

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 1074/89

INTERESSADO: SINDIATO DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO CONTRA O CEE POR ATOS DA CenE - OFÍCIOS EXPEDIDOS PELA PRESIDÊNCIA.

RELATOR: CONSº BENEDITO OLEGÁRIO RESENDE NOGUEIRA DE SÁ

PARECER CEE Nº 1002/90

APROVADO EM 12/12/90.

Conselho Pleno

I. HISTÓRICO

*O Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado de São Paulo representa contra o Presidente do Conselho Estadual de Educação (CEE), Profº Jorge Nagle, pela prática de crime de abuso de autoridade.*

*Relata que, através de missiva enviada, sem competência legal para tanto e com inverdades, o Presidente coloca:*

*- As escolas na obrigação de devolver dinheiro aos pais de alunos;*

*- Os pais de não pagar suas mensalidades;*

*- Os órgãos públicos de punir as escolas.*

*Depois de perpassar por literatura da dogmática do ato administrativo, caracteriza as missivas como atos administrativos.*

*Argúi, a partir dessa premissa, da ilegitimidade do ato emanado da Presidência.*

*Assim, adverte da necessária manifestação da Comissão de Encargos Educacionais, opinando conclusivamente para a decisão final do Conselho Estadual de Educação e que, de acordo com o artigo 8º do Decreto federal nº 95.921/88, a entidade mantenedora da escola teve sua defesa cerceada, pois o Conselho só poderia decidir após:*

- o exame da habilitação legal para a reclamação;
- o pedido fundamentado do reclamante;
- as razões apresentadas pela entidade mantenedora, após notificada regularmente.

Para arrematar, requer instauração de inquérito, a fim de que se apure a extensão das arbitrariedades cometidas pelo presidente do Conselho estadual de Educação.

É o relato.

## 2. APRECIÇÃO

I - Atentos às observações expostas pelo recorrente, havemos de entender que a noção de ato administrativo é muito incerta (Santi romano), reclamando, por esse motivo, ampla indagação (Cretella Júnior), a tal ponto que não é exagero afirmar serem as definições propostas em número quase igual ao dos doutrinados que os formularam (Sancís Y Sanches).

Como se vê, pelas considerações oferecidas de ato administrativo, podem formular-se várias noções, a saber:

### 1) NOÇÃO AMPLÍSSIMA

"qualquer manifestação oriunda de qualquer dos três poderes do Estado, consistente em declarar o direito, ou zelar pela ordem jurídica, ainda onde não haja contenda ou jurisdição.

- Ranelletti, "Teoria Degli Atti Amministrativi, Speciali."
- Zamibini, "L'attiveta amministrativa e La legge."

2. SENTIDO AMPLO:

"todo aquele que, para os fins que lhe são assinados, os órgãos do Poder Executivo realizam, abrangendo atos materiais ou, com exclusão destes, mas envolvendo aqueles que criam direitos, extinguem, modificam, ou produzem consequência meramente técnicas."

- Ranelletti, Zamibini...
- Alessi, Sistema Istituzionale de Diritto Amministrativo Italiano.

3. HÁ, AINDA, UM CONCEITO RESTRITO:

"é o que reserva, para sentido da expressão, "aquele de declaração de vontade destinada a produzir efeitos jurídicos".

- Jeze, Les Principes Generaux du Droit Administratif.
- Ronnard, Précis Elementaire de Droit Administratif.

Ao fazermos remissão às noções amplíssima, ampla e restrita (Hauriou e Waline caracterizam, ainda, a restritíssima, como consignativa de decisão administrativa irrecorrível), fizemo-la, para identificar a fundamental distinção entre os atos emanados pelo Presidente e os atos editados pelo Conselho, porquanto essa diferenciação apresenta maior interesse para deslizar o questionado.

É o que ficará plenamente esclarecido a seguir, ao discriminarmos, pela natureza, os atos praticados solicitariamente pela Presidência dos complexos emanados pelo Conselho Estadual de Educação.

Por isso mesmo, à ocasião, ver-se-á que não é missiva emitida pelo representado, um ato jurídico que enseja aos pais direitos e à escola obrigações e, sim, o ato que confere direito e obrigações é o que deflui, "ex vi legis", da decisão final do Conselho.

#### DA FORMAÇÃO DE UM PROCESSO REGULAR

Objetivando operacionalizar as reclamações formuladas, a CenE adota série de rotinas e procedimentos de maneira condizente com o cumprimento das atribuições que lhe são cometidas objetivando criar critérios racionais para análise dos diferentes casos.

Nesse sentido, instituiu, entre outros, formulário próprio para apresentação de reclamações do qual constam campos para preenchimento com dados essenciais referentes ao estabelecimento de ensino reclamado, à identificação do aluno,

do reclamante, geralmente, no âmbito do ensino instrumento devem ser juntados os respectivos comprovantes dos pagamentos conflituosos.

Efetuada a análise prévia do apresentado e, considerando hábil, em razão formalmente correta, a reclamação é autuada e protocolizada, originando-se, então, o pertinente processo de reclamação ou, de outra forma, a documentação é juntada a processo anterior, caso já exista reclamação formalizada.

Assim, cumprido o traçado e preparados os autos, o processo passa a movimentar-se por impulso do aparelho administrativo.

Em seguida, a entidade Mantenedora é notificada, sendo-lhe dada ciência do fato para apresentar sua contestação, justificando valores cobrados nas mensalidades, para o que é dado, inclusive o prazo de 10 (dez) dias para que não possa, em qualquer caso, alegar ignorância relativamente ao objeto questionado.

Dessa forma, autuada a reclamação e notificado o ente Mantenedor; firma-se a relação constituída do reclamante. Do Reclamado e do Conselho Estadual de Educação, colocado eqüidistante dessas duas partes.

É de ressaltar que a notificação, na hipótese, fez-se como se fazia até há pouco, via telegrama fonado, através dos serviços de correios e com recibo de volta.

*Esse documento, então juntado aos autos, permite fluência do prazo para apresentar a motivação dos valores praticados.*

*Entretanto, muito mais seguro agora, esta providência é efetivada mediante ofício notificador entregue pessoalmente por integrante do grupo de supervisão em cuja área territorial situa-se o estabelecimento em tela.*

*Assim, estabelecida a controvérsia, o processo é remetido à Seção de Comunicações Administrativas a fim de que o acautele e restitua, apensados o processo - piloto e o de homologação de acordo do estabelecimento, após o atendimento ao notificado ou à fluência do prazo.*

*Nesse momento, de posse de todos os processos que envolvem a escola - piloto, homologação de acordo e o de reclamação - atentos às razões apresentadas pelo estabelecimento (retorno da notificação já autuada no processo de reclamação) o grupo de apoio técnico-administrativo indica, como produto do desdobramento dessa análise histórica e sistemática do que consta dos autos, o valor da mensalidade básica na qual deve fundamentar-se o centro de Processamento de dados do Conselho para projetar a evolução dos valores autorizados, à época, ao recalamado.*

*Destarte, via informática, procede-se ao cotejo entre o valor praticado pela escola e o valor autorizado a praticar.*

*Esse exercício aritmética coteja o valor cobrado (reclamado) com o valor autorizado (que poderia legalmente ser cobrado) e se estão iguais, abaixo ou acima indicam,*

*Então, se a reclamação procede ou não.*

*Há casos, porém, em que a escola não possui valores fixados (autorizados pelo Conselho).*

*Observe-se, então, a hipótese: os processos são distribuídos a membro da CEnE a fim de analisá-los e emitir parecer com fixação de valores para mensalidades, julgamento do reclamado, que após aprovado pela Comissão é encaminhado como Indicação à apreciação do Conselho Pleno para aprovação final e conseqüente publicidade.*

*Desse modo, como foi relatado, não há que cogitar quanto ao exame das razões apresentadas pela Entidade referente à formação de um processo regular.*

*Observadas as garantias retrorreferidas, como foi exposto, esta é a questão essencial do suscitado.*

*A propósito, aliás, cumpre transcrever do Decreto lei nº 532, de 16/04/69, que criou a CenE e originariamente dispõe sobre a fixação e o reajustamento de anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional, os artigos 1º e 2º.*

*"Artigo 1º - Cabe ao Conselho Federal de Educação, aos Conselheiros Estaduais de Educação e ao Conselho de Educação do Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências e jurisdições, a fixação e o reajuste de anuidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais, presta-*

*dos pelos estabelecimentos federais, estaduais, municipais e particulares nos termos deste Decreto-Lei.*

*Artigo 2º - Haverá junto ao Conselho Federal, a cada Conselho Estadual e ao Conselho Estadual de Educação do Distrito Federal, uma Comissão de Encargos Educacionais com finalidade específica de estudar a matéria referida no artigo 1º e opinar conclusivamente para a decisão final do respectivo conselho".*

*Ambos os artigos foram reiterados pelo Decreto nº 93.911, de 12/01/87, que regulamenta a fixação e o reajustamento de encargos educacionais e a composição das Comissões de Encargos Educacionais de que trata o Decreto Lei nº 532, de 16/04/69:*

*"Artigo 1º - Compete aos Conselhos de Educação do Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a fixação e o reajuste dos encargos educacionais cobrados pelos estabelecimentos de ensino federais, estaduais, municipais e particulares, nos termos deste Decreto, obedecidas as diretrizes da política do Governo federal.*

*Artigo 2º - Haverá junto ao Conselho Federal de Educação e aos Conselhos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, uma Comissão de Encargos educacionais com a finalidade de estudar a matéria contida no artigo 1º e opinar conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho."*

*A clareza e o propósito do texto, especialmente o sublinhado, são inquestionáveis, não havendo qualquer razão de ampliar o alcance de seus termos.*

*Omo já foi acentuado, da análise conjunta dos artigos transcritos, forçoso reconhecer que em se tratando de casos de fixação e/ou reajuste de encargos, configura-se ato tipicamente vinculado, isto é, requer-se comportamento administrativo conforme, submisso, ao ordenamento jurídico.*

*Dessa forma, se para elucidação de reclamação de cobrança abusiva ocorrer a necessidade de fixaçãp ou reajuste de valores, de conseguinte, cumpre que a CenE estude "a matéria, opine conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho".*

*Relava notar que a conjugação desses artigos não aproveita ao Representante. Ao contrário, deixa claro que, em se tratando de situação que não cuide de fixação ou reajuste de valores, o administrador desfruta de uma esfera ou margem de discricionarietà, diante das circunstâncias concretas,*

de determinar-se por si próprio, a fim de alcançar o melhor resultado, tendo em vista, é óbvio, certa finalidade legal.

Segundo o que tive oportunidade de ponderar, assentado está, na hipótese de, para deslindar reclamações referentes à cobrança de encargos educacionais que envolva fixação ou reajustes de valores, impõe-se uma relação de submissão à norma ínsita nos precitados Decreto-Lei e Decreto Federal, omitidos pelo recorrente.

Todavia, contemplando a outra hipótese elucidativa, quando os valores dos encargos estão de antemão fixados, como já foi esclarecida, o Presidente do Conselho comunica aos interessados o patenteado na realidade fática admitida no processo que consiste no estabelecimento do confronto quantitativo entre duas importâncias, concluindo-se aritmeticamente se o valor exigido pela escola é superior, igual ou inferior ao valor que deveria cobrar.

De fato, conforme dispõe o regimento do CEE aprovado pelo decreto nº 52.811, de 06/10/71, o Presidente pratica atos de sua competência ao comunicar aos envolvidos (reclamante e reclamado, SUNAB, PROCON) quanto à conclusão do Processo.

Assim, o artigo 14 determina:

"Compete ao Presidente, além de outras atribuições que são conferidas por lei e por este Regimento:

I - administrar o Conselho e representá-lo em juízo ou fora dele;

*XIX - praticar atos determinados pela legislação vigente".*

*Vê-se, pois, que, quando o comunicado é unicamente declaratório, e a elucidação da questão trazida ao conhecimento do CEE não opera a mudança de situação jurídica, o Presidente, no uso de sua competência e, portanto, não praticando ato que possa ser inquirido como abuso de autoridade, informa aos interessados da conseqüência da operação apoiada em simples confronto aritmético.*

*Contudo, em ambas as hipóteses, no caso da reclamação de exigência de pagamento de mensalidade abusiva ser procedente, deve a escola devolver os valores cobrados a maior ou compensá-los nas mensalidades vincendas, conforme a citada Deliberação CEE nº 07/88, "in verbis".*

*"Artigo 5º - Verificada a cobrança de valores superiores injustificada, tendo em vista as disposições legais vigentes e esta Deliberação, o conselho Estadual de Educação determinará a redução dos valores aos níveis permitidos, bem como sua restituição, dentro do período letivo."*

### 3. CONCLUSÃO

NOTE-SE, PARA CONCLUIR, QUE A PRESIDÊNCIA NAO EXORBITOU EM SUAS FUNÇÕES, POIS JAMAIS FIXA VALORES DE MENSALIDADES, COMPETÊNCIA INDECLINÁVEL DA CENE E DO PLENÁRIO.

PELO CONTRÁRIO, A DETERMINAÇÃO DE PRATICAR O ATO, FUNDAMFNTA-SE NO DISPOSITIVO APRESENTADO E, DESTARTE, NÃO PODERIA EXIMIR-SE DE FAZÊ-LO.

POR OUTRO LADO, CASO A RECLAMAÇÃO SEJA CONSIDERADA IMPROCEDENTE, O RECLAMANTE NÃO PODE DESOBRIGAR-SE DO PAGAMENTO DO PRINCIPAL, ACRESCIDO DE JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA.

SÃO PAULO, 09 DE NOVEMBRO OE 1990

A)CONSº BENEDITO OLEGÁRIO RESENDE NOGUEIRA DE SÁ  
RELATOR

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O Conselho Estadual de Educação aprova, por unanimidade, a decisão da Comissão de Legislação e Normas, nos termos do Voto do Relator.

Absteve-se de votar o Conselheiro Mário Ney Ribeiro Daher.

Sala "Carlos Pasquale", em 12 de dezembro de 1990

a) Consº JOÃO GUALBERTO DE CARVALHO MENESES  
Presidente