

PARECER HOMOLOGADO (*)
(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 12/9/2001



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Academia Paulista Anchieta S/C Ltda.		UF SP
ASSUNTO: Recurso contra a decisão do Parecer CNE/CES 986/2000, que apreciou relatório da Comissão de Inquérito Administrativo, designada pelas Portarias MEC 476/2000 e 552/2000, relativo à criação de <i>campus</i> fora de sede, na cidade de Osasco, no Estado de São Paulo, pela Universidade Bandeirante de São Paulo, com sede na cidade de São Paulo, no Estado de São Paulo		
RELATORA: Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira		
PROCESSOS N.ºs: 23001.000416/2000-21 e 23123.001266/2001-78		
PARECER N.º: CNE/CP 20/2001	COLEGIADO: CP	APROVADO EM: 6/8/2001

I - RELATÓRIO

Trata o presente processo de recurso interposto pela Academia Paulista Anchieta S/C Ltda. contra a decisão do Parecer CNE/CES 986/2000, que apreciou relatório da Comissão de Inquérito Administrativo, designada pelas Portarias MEC 476/2000 e 552/2000, relativo à criação de *campus* fora de sede, na cidade de Osasco, no Estado de São Paulo, pela Universidade Bandeirante de São Paulo, com sede na cidade de São Paulo, no Estado de São Paulo, cujo Voto da Comissão, aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Superior do CNE, foi expresso nos seguintes termos:

“Por todo o exposto, a Comissão Relatora recomenda ao senhor Ministro de Estado da Educação:

- 2.16.1** *Determinar que a Universidade Bandeirante de São Paulo – UNIBAN, mantida pela Academia Paulista Anchieta S/C Ltda, encerre imediatamente as atividades do ‘campus’ de Osasco, devendo proceder à transferência dos alunos, na forma do disposto no item 2.13 deste parecer;*
- 2.16.2** *Determinar à Secretaria de Educação Superior a imediata constituição de comissão para acompanhar o cumprimento das determinações deste parecer, a fim de que se evite a aplicação da medida extrema prevista no Art. 11 do Decreto 2.306/97;*
- 2.16.3** *Ao final do prazo concedido de 30 (trinta) dias, deverá a Comissão comunicar à Secretaria de Educação Superior sobre as providências adotadas;*

2. 16.4 *No cumprimento das determinações, esta Câmara deverá ser comunicada pela SESu para a apreciação dos resultados do processo.*”

Referido Parecer foi homologado pelo Senhor Ministro de Estado da Educação por Despacho publicado no DOU de 13/10/2000, Seção 1, p. 22.

O entendimento para homologação foi o de que não teriam aplicação ao caso as disposições do artigo 33, parágrafo 7º, do Regimento Interno do CNE, posto que aludido parecer não decorreu de pleito apresentado pela Instituição interessada, mas, sim de inquérito administrativo em que foi rigorosamente observado o princípio da ampla defesa e do contraditório.

Inconformada, a UNIBAN impetrou, perante o Superior Tribunal de Justiça, o Mandado de Segurança 7225/DF objetivando, sob alegação de violação do devido processo legal, lhe fosse assegurado o direito de interpor recurso administrativo em face do Parecer CNE/CES 986/2000.

Os efeitos do ato de homologação foram suspensos por decisão do Superior Tribunal de Justiça.

Posteriormente, ao julgar o Mandado de Segurança, o Superior Tribunal de Justiça confirmou a liminar e concedeu a segurança permitindo que a Instituição apresentasse recurso administrativo na forma indicada no Regimento Interno do Conselho.

Assim, em razão da decisão judicial, o recurso apresentado pela Universidade Bandeirante de São Paulo deverá ser apreciado pelo Pleno do CNE.

No referido recurso administrativo, fundamentado no artigo 33, parágrafos 1º e 2º, do Regimento do CNE, a recorrente, para reverter o Parecer CNE/CES 986/2000, alega, em síntese:

1. a ocorrência de erro de fato pela falta de apreciação de todas as evidências pela Câmara de Educação Superior, no Parecer CNE/CES 986/2000;
2. a ocorrência de erro de direito pela falta de análise da norma do artigo 9º da Resolução CFE 03/91, em vigor à época do reconhecimento da IES como Universidade, e pela não utilização da legislação e normas conexas aplicáveis, ou seja, inobservância do artigo 33, parágrafo 2º do Regimento Interno do CNE;
3. os precedentes junto a outras instituições de ensino superior e junto ao Poder Judiciário, que indicam a necessidade de tratamento isonômico;
4. a ocorrência de erro de direito pela não observância do prazo recursal previsto no artigo 33, *caput*, e artigo 33, parágrafos 3º e 4º do Regimento Interno do CNE, o que conduziria à nulidade absoluta do parecer recorrido por afronta ao devido processo legal; e
5. a ocorrência de erro de direito pela menção e aplicação da decisão proferida pela 22ª Vara da Justiça Federal de São Paulo, que foi revogada por decisão do STJ.

Fundamenta sua alegação, basicamente, no entendimento de que não necessitaria de autorização para implantação do *campus* de Osasco/SP, posto que aquela localidade estaria incluída no seu Plano de Desenvolvimento Institucional, que foi aprovado pela Parecer CFE 760/93, que a reconheceu como Universidade.

Nesse sentido, fundamenta, ainda, sua pretensão na Resolução CFE 03/91, que fixava normas para a autorização e o reconhecimento de universidades, e na Resolução CONSUN/UNIBAN 33/96, que indicava no seu artigo 1º a criação de novas unidades universitárias, dentre elas, a de Osasco/SP.

São essas as razões recursais pelas quais a recorrente pretende ver reformado o Parecer CNE/CES 986/2000.

II - MÉRITO

O ensino é livre à iniciativa privada mediante o cumprimento das normas gerais da educação nacional e autorização prévia e avaliação pelo Poder Público.

Essa é a regra que deve nortear toda a atividade da iniciativa privada no campo do ensino, consagrada no artigo 209, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988.

É, pois, atribuição e dever do Poder Público, que é exercido pelo Ministério da Educação (Lei 9.131/95), zelar pelo cumprimento das normas gerais de educação, autorizar e avaliar o ensino no âmbito da iniciativa privada.

Além das disposições constitucionais acima citadas, tratam da avaliação do ensino, em nível ordinário, as Leis 9.131/95 e 9.394/96.

Referidas normas ordinárias estão em perfeita consonância com o artigo 209, I e II, da Constituição Federal, e com a autonomia universitária prevista no artigo 207.

Nessa esteira, a autonomia universitária não afasta a incidência sobre as instituições que dela gozam, das disposições ordinárias, posto que decorrentes da própria Constituição (artigo 209).

No contexto da prévia autorização pelo Poder Público destaco que, com base na autonomia, podem as universidades reconhecidas/credenciadas, criar, organizar, extinguir cursos, na sua sede, definida no ato de sua criação (artigo 53, I, da Lei 9.394/96).

Entretanto, a criação de cursos e *campi* fora de sede depende de prévia e expressa autorização do Poder Público, segundo o regramento legal vigente, atualmente o Decreto 3.860/2001 e Portaria MEC 1.466/2001, que revogaram, respectivamente, o Decreto 2.306/97 e a Portaria MEC 752/97, vigentes à época em que a recorrente pôs a funcionar o *campus* de Osasco/SP.

Assim, atualmente, qualquer Instituição que pretende estender suas atividades a outras localidades, ou seja, fora da sede, deve obter prévia autorização na forma dos dispositivos supracitados, tal qual deveria ter ocorrido por ocasião da criação do *campus* de Osasco pela recorrente, sendo que, naquela oportunidade, o pedido de autorização era disciplinado pelo Decreto 2.306/97 e Portaria MEC 752/97.

A recorrente goza da prerrogativa do artigo 53, I, da Lei 9.394/96. Entretanto, para implantação do *campus* de Osasco, naquela oportunidade, deveria ela ter se submetido aos procedimentos do Decreto 2.306/97 e Portaria MEC 752/97, legislação então em vigor e aplicável à espécie, decorrente do artigo 209, II, da Constituição Federal.

O reconhecimento/credenciamento da UNIBAN como universidade decorreu da aprovação pela Portaria MEC 48/94 do Parecer CFE 760/93.

No referido Parecer restou consignado que a UNIBAN teria sua sede no município de São Paulo/SP, bem como se indicou a sua área de influência primária e secundária, esta constituída pelos municípios próximos à sede, inclusive, o município de Osasco.

A indicação das áreas de influência da UNIBAN serviu tão somente para caracterizar a necessidade social, principal requisito, à época, para o reconhecimento de universidades.

Entretanto, a indicação das áreas de influência no ato de reconhecimento não representa a autorização de que trata o artigo 209, II, da CF, capaz de permitir o avanço das atividades da Instituição fora dos limites de sua sede.

Não resta dúvida de que a recorrente pode expandir as atividades para as áreas de influência, desde que autorizada pelo Poder Público.

O Parecer CFE 760/93 não isentou a UNIBAN de obter autorização para atuação fora da sede.

Tanto na época em que foi reconhecida quanto no momento em que implantou o *campus* de Osasco, a legislação vigente exigia fosse a Instituição previamente autorizada. E, essa autorização deve ser expedida pelo Poder Público, razão pela qual a Resolução CONSUN/UNIBAN 33/96 se revela inconstitucional e ilegal, mesmo porque à época estava em vigor a Portaria MEC 838/93, que disciplinava os procedimentos de autorização para implantação de cursos e *campus* fora de sede e reiterava a necessidade de autorização prévia.

Observe-se, assim, que o cerne da questão apresentada pela recorrente é no sentido de que não estaria ela, por ocasião da implantação do *campus* de Osasco, sujeita ao rito estabelecido pela Portaria MEC 752/97, e sim à legislação vigente à época em que foi reconhecida, de modo que poderia implantar unidades universitárias fora de sede, nas localidades em que manifestou suas intenções de expansão.

Ora, mesmo naquela oportunidade, a matéria era disciplinada pela Resolução CFE 3/91, que também exigia autorização prévia (artigo 9º, parágrafo único).

Mesmo que assim não fosse, o *campus* de Osasco foi implantado na vigência do Decreto 2.306/97 e Portaria MEC 752/97, de modo que a estas normas deveria se submeter a UNIBAN.

Nesse sentido, não é relevante que no momento do seu reconhecimento manifestasse a Instituição a sua intenção de expansão, indicando as localidades para onde planejava estender as suas atividades, pretendendo, com isso, sob o império de nova legislação, praticar os atos que não praticou e com base na legislação anterior.

Por outro giro verbal, não poderia a recorrente implantar o *campus* de Osasco com base na legislação vigente na data do seu reconhecimento, e sim com base na legislação em vigor na data da sua efetiva implantação, ou seja, o Decreto 2.306/97 e a Portaria MEC 752/97, que revogaram legislação anterior.

A indicação da área de influência na data do reconhecimento da UNIBAN revelava tão somente a sua intenção de expansão, que não foi concretizada naquela oportunidade.

Agora, essa pretensão de expansão deve se submeter à legislação vigente.

O que foi criado e implantado sob a égide da legislação anterior reveste-se da solidez de ato jurídico perfeito, não podendo ser atingido pela legislação nova.

O que não foi praticado e implantado somente poderá ser agora com base na legislação em vigor.

Nenhuma norma, sob pena de inconstitucionalidade, poderia afastar a necessidade de prévia autorização para funcionamento de cursos e *campus* fora de sede. Isso decorre da norma constitucional esculpida no artigo 209, I e II, que atribui ao Poder Público (Ministério da Educação) o dever de zelar pela qualidade do ensino, autorizar e avaliar as instituições de ensino.

A necessidade de autorização, mesmo que a Instituição seja reconhecida/credenciada, é inafastável, posto que as condições verificadas ou oferecidas na sede autorizada podem não estar presentes na nova unidade que se pretende colocar em funcionamento.

Necessário, então, que o MEC, guardião constitucional da qualidade do ensino, promova a autorização e a avaliação relativamente ao novo *campus*.

Previsão de expansão por ocasião do reconhecimento/credenciamento de uma instituição não se confunde com autorização para funcionamento de *campus*.

Para demonstrar a pertinência das razões acima expostas e afastar o entendimento apresentado pela recorrente no sentido de que poderia atuar no DGE-24 sem a necessidade de prévia autorização, ressalto que, desde 1989, conforme é possível verificar no Parecer CFE 651/89, tem-se entendimento preciso quanto aos limites de atuação de uma universidade, bem como da necessidade de prévia autorização para implantação de novas unidades. Do mencionado Parecer, em que a Câmara de Legislação e Normas respondeu consulta da Câmara de Ensino Superior do CFE sobre a criação de cursos fora de sede, destaco:

“A primeira dúvida levantada pelo Conselheiro Niskier parece envolver a indagação sobre se se deve admitir como ‘sede’ de uma universidade todo o Distrito Geoeducacional onde ela se situa. Assim não tem entendido este Conselho porque a largueza territorial de certos DGEs, em áreas de população mais rarefeita, chega a ocupar todo um Estado. O que se constata, de todas as manifestações do CFE, é que a sede de uma universidade se circunscreve a um município. (g. n.) Assim, o pedido da Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes para funcionamento dos cursos de Engenharia Civil e Engenharia Industrial, em São Bernardo do Campo, deve ser recebido como pedido de cursos fora de sede. Cursos para os quais, segundo a jurisprudência deste Conselho, há necessidade de autorização prévia, exigindo-se ainda, seu reconhecimento, para a validade dos respectivos diplomas.”

A segunda dúvida – sobre ‘se haveria ou não perigoso precedente’ no atendimento do pedido – poderia ser respondida com palavras do Conselheiro Caio Tácito em pronunciamento de 1978: para o deslinde de casos como o do presente processo,

‘É mister um convencimento pleno da conveniência e oportunidade de uma solução externa ao meio, a importar no pressuposto da inviabilidade de um adequado atendimento local das necessidades como ainda da eficácia do transplante pedagógico, a ser objetivamente avaliado.’ (Par. 7.272/78)” In: Documenta 344: p. 158/160

Diante dessas considerações, não merecem acolhida as alegações da recorrente de que teria se verificado no Parecer CNE/CES 986/2000 a ocorrência de erro de fato e de direito.

Quanto aos precedentes junto às outras instituições de ensino superior e junto ao Poder Judiciário apontados pela recorrente, vale destacar que as instituições referidas foram autorizadas, após concluída a análise de pedidos de autorização de novos *campi*, na forma da legislação vigente.

Os precedentes decorrentes de decisões judiciais não podem ser considerados nesta oportunidade, principalmente, porque a maioria deles ainda está baseada em decisões judiciais provisórias, inclusive, o da Universidade Salgado de Oliveira - UNIVERSO, cuja decisão, embora tenha transitado em julgado, está sendo atacada por meio de ação rescisória.

Relativamente à ocorrência de erro de direito pela inobservância do prazo recursal, com afronta ao devido processo legal, parece-me que essa questão está superada em razão de decisão judicial proferida no Mandado de Segurança 7225/DF, em decorrência da qual foi assegurada a interposição e processamento do presente recurso.

O objeto do mencionado Mandado de Segurança foi exatamente a violação do princípio do devido processo legal. Tendo sido essa alegação superada após a decisão do Superior Tribunal de Justiça, perde o recurso que foi interposto em data anterior o seu objeto quanto a esta parte.

Por fim, quanto à alegação de menção no Parecer CNE/CES 986/2000 da decisão proferida pela 22ª Vara Federal de São Paulo, não se encontra qualquer pertinência capaz de afastar as conclusões do pronunciamento do Parecer recorrido.

Quando do exame da matéria, naquela oportunidade, a decisão a que se refere a recorrente ainda estava em vigor.

Não obstante, ainda que tivesse sido revogada pelo STJ, não foi a referida decisão que levou a Câmara de Educação Superior a concluir pelo encerramento das atividades da UNIBAN no *campus* de Osasco. A citação da decisão judicial serviu apenas para enfatizar o entendimento administrativo, decorrente de inquérito administrativo, em que foi assegurada a ela ampla defesa e contraditório, de que o funcionamento do *campus* de Osasco era irregular, posto que não autorizado pelo Poder Público.

Finalmente, ressalto que a UNIBAN, para regularizar sua atuação fora de sede, deverá suspender o funcionamento do *campus* de Osasco e requerer ao CNE o prosseguimento do processo em que pleiteia autorização para esse fim, na forma da legislação vigente e, só iniciar suas atividades, quando efetivamente autorizada, se for o caso.

III - VOTO DA RELATORA

Diante das considerações acima expostas e, ainda, com apoio nas razões apresentadas nos Pareceres 23 e 1.350/2000 e nas Informações 355 e 383/2001, todos da Consultoria Jurídica do MEC, conheço do recurso e a ele nego provimento, mantendo a decisão recorrida.

Brasília–DF, 6 de agosto de 2001.

Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira

Relatora

IV – DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno aprova o Voto da Relatora, com abstenção do Conselheiro Yugo Okida.

Plenário, em 6 de agosto de 2001.

Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset – Presidente