, reconhecido para unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, para a cidade de Belford Roxo, no Estado do

Rio de Janeiro, sede do ABEU – Centro Universitário, mantido pela Associação Brasileira de Ensino Universitário – ABEU.(grifo nosso)
Em anexo à presente informação, o Parecer do CNE/CES nº 246/2006, aprovado em 9 de novembro de 2006, que acolheu o Parecer da CONJUR/MEC nº 713/2006-CGEPD, de 26 de setembro de 2006, com manifestação pelo indeferimento de solicitação análoga a situação do processo em tela.

Brasília, 27 de fevereiro de 2007.

Heloiza Henê Marinho da Silva
Coordenadora-Geral de Regulação do Ensino Superior

De acordo. Encaminho o presente processo para deliberação do Sr. Secretário de Educação Superior.

Mário Portugal Pederneiras
Diretor do Departamento de Supervisão da Educação Superior

A Informação acima recebeu o "*de acordo*" do Diretor da DESUP, que a encaminhou, em 28/2/2007, para deliberação do Secretário da SESu/MEC, ao mesmo tempo em que deu ciência de seu teor ao Presidente da ABEU, por meio do Ofício nº 1.991, de 21/3/2007.

Em decorrência do Parecer CGPED/CONJUR nº 2/2008, a Coordenadora Geral de Regulação da Educação Superior encaminha, por meio do Memo nº 6.755/2008-DESUP/SESu/MEC, de 25/11/2008, ao Chefe de Gabinete do Ministro da Educação, a informação de que está de acordo com o item 6 do referido Parecer, já transcrito às fls. Iniciais, *devendo o processo, naqueles termos, ser restituído ao Conselho Nacional de Educação para sua decisão*. Referido memorando fez-se acompanhar do "*de acordo*" do Diretor da DESUP/SESu.

Constata-se, portanto, no itinerário deste processo, que nenhuma peça decisória, oficialmente publicada, compõe os autos, sendo estas as condições, em 19/4/2007, que o Expediente da Requerente relata ao Presidente do CNE.

- **Mérito**

Preliminarmente, ressalve-se que o ato em questão, levado à ciência da Instituição, sobre o qual teria sido formulado Recurso ao CNE, é a Informação MEC/SESu/DESUP/COREG nº 2, de 27/2/2007, que, de forma não usual, todavia pertinente, fundamenta-se unicamente nos obstáculos legais, desconsiderando o Relatório do Avaliador designado pela DESUP para verificar a existência de condições físicas, configurando etapa processual que se mostrou inválida, já que o pleito do Requerente, de início, demonstrou não atender uma das condições da ação, qual seja, a possibilidade jurídica do pedido[1].

Ainda em caráter inicial, embora a Instituição tenha formulado Expediente ao CNE intitulando-o como "Recurso Voluntário" nos termos do art. 53 do Decreto nº 5.773/2006, a trajetória do processo acima indicado não comprova Ato Administrativo que configure decisão do Secretário de Educação Superior, seja quanto à forma, seja quanto à essência. Nesse sentido, Informações, Memorandos, Despachos, Pareceres e Ofícios não constituem a

[1] Nesse sentido, há reiteradas manifestações da CONJUR que defendem a idéia de que as disposições do Código de Processo Civil aplicam-se, subsidiariamente, aos processos no âmbito da Administração Pública. Desta forma, o art. 267, VI, do CPC, indica que "*Extingue-se o processo,* ***sem resolução de mérito***" (...) "*quando não concorrer qualquer das condições da ação, como a* ***possibilidade jurídica****, a legitimidade das partes e o interesse processual*", situação em que a avaliação *in loco* não poderia ter sido realizada, já que não se poderia analisar mérito.

forma recomendada no ordenamento jurídico vigente para dar publicidade às decisões da Administração Pública.

Esse entendimento se reforça na medida em que, se consideradas como atos decisórios, tais manifestações, *interna corporis*, não atenderiam, também, ao disposto no § 4° do art. 10 do Decreto nº 5.773/2006, alterado pelo Decreto nº 6.303/2007, a seguir transcrito:

> *Art. 10. O funcionamento de instituição de educação superior e a oferta de curso superior dependem de ato autorizativo do Poder Público, nos termos deste Decreto.*
> *(...)*
> *§ 4º* ***Qualquer modificação na forma de atuação dos agentes da educação superior após a expedição do ato autorizativo,*** *relativa à mantenedora,* ***à abrangência geográfica das atividades,*** *habilitações, vagas****, endereço de oferta dos*** *cursos ou qualquer outro elemento* ***relevante para o exercício das funções educacionais, depende de modificação do ato autorizativo originário, que se processará na forma de pedido de aditamento.*** (grifos nossos)

É bem verdade que se poderia argumentar que a legalidade se sobrepõe à formalidade dos atos administrativos, contudo, talvez não seja esta a interpretação passível do art. 2° da Lei nº 9.784/99, ao recomendar que *os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada* ***senão quando a lei expressamente a exigir*** e a lei/norma, neste caso, assim entendido o § 4° do art. 10, acima transcrito, recomenda que processos dessa natureza sejam decididos por ato autorizativo, em regra sob a forma de Portaria. Desta, portanto, cabe Recurso Administrativo ao CNE, que não possui competência legal para se manifestar sobre expedientes dirigidos internamente aos setores de instrução processual no MEC, mesmo que seus responsáveis/gestores tenham dado ciência dos mesmos às partes interessadas.

A propósito, convém rememorar o disposto no art. 64 da Lei nº 9.784/99, no sentido de que *o órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida,* ***se a matéria for de sua competência***. Portanto, não compete ao CNE reexaminar atos editados pelos Setores da SESu, na fase de instrução, salvo quando forem referendados por ato formal do Secretário da SESu e publicado no DOU para que se revistam de eficácia legal.

Dessa forma, a manifestação do CNE no Parecer CNE/CES nº 201/2007, embora verse sobre matéria analisada nos setores da SESu/MEC, relatadas no Expediente da Instituição, não reexaminou, no Voto, que ora transcrevo, manifestação da SESu/MEC, por inexistência de decisão a ser recorrida; de outra forma, pretendia apenas subsidiar sua decisão.

> *Com base no art. 7º, alíneas "d" e "f", da Lei nº 4.024/1961, cuja redação foi alterada pela Lei nº 9.131/1995, submeto à Câmara de Educação Superior o entendimento de que os fatos e fundamentos apresentados, à luz do ordenamento educacional vigente, não conduzem a uma manifestação satisfatória ao pleito, bem assim, que a decisão deve ser transferida à SESu/MEC, nos termos do art. 5º, § 2º, II, do Decreto nº 5.773/2006.*

Nesse aspecto, uma análise cuidadosa do referido Voto irá constatar que este Relator submeteu à Câmara a interpretação que a legislação vigente lhe permitiu acerca do pleito da Interessada, ora reforçada, e, ao mesmo tempo, transferiu o tema para decisão da autoridade competente, no caso a SESu, haja vista que não decidiu originalmente, embora aquela Secretaria, ao submeter o tema a este Colegiado, já tivesse o entendimento necessário para responder à consulta que lhe foi, originalmente, encaminhada nos termos que a seguir

novamente transcrevo, sob a forma de extrato da Informação MEC/SESu/DESUP/COREG nº 2/2007:

> *Com efeito, a pretensão da mudança de endereço de oferta do curso de Direito, originalmente reconhecido para a unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, pelo ABEU – Centro Universitário, para sede na cidade de Belford Roxo, no Estado do Rio de Janeiro**, representa autorização, via oblíqua, de curso de Direito na sede, o que contraria o preceito do Decreto Nº 5.773/2006.***
> ***Pelo Exposto, a legislação educacional em vigor não respalda a solicitação da Instituição na forma de mudança de endereço da oferta do curso de Direito**, bacharelado, reconhecido para unidade acadêmica fora de sede situada na cidade de Nilópolis, no Estado do Rio de Janeiro, para a cidade de Belford Roxo, no Estado do Rio de Janeiro, sede do ABEU – Centro Universitário, mantido pela Associação Brasileira de Ensino Universitário – ABEU.* (grifos nossos)

II – VOTO DO RELATOR

Pelas razões expostas, ratifico o Parecer CNE/CES nº 201/2007, mantendo, integralmente, os termos de seu Voto, o qual incorporo ao presente:

> *Com base no art. 7º, alíneas "d" e "f", da Lei nº 4.024/1961, cuja redação foi alterada pela Lei nº 9.131/1995, submeto à Câmara de Educação Superior o entendimento de que os fatos e fundamentos apresentados, à luz do ordenamento educacional vigente, não conduzem a uma manifestação satisfatória ao pleito, bem assim, que a decisão deve ser transferida à SESu/MEC, nos termos do art. 5º, § 2º, II, do Decreto nº 5.773/2006.*

Ressalto, também, que entendimento nesse mesmo sentido foi expresso pelo próprio MEC/SESu/DESUP/COREG, por meio da Informação nº 2/2007.

Brasília (DF), 29 de janeiro de 2009.

Conselheiro Edson de Oliveira Nunes – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova por unanimidade o voto do Relator.
Sala das Sessões, em 29 de janeiro de 2009.

Conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone – Presidente

Conselheiro Mário Portugal Pederneiras – Vice-Presidente