



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 – CENTRO/SP - CEP: 01045-903
FONE: 2075-4500

EXPEDIENTE	SEDUC-EXP-2021/402943		
INTERESSADOS	Secretaria de Estado da Educação / Conselho Estadual de Educação (referente ao Ricardo Pracidelli Instituto Educacional ME – Colégio Criação)		
ASSUNTO	Funcionamento irregular de instituição de ensino		
RELATORES	Cons ^s Claudio Mansur Salomão e Hubert Alquéres		
PARECER CEE	Nº 119/2023	CP	Aprovado em 08/03/2023

CONSELHO PLENO

1. RELATÓRIO

1.1 HISTÓRICO

Trata-se de expediente encaminhado ao CEE pela Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC em 25/07/2022 contendo solicitação da douda Consultoria Jurídica da Pasta com as seguintes colocações:

- O Inquérito Civil Público 132/16 foi instaurado pelo Ministério Público Estadual a fim de apurar “a falta de medidas eficazes adotadas pela Secretaria de Estado da Educação para coibir o funcionamento irregular de estabelecimentos privados em seu sistema de ensino”;
- O IC também aponta a “aparente ausência de mecanismos administrativos para que possa fazer cumprir suas próprias decisões”;
- Não foi localizada “manifestação expressa” do Conselho Estadual de Educação sobre o funcionamento irregular de instituição de ensino apesar de ser órgão competente “para regular, disciplinar e atuar na autorização de funcionamento e cassação de escolas privadas”;
- Importante que a administração “esclareça e justifique quais as providências adota, à luz da afirmação de ineficácia e ausência de mecanismos administrativos para fazer valer as suas decisões, na hipótese em que as escolas, mesmo após ter sua autorização de funcionamento cassada, se recusam a cumprir suas obrigações, de entrega de documentos escolares, transferência de alunos, e ainda continuam exercendo atividades educacionais de forma irregular (realizando matrículas, ministrando aulas, provas e avaliações, etc)”;
- Quais “medidas são hoje adotadas diante do funcionamento irregular de estabelecimentos privados de ensino e quais poderiam ou não ainda ser adotadas, em decorrência do princípio de autotutela e do exercício do poder de polícia”;
- A análise da matéria precisa ser objeto de “manifestações profundas e bem fundamentadas” do Conselho Estadual de Educação.

O Expediente também foi encaminhado à Coordenadoria Pedagógica - COPED da SEDUC com as mesmas colocações. Em sua resposta, a COPED informa que “as providências a serem tomadas pelas Diretorias de Ensino devem estar de acordo com o disposto na Indicação CEE 136/2015” deste Colegiado, cujo assunto é “Encaminhamento de expedientes indevidos para o Conselho Estadual de Educação”.

O Inquérito Civil foi instaurado em 2016 para apuração de irregularidades praticadas pelo Colégio Criação – Escola Ricardo Pracidelli Instituto Educacional ME, localizado à Rua Joaquim de Oliveira Freitas, 720, Vila Mangalot - São Paulo. No decorrer do processo, o MP ampliou o alcance da apuração, passando a questionar outros encaminhamentos de escolas irregulares.

O Ministério Público do Estado de São Paulo também realizou reunião, em 07/04/2022, com Procuradores do Estado que atuam na Consultoria Jurídica da Seduc. Neste encontro foi feita uma exposição do objeto do IC e informado que:



- a) o MP tem recebido demandas das próprias DREs para atuar em casos de cassação de autorização de estabelecimentos de ensino ou quando constatado o funcionamento de estabelecimentos sem autorização da SEDUC;
- b) faz-se necessária orientação jurídica da PGE para que a Administração possa exercer seu poder de medida de polícia administrativa ou para que adote as medidas judiciais por intermédio da própria PGE.

Os Procuradores do Estado informaram que não haviam se deparado ainda com este tipo de demanda e que iriam adotar as providências necessárias para solução do problema (fls. 404).

O expediente tramitou pela Consultoria Jurídica da Pasta e pela COPED, com envio a este Colegiado para manifestação.

1.2 APRECIÇÃO

O Conselho Estadual de Educação é órgão de Estado, com assento constitucional, e atribuições, organização e composição definidas na Lei Estadual 10.403/1971. O Colegiado é o órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino do Estado de São Paulo.

A este Colegiado compete zelar pelo cumprimento das normas regulamentares de suas funções, como o faz no desempenho de suas competências legais.

No âmbito da solicitação da Consultoria Jurídica da Seduc, temos duas situações a serem consideradas: estabelecimentos de ensino autorizados dentro das normas deste Colegiado, mas irregulares quanto ao cumprimento das regras legais e que eventualmente devem ser objeto de cassação de autorização; e os estabelecimentos cujo funcionamento ocorre sem autorização alguma, ou seja, funcionam ao arrepio da lei. Algumas considerações e manifestações devem ser realizadas sob a ótica deste CEE:

(A) Estabelecimento de ensino autorizado, mas que não cumpre as normas

A Constituição Federal estabelece que compete aos Estados **autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar**, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino, bem como **legislar** complementarmente para seu sistema de ensino (artigo 10).

Atualmente esta competência é contemplada por diversas normas emanadas por este colegiado. Em especial, a **Deliberação CEE 138/2016** “*Fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de estabelecimentos e cursos de educação infantil, ensino fundamental, médio e de educação profissional de nível técnico, no sistema estadual de ensino de São Paulo*” e que estabelece:

“Art. 21 A falta de atendimento aos padrões de qualidade e a ocorrência de irregularidade de qualquer ordem no funcionamento do estabelecimento de ensino, serão objeto de diligência ou sindicância instauradas pela autoridade competente.

§ 1º Aos procedimentos sindicantes dar-se-á tratamento preferencial e sigiloso, no âmbito administrativo.

§ 2º Cautelamente, poderá ocorrer a suspensão de novas matrículas em cursos de instituições submetidas a sindicância para cassação de seu funcionamento.

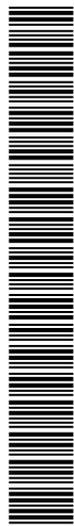
§ 3º Com base em informações da Comissão Sindicante, poderá ocorrer a suspensão do visto confere, desde que essas informações apontem que as irregularidades sob apuração estejam diretamente ligadas à vida escolar do aluno.

Art. 22- A cassação de autorização de funcionamento de estabelecimento de ensino ou de curso dependerá da comprovação de irregularidades graves, por meio de sindicância, assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

§ 1º - A cassação de que trata o caput caberá ao órgão competente, que providenciará a publicação do ato administrativo no Diário Oficial do Estado, assim como a sua comunicação ao Ministério Público, para as devidas providências.

§ 2º - Caberá à Diretoria Regional de Ensino a guarda do acervo do estabelecimento de ensino.”

A Resolução SE 51, de 1º de novembro de 2017, emitida pela Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, “*Dispõe sobre o cumprimento do disposto na Deliberação CEE 138/2016, quanto ao processo de autorização de funcionamento e supervisão de estabelecimentos de ensino e cursos da rede privada de ensino presencial, nos diferentes níveis e modalidades, integrantes do Sistema Estadual de Ensino de São Paulo*” e estabelece que:



“Artigo 2º - Fica delegada ao Coordenador da Coordenadoria de Gestão da Educação Básica - CGEB competência para instaurar sindicância e cassar a autorização de funcionamento de cursos e estabelecimentos de ensino particulares da educação básica presencial, nos diferentes níveis e modalidades, após processo de sindicância, nos termos da Deliberação CEE nº 138/2016, sob responsabilidade da Comissão de Supervisores de Ensino, designada mediante portaria da autoridade competente.

§ 1º - O ato de cassação da autorização de funcionamento, referido no caput deste artigo, será publicado após manifestação da Consultoria Jurídica da Pasta, que examinará as formalidades processuais.

§ 2º - Caberá interposição de recurso ao Secretário de Estado da Educação, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação do ato de cassação, em conformidade com o disposto na Lei nº 10.177, de 30.12.1998.”

Além disto:

“Artigo 3º - A Assistência Técnica do Coordenador da CGEB, no uso das atribuições previstas no artigo 78 do Decreto nº 57.141/2011, deverá:

I – assistir o Coordenador da CGEB e demais autoridades da Secretaria da Educação quanto aos procedimentos operacionais necessários ao processo de acompanhamento, monitoramento e avaliação de cursos e estabelecimentos de ensino particulares da educação básica, nos diferentes níveis e modalidades presenciais;

II – orientar as comissões de sindicância indicando os procedimentos pertinentes e adequados a cada situação;

III – acompanhar o andamento dos processos de sindicância em escolas da rede privada de ensino;

IV – colaborar com o Centro de Vida Escolar – CVESC, do Departamento de Planejamento e Gestão da Rede Escolar e Matrícula - DEGREM, da CGEB, no que concerne:

a) à regularização da vida escolar de alunos e à propositura de medidas saneadoras;

b) às orientações à Comissão de Verificação de Vida Escolar – CVVE, da Diretoria de Ensino, após a publicação do ato de cassação do estabelecimento de ensino, para regularização e convalidação da vida escolar dos alunos e ex-alunos.”

Desta forma fica evidente que a Norma estabelece a sistemática a ser obedecida em casos de estabelecimentos de ensino autorizados a funcionar, mas que não estejam respeitando suas obrigações, deveres e regras a serem seguidas. Nos casos em que, depois de um processo de sindicância justo e transparente, resultar na cassação da autorização de funcionamento do estabelecimento de ensino, ele deixa de existir. Se a instituição, mesmo cassada, insistir em funcionar, a situação passa a ser a do item (B) desta Indicação.

(B) Estabelecimentos cujo funcionamento ocorre sem autorização

O CEE ao se deparar com o encaminhamento de expedientes que tratam de denúncias de supostas irregularidades cometidas por escolas, empresas ou escritórios **não vinculados ou não autorizados** a funcionar no Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, aprovou a **Indicação CEE 136/2015**, nos seguintes termos:

“Deve-se lembrar que o Conselho Estadual de Educação é um órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo, a quem compete, além de outras atribuições:

*- formular os objetivos e traçar normas para a organização do **Sistema de Ensino** do Estado de São Paulo; (g.n.)*

*- fixar normas para a instalação e funcionamento de estabelecimentos de ensino de educação básica **mantidos pelo Estado**, e aprovar os respectivos regimentos e suas alterações; (g.n.)*

*- fixar normas para a instalação, autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino de educação básica, **municipais ou privados**, bem como para a aprovação dos respectivos regimentos e suas alterações; (g.n.)*

*- fixar normas para a fiscalização dos estabelecimentos **referidos nos itens anteriores**, dispondo inclusive sobre casos de cassação de funcionamento ou de reconhecimento; (gg.nn.)*

*- fixar normas e decidir sobre a cassação de autorização de funcionamento ou de reconhecimento de qualquer curso ou escola **vinculados ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo**, (g.n.)*

*- promover correções em qualquer estabelecimento **vinculado ao Sistema Estadual de Ensino** e sugerir providências; (g.n.)*

*- emitir parecer sobre assuntos ou questões **de sua competência**, que lhe sejam submetidos pelo Governo do Estado.*

*Pelo exposto, observa-se que as atribuições e competências do Conselho Estadual de Educação estão definidas em lei. Em resumo, o **Conselho delibera sobre matérias que dizem respeito ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo**. Em se tratando de estabelecimentos de ensino, são aqueles mantidos pelo Estado de São Paulo, pelas Prefeituras Municipais do Estado de São Paulo que não constituíram sistema, e pela iniciativa privada, **desde que autorizados** pelos órgãos competentes. **Estes***



estabelecimentos de ensino serão regulados pelo Conselho e fiscalizados pelos órgãos da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

Em sentido contrário, fica claro que ao Conselho Estadual de Educação é vedado emitir pareceres e deliberar sobre matéria que está fora da sua competência. Este Colegiado não pode promover correições, fiscalizar ou cassar cursos, escolas, empresas, escritórios que não são vinculados ao Sistema Estadual de Ensino.

*Portanto, pela presente Indicação, recomenda-se aos órgãos de supervisão e às autoridades de ensino em geral que, quando forem comunicadas sobre possíveis irregularidades cometidas por **escolas, empresas, escritórios que não pertencem ao Sistema Estadual de Ensino do Estado de São Paulo**, orientem os reclamantes a procurarem as autoridades competentes, entre elas, os serviços de defesa do consumidor (Procon, Decon), a Delegacia de Polícia local, o Ministério Público e a Prefeitura Municipal, para a denúncia. Essa comunicação de irregularidade não deve gerar expediente na Pasta da Educação e, da mesma forma, não deve ser encaminhada ao Conselho Estadual de Educação.*

Nessas situações, apesar da manifesta ilegalidade e prejuízo à coletividade, o CEESP com fulcro no poder de polícia/fiscalização que lhe foi conferido pela legislação de regência, não pode coibir esse tipo de conduta praticado por essas **entidades privadas de ensino**, uma vez, repita-se, sua atuação se dá por meio da atividade regulatória, que encontram-se delimitada pela legislação aplicável à espécie, a qual não prevê nenhuma atuação nesse sentido. Assim, reforça-se, **o CEESP não tem competência para, administrativamente, fiscalizar instituições que oficialmente não fazem parte do sistema regular de ensino.**

A título ilustrativo e com a finalidade de permitir uma melhor compreensão dos argumentos acima deduzidos, cumpre citar trecho da ementa de julgado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em que se aborda os limites subjetivos da competência de atuação do Ministério da Educação em casos de entidade clandestina:

"[...]5. Não há como se reclamar do ente federal uma atuação repressiva, com a supervisão de todo e qualquer curso superior oferecido no país, sem que lhe tenha sido dado prévio conhecimento da sua existência através da apresentação de um projeto conforme as normas procedimentais estabelecidas pelo MEC, ou então, por meio de representação levada a efeito por órgãos representativos do corpo docente ou discente nos moldes do artigo 46 do Decreto n.º 5.773/2006, porque isto importaria exigir dele uma atuação onisciente e onipresente, impossível de se alcançar na atual estrutura do Estado Brasileiro, além de violar o ordenamento jurídico pátrio[...]" (Egrégia 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos da apelação Nº 2005.72.07.004829-4/SC, volto condutar da ilustre desembargador ROGER RAUPP RIOS)

Não cabe, portanto, qualquer incursão repressiva por parte do CEESP, em situações análogas a que restou decidida no julgado acima transcrito.

(C) Considerações adicionais

Nos casos de funcionamento de estabelecimentos que pretendem prestar serviços de ensino, mas que **não contam com a devida autorização**, as autoridades devem agir rapidamente para fechar a instituição e **impedir que continue operando**. Isso pode envolver ações judiciais contra a instituição e seus administradores, incluindo multas e outras penalidades.

É importante garantir que todos os estudantes e funcionários associados à instituição sejam informados sobre a situação e recebam o suporte adequado para ajudá-los a encontrar oportunidades educacionais alternativas. Isso pode incluir a transferência de alunos para outras instituições ou o fornecimento de outros recursos educacionais.

Em geral, a chave deveria ser a tomada de medidas decisivas para garantir que a instituição deixe de operar e que as necessidades educacionais de seus alunos sejam atendidas por meios alternativos. Isso requer um esforço coordenado por parte das autoridades, instituições e outras partes interessadas para garantir que os direitos e boa-fé das pessoas sejam protegidos.

Com relação ao conceito de **poder de polícia**, o Código Tributário Nacional, no artigo 78, traz a seguinte descrição:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.



Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.”

Pode-se destacar o **aspecto relevante do regime jurídico geral do poder de polícia** como:

“É regida pelos princípios constitucionais que norteiam a Administração genericamente: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Inclui-se na legalidade, a observância das normas relativas à competência para exercer o poder de polícia na matéria e no âmbito territorial sobre os quais incide”.¹

Inobstante o poder de fiscalização legalmente atribuído ao CEE, certo é que a legislação vigente não atribuiu ao CEE e a SEDUC poder de polícia repressiva para atuação contra instituições que integrem ou não o Sistema de Ensino do Estado de São Paulo. Esta competência foi concedida às **autoridades policiais, aos órgãos municipais de fiscalização e ao Ministério Público**, este último para com prerrogativa legal “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos, homogêneos e individuais indisponíveis “ (artigo 103, VIII da Lei Complementar 734, de 26 de novembro de 1993).

Sabe-se que há uma grande diferença entre o Poder de Polícia Administrativa (preventivo) e o Poder de Polícia Judiciária (repressivo).

Com efeito, o Poder de Polícia Administrativa, igual ao praticado por este E. CEESP é essencialmente **preventivo**, enquanto o Poder de Polícia Judiciária, necessário para fechar o estabelecimento clandestino, é **repressivo**. Aliás, esses são os ensinamentos do professor Diógenes Gasparini em sua obra Direito Administrativo, 8ª Edição, Editora Saraiva, SP.

Portanto, sem prejuízo da adoção de eventual “impulso” da comunicação a quem de direito, acerca da necessidade de apuração de eventual ilegalidade, e até mesmo de modo a afastar eventual alegação de “crime omissivo próprio”, e com fundamento na Constituição Federal e na Legislação estadual, especialmente a Lei 10.403/1971 de reorganização do Conselho Estadual de Educação, reforça-se o contido na **Indicação CEE 136/2015**, de **que não cabe a este Colegiado exercer poder de polícia repressivo contra instituições de ensino pertencentes ou não ao Sistema de Ensino do Estado de São Paulo**, em razão da previsão legal de que os atos administrativos para autuação, interdição e lacração de estabelecimentos de ensino irregulares serão executados pelas autoridades competentes, entre elas, os serviços de defesa do consumidor (Procon, Decon), a Delegacia de Polícia local, o Ministério Público e a Prefeitura Municipal.

2. CONCLUSÃO

2.1 Responda-se à Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC, nos termos deste Parecer.

São Paulo, 03 de março de 2023.

a) Cons. Claudio Mansur Salomão
Relator

a) Cons. Hubert Alquéres
Relator

DELIBERAÇÃO PLENÁRIA

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão do Conselho Pleno, nos termos do Voto dos Relatores.

Sala “Carlos Pasquale”, em 08 de março de 2023.

Cons. Roque Theophilo Júnior
Presidente

PARECER CEE 119/2023 - Publicado na íntegra no DOE em 09/03/2023 - Seção I - Páginas 21 – 22

¹ MEDAUAR. Odete. Direito Administrativo Moderno: de acordo com a EC 19/98. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

