

**PARECER HOMOLOGADO (\*)**  
**(\*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 3/10/2001.**



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>INTERESSADO:</b> Conselho Nacional de Educação		<b>UF:</b> DF
<b>ASSUNTO:</b> Aprecia a Indicação CNE 1/2000, que dispõe sobre o caráter público das sessões das câmaras do CNE		
<b>RELATOR(A):</b> Nélio Bizzo		
<b>PROCESSO(S) Nº (S):</b> 23001.000097/2000-54		
<b>PARECER Nº</b> CP 015/2001	<b>COLEGIADO</b> CP	<b>APROVADO EM:</b> 2/7/2001

## I – RELATÓRIO

### 1- Histórico

A Indicação CNE 1/2000, proposta pelo eminente Conselheiro Lauro Zimmer, dispõe sobre o caráter das sessões das câmaras do CNE. A partir dela, a Portaria 02, de 15 de março de 2000 designou comissão bicameral composta pelos Conselheiros Lauro Zimmer (CES- presidente), Silke Weber (CES), Francisco Aparecido Cordão (CEB) e Nelio Bizzo (CEB – relator). A questão já havia sido discutida não apenas por ocasião da elaboração inicial do regimento do CNE, e de sua posterior reformulação, mas também por ocasião da Indicação CES 074/97, igualmente proposta pelo eminente Conselheiro Lauro Zimmer, que a transcreveu na presente Indicação, e que dizia:

*“Tendo em vista os vários estudos que esta Câmara vem realizando com o objetivo de aperfeiçoar o processo de credenciamento de Universidades e de Centros Universitários e considerando a permanente preocupação dos membros desta Câmara com a transparência e publicidade de suas decisões, proponho que as reuniões da Câmara que tratam do exame de processos de credenciamento e credenciamento de Universidades e Centros sejam públicas.*

*Entendo que além das razões apresentadas essas sessões seriam sobretudo educativas permitindo que as Instituições de Ensino Superior conhecessem melhor o pensamento do Conselho”*

A Indicação CNE 01/2000 recoloca a questão já debatida no passado, aduzindo motivos inspirados na Constituição que demandariam o caráter público das sessões nas quais deliberações devem ser tomadas. A Indicação argumenta que, embora possa-se fazer referência a fundamentos constitucionais para tornar públicas as sessões deliberativas, as reuniões nas quais não forem tomadas decisões poderiam continuar a ser reservadas até a conclusão dos estudos.

### 2- Mérito

Argumenta a Indicação CNE 01/2000 que as razões que ensejaram a propositura da Indicação CNE 074/97 permaneciam presentes.

O eminente Conselheiro Lauro Zimmer lastreia a Indicação nos princípios norteadores da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em sintonia com o que estabelece a Constituição Federal. De fato, o artigo 37 da CF é aludido, com sua transcrição parcial na Indicação, na qual se lê:

*“O artigo 37 da Constituição Federal determina:*

***Art. 37** A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:*

.....  
*§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”*

Ainda, no âmbito da Indicação, são apresentados argumentos em favor do caráter público das sessões inspirados na Carta Magna, em seu artigo 93, inciso IX. Ali são citados os princípios que deverão presidir todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, **verbis**:

*“IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes;”*

Assim, argumenta o insigne Conselheiro Lauro Zimmer, a CF traria determinações no sentido de garantir o acesso ao público de todas as sessões das Câmaras do CNE.

Preliminarmente, cabe lembrar que o caráter privado das reuniões das câmaras do CNE está previsto em lei, no artigo 1º §7º. da Lei 9.131/95, que deu nova redação ao artigo 9º. da Lei 4.024/61. Todavia, caberia investigar a propriedade da determinação legal e a hipótese de antinomia entre artigo 1º, §7º., da Lei 9.131/95 e o artigo 37, §1º., da Constituição Federal, no que se refere a decisões sobre autorização de cursos e credenciamentos, recredenciamentos e reconhecimentos de instituições de educação superior. Cumpre igualmente analisar se as normas dos atos próprios do Poder Judiciário se aplicam **ipsis litteris** aos atos do Conselho Nacional de Educação.

O artigo 37 da CF trata de princípios genéricos da administração pública. É evidente que tais princípios não podem ser estendidos imediatamente a toda e qualquer ação empreendida por um órgão público. Diversas iniciativas, para o bem do interesse público, demandam segredo. Isto tem sido muito ressaltado, por exemplo, no âmbito da atuação do Ministério Público. Uma licitação, em outro exemplo, demanda segredo em diversas etapas por parte do órgão público envolvido. Documentos apresentados ao CNE, em especial os que se referem à autorização de cursos e a credenciamento de instituições privadas, devem tramitar de forma reservada até a decisão final, inclusive para salvaguarda de interesse dos proponentes.

O §1º. do artigo 37 trata do caráter educativo da publicidade realizada por órgãos públicos. O legislador, no entanto, teve presente o produto publicidade e não o caráter público de processo desenvolvido por órgãos estatais. Trata-se de peças publicitárias que divulguem ações do Executivo em seus diversos níveis. A realização de obras e ações governamentais pode ser amplamente divulgada, para que ao público seja dado conhecimento da aplicação dos recursos públicos. É justamente nisto que deve consistir o caráter educativo da publicidade governamental. Não fosse esta a preocupação do legislador, não teria ele incluído no mesmo parágrafo a recomendação expressa de retirar nomes, símbolos e imagens da publicidade, dado que tais peças publicitárias não podem objetivar a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Fica, assim, excluída a hipótese de antinomia entre o artigo 37, §1º. da Constituição Federal e o artigo 1º., §7º. da Lei 9.131/95. Cabe analisar a similaridade entre as ações do Judiciário e as do CNE no intuito de estender a este normas que se aplicam àquele, definidas no Art. 93 da CF.

O Judiciário atua ordinariamente sobre contenciosos de todo tipo. A queixa de um cidadão contra outro, ou do Poder Público contra um cidadão ou vice-versa, deve ser julgada com transparência em toda a tramitação do processo. Durante o julgamento de contenciosos é importante agregar progressivamente informações que possam ser relevantes para elucidar responsabilidades. O juízo que emerge do contencioso se agrega como qualidade às partes e pode ser considerada como antecedente em processos futuros.

A natureza das ações próprias das reuniões das Câmaras do Conselho Nacional de Educação está definida em lei. No §1º do artigo 9º da Lei 4.024/61. Com a nova redação dada pelo Art 1º., §7º. da Lei 9.131/95, estão definidas as atribuições da Câmara de Educação Básica. A alínea **b** explicita a análise e emissão de opinião sobre processos de avaliação, atribuição que figura em primeiro lugar dentre as especificadas pela alínea **a** do §2º, que se refere à Câmara de Educação Superior.

Processos de avaliação implicam necessariamente a existência de avaliados, por um lado, e de avaliadores, por outro. Assim, pessoas, organizações ou sistemas de ensino se submetem à verificação de condições de suficiência e excelência, cabendo ao CNE atestar a propriedade dos resultados da avaliação e deliberar sobre eles.

No âmbito das câmaras do CNE, em especial no caso da Câmara de Educação Superior, a natureza das avaliações que envolvem os processos de autorização de funcionamento de cursos, credenciamento, recredenciamento e reconhecimento de instituições de ensino superior configuram **certames**. Os certames são de essência distinta daquela dos contenciosos, o que, segundo jurisprudência recente, implica que os interessados nas avaliações aceitem suas normas e aguardem seus resultados.

É próprio do certame arbitrar em tempo certo; o resultado de uma avaliação se refere a dado instantâneo no qual o processo de avaliação ocorreu. Assim, no julgamento de recursos ao resultado de certames não se agrega informação nova. Este é precisamente o caso das ações do CNE, uma vez que o julgamento de recursos às deliberações de suas câmaras deve ater-se às informações presentes nos autos, em busca de erro de fato ou de direito. Em sessão pública, o Conselho Pleno deve deliberar levando em consideração

apenas e tão somente as informações que constam dos autos do processo, conforme estipula o Art. 33 do Regimento do CNE.

O caráter público dos certames não se refere ao acompanhamento da aplicação de seus critérios diante dos próprios interessados, mas antes ao conhecimento prévio desses critérios. O candidato se apresenta ao certame afirmando estar em conformidade com essas exigências. O julgamento, no caso do certame, tratará apenas e tão somente de verificar se esse é mesmo o caso, naquele momento. O que o requerente procura, antes de tudo, é demonstrar condições de suficiência diante de critérios públicos, de conhecimento prévio. Não fosse o credenciamento um certame, não haveria necessidade de credenciamento periódico; a própria Lei 9394/96, em seu artigo 46, estipula a periodicidade dos procedimentos de avaliação das instituições de ensino superior. É próprio do resultado do certame conferir aprovação temporal limitada e não atestar existência de qualidade imanente.

O caráter público dos critérios de avaliação e verificação *in loco* está expresso nos documentos legais que os veiculam: Portarias MEC 637/97, 640/97, 641/97, 752/97, 877/97, 612/98, 482/99. Existem regras, expressas em Portarias, Decretos e Leis, que são de domínio público, às quais diferentes entes educativos devem atenção e obediência. Em um certame de credenciamento não se trata de aquilatar os argumentos de uma parte contra outra – caso de um contencioso - mas antes, de verificar de forma objetiva se as regras e as leis foram cumpridas, se exigências feitas foram seguidas, se o determinado foi de fato observado.

Esse escrutínio é realizado tendo em vista instituição determinada, de características peculiares, e não entidades abstratas ou genéricas. Os certames ocorrem com entes concretos, reais, tangíveis, com interesses próprios e determinados, em regra opostos aos de seus congêneres, ditos concorrentes. É, portanto, do próprio interesse do participante do certame que a tramitação de seu requerimento seja reservada até a aprovação final. Aqui torna-se aplicável o disposto no artigo 37 da CF em relação ao princípio da impessoalidade.

O conhecimento da pessoa do avaliado, de suas particularidades, de circunstâncias de sua existência, de sua vida pregressa, informações preciosas nos contenciosos da esfera do Judiciário, nada dizem e nada podem dizer aos árbitros de certames. O conhecimento de que um dos motoristas litigantes envolvidos em acidente de trânsito, em exemplo hipotético, é alcoólatra e teria sido visto cambaleante horas antes do acidente poderia ser considerada informação importante no julgamento de sua responsabilidade e poderia ser agregada ao processo a qualquer tempo regimental. De outra forma, as virtudes, os defeitos e a árvore genealógica dos vestibulandos não devem ser levados em consideração pela banca que corrige suas provas. A presença do avaliado perante os avaliadores é motivo de preocupação e não prova de lisura da avaliação, pois faz evocar o princípio da impessoalidade. É assim, que se pode entender o motivo de diversas disposições legais exigirem a divulgação prévia dos critérios dos certames de seleção de alunos por instituições de educação superior, obrigatoriamente tornados públicos antes da inscrição dos candidatos (art. 18 do DL. 2.306/97, Portaria MEC 1.120/99, Parecer CP/CNE 98/99).

Nesses termos, pode-se compreender a pertinência de sentença judicial, proferida na 13ª Vara da Justiça Federal do Distrito Federal, denegando petição que solicitava a

manifestação dos avaliados em avaliações realizadas pelo Ministério da Educação. O Juiz Federal Manoel José Ferreira Nunes assim julgou:

*“(...) no que diz respeito ao **princípio do devido processo legal**, também não restou violado porque não se trata de um contencioso, mas sim de um certame, em que os interessados concorrem com suas obras para serem analisadas, sabendo, de antemão, que serão selecionadas aquelas que preencherem os requisitos constantes nas normas previamente estabelecidas.”* (sentença proferida nos autos do Mandado de Segurança No. 1998.34.00.015741-2)

Em síntese, pode-se concluir que nos julgamentos de **contenciosos** a presença dos interessados é virtude porque se reconhece o incerto, o duvidoso, a indefinição latitudinária, conferindo visibilidade ao litígio; no julgamento de **certames** a presença dos interessados constitui vício formal porque salienta seus interesses em vez da norma meridiana definida, relegada à obscuridade, como se aqueles nada devessem a esta.

Assim, conclusivamente, percebe-se que, no âmbito de suas funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, as funções do CNE desvinculam-se daquelas próprias dos órgãos do Poder Judiciário, pelo menos no que se refere a suas instâncias inferiores. Os contenciosos de qualquer tipo que requerem a ação do Judiciário devem necessariamente incluir o princípio da defesa, o que implica a presença dos interessados durante toda a tramitação do processo, preocupação expressa no Art. 93 da CF. Os certames, por outro lado, constituem processos a exigir procedimentos distintos, que incluem trabalho técnico reservado em diversas etapas. Este é o caso das licitações públicas e de avaliações diversas, como as definidas em lei como atribuição das câmaras do CNE. Os Conselheiros do CNE devem conservar sigilo profissional e distanciamento crítico diante dos processos que lhes cabe relatar, de maneira a possibilitar ajuizamento rigoroso e procedente. Nesse sentido, para garantir esse juízo, o regimento do CNE permite que Conselheiros se declarem impedidos de relatar processos por razões éticas.

Deve-se ainda ressaltar que os julgamentos realizados em âmbito privado no CNE não são secretos. Muito ao contrário, os debates são gravados e permanecem arquivados, sendo que as atas das reuniões são lavradas, arquivadas e permanecem à disposição dos interessados. Os pareceres e resoluções são publicados na Revista Documenta regularmente. O regimento do CNE não admite sessões secretas de nenhuma espécie. Cabe ainda lembrar que o próprio regimento do CNE delega aos plenários a decisão final sobre o caráter ordinariamente público das sessões do Conselho Pleno, bem como sobre o caráter ordinariamente privado das sessões das Câmaras, os quais podem ser modificados a qualquer tempo, como definido na Lei 9.131/95. Portanto, o regimento do CNE apenas confirma o que a Lei já definira como regra, ou seja, que as sessões das câmaras terão caráter privativo de seus membros, que poderá ser convertido em público caso seus plenários assim o decidirem.

A deliberação de tornar pública a sessão das câmaras do CNE pode ser tomada no momento de distribuição de processos, por exemplo. A critério de seus respectivos plenários e tomadas as providências organizacionais necessárias, poder-se-ia sortear a relatoria dos processos no âmbito das câmaras da mesma forma como o é feito por ocasião do julgamento dos recursos no Conselho Pleno. Esta possibilidade já existe e não demanda qualquer modificação regimental.

Ressalte-se que a preocupação que lastreou a Indicação CNE 01/2000 é legítima e tem sido levada em consideração em ações do CNE, como sessões de estudos e audiências públicas, onde o pensamento do CNE tem sido difundido e debatido com finalidade de esclarecer seus procedimentos e instruir suas deliberações.

## II – VOTO DO RELATOR

O relator vota contrariamente à proposta de modificação do caráter ordinariamente privativo dos membros das Câmaras do CNE, conforme definido no Art. 20 do Regimento do CNE.

Brasília-DF, 2 de julho de 2001.

Conselheiro(a) Nelio Bizzo – Relator(a)

### • PEDIDO DE VISTA (Cons. Lauro Ribas Zimmer)

Obriguei-me a pedir vista do presente processo, que envolve indicação de minha autoria, movido pelo sentimento de que não fui compreendido pelos nobres pares que sobre a matéria até agora se manifestaram: os Conselheiros Silke Weber e José Carlos Almeida da Silva, da Comissão de Educação Superior, e os Conselheiros Francisco Aparecido Cordão e Nelio Bizzo, da Câmara de Educação Básica.

O objeto desta minha indicação, recusada por todos quantos sobre ela até agora se manifestaram, não é diferente daquela apresentada em 1997, que tomou o nº CES 074/97, conforme registram os autos do processo.

Observem as senhoras e os senhores Conselheiros que a modificação regimental que busco tem o único objetivo de assegurar o máximo de transparência na produção de atos administrativos e o conseqüente respeito aos direitos dos administrados.

A circunstância de a lei que nos rege dizer no Art. 9º que “*as Câmaras emitirão pareceres e decidirão, **privativa e autonomamente**, os assuntos a elas pertinentes*” não autoriza as assertivas constantes do parecer da douta comissão bicameral.

Quando a lei diz que as decisões das Câmaras serão **privativas** nos assuntos a elas pertinentes, isso me parece significar que uma das câmaras cuidará da educação básica e a outra da educação superior. Trata-se de um dispositivo que cuida da repartição de competências, jamais autorizando falar em reuniões reservadas.

De outra parte, quando a lei diz que cada uma das câmaras decidirá **autonomamente**, isso significa que cada um dos conselheiros tem o direito de emitir opinião, manifestar seu pensamento e a decisão será a da maioria. Aqui, também, não cabe falar em reunião secreta ou reservada.

O que tenho proposto? Tenho proposto que as reuniões das Câmaras sejam públicas, isto é, que as pessoas, pelo menos as interessadas no processo em discussão, possam presenciar a manifestação de cada um dos conselheiros e a deliberação final da Câmara.

É certo que *“diversas iniciativas, para o bem do interesse público, demandam segredo”*, conforme registra em seu relatório o nobre conselheiro Nélio Bizzo. Contudo, eu não vejo como se possa fazer privada ou secreta uma reunião de representantes da sociedade que devem deliberar sobre um processo, instruído pelos órgãos do MEC e em que figura um interessado externo.

Nosso atual regimento interno prescreve o seguinte:

*“Art. 14. As sessões do Conselho Pleno serão ordinariamente públicas e as das Câmaras ordinariamente privativas de seus membros, exceto mediante deliberação dos respectivos plenários.*

Ora, sabido que os três órgãos colegiados produzem decisões definitivas, nada justifica que apenas as reuniões do Conselho Pleno sejam públicas.

Insisto, por isso, seja para preservar o próprio Conselho e cada um de seus membros, seja para garantir o acesso de quaisquer interessados à boa informação, em que se dê ao dispositivo supracitado a seguinte redação:

*“Art. 14. As sessões do Conselho Pleno e as das Câmaras serão ordinariamente públicas, exceto mediante deliberação dos respectivos plenários.”*

Minha proposição, está clara, assegura a transparência e a publicidade ampla como regra, sem impedir que as câmaras realizem reuniões reservadas.

Brasília-DF, 2 de julho de 2001

Conselheiro(a) Lauro Ribas Zimmer

### **III – DECISÃO DO CONSELHO PLENO**

O Conselho Pleno acompanha o voto do(a) Relator(a), com voto contrário dos Conselheiros Kuno Paulo Rhoden, Yugo Okida, Arthur Roquete de Macedo e Lauro Ribas Zimmer e abstenção de voto do Conselheiro José Carlos Almeida da Silva.

Sala das Sessões, em 2 de julho de 2001.

Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset – Presidente