

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
FRACA DA REPÚBLICA, 53 - FONE: 255.20.44 - CEP: 01045-903
FAX Nº 231-1518

PROCESSO CEE Nº : 367/93
INTERESSADO : Conselho Estadual de Educação
ASSUNTO : Solicita esclarecimento quanto à instrução
formal de processos que estavam protocolados
neste Conselho antes da Deliberação CEE Nº 04/92
RELATOR : Cons. Benedito Olegário Resende Nogueira
de Sá
PARECER CEE Nº 336/93 CLN APROVADO EM 02-06-93

CONSELHO PLENO

1. HISTÓRICO

Tendo em vista manifestações ocorridas em Reunião Plenária, o Presidente do Conselho Estadual de Educação formula consulta à Comissão de Legislação e Normas objetivando elucidar quanto à instrução formal de processos que estavam protocolados neste Conselho antes de editada a Deliberação CEE Nº 04/92.

1.1 1º Quesito:

Do ponto de vista legal, os processos aguardando parecer, por ocasião da homologação da Deliberação CEE Nº 04/92, devem ser encaminhados à luz dessa Deliberação ou nos termos da Resulicão CEE Nº 20/65?

1.2 2º Quesito:

Em 09-03-93, a Presidência determinou que baixassem em diligência os processos cuja instrução não estivesse completa.

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Os demais, que deveriam ser estudados e receber parecer, mas cuja instrução já estava completa, entendeu que na sua avaliação deveriam prevalecer os termos da Resolução CEE nº 20/65.

Pergunta-se a Presidência agiu corretamente ou convém rever sua decisão.

2. APRECIÇÃO

2.1 - As premissas jurídicas

2.1.1 - A regulamentação da matéria e seus reflexos.

Com efeito, a Deliberação CEE nº 04/92 consubstancia a orientação que regula a autorização e reconhecimento de estabelecimentos de ensino superior, cursos de graduação, suas habilitações, aumento ou redistribuição de vagas e reconhecimento de universidades, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, tornando-se obrigatória a partir da publicidade do ato homologatório do Secretário de Estado da Educação.

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Não há dúvida quanto à competência do Conselho para mudar seu pensamento e rever a situação existente e isto foi feito mediante modificação das normas vigentes, vale dizer: a substituição da Resolução CEE nº 20/65 pela supracitada.

O problema jurídico que surgiu diz respeito ao estudo para que se possa conciliar a aplicação da nova Deliberação em face das consequências decorrentes do disposto pela Resolução antiga, haja vista que, vigendo ainda esta última, inúmeros pedidos da espécie tramitavam neste Conselho, ocasionando, portanto, o conflito de direito transitório ou de normas no tempo.

2.1.2 - Do conflito de normas ou do direito transitório.

A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro consagra que "a lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada" (art. 6º).

Do texto transcrito decorre que, no caso, além do respeito ao direito adquirido, portanto, aos efeitos futuros de fatos aquisitivos no passado e, que já integraram o patrimônio do titular, cumpre à lei nova não perturbar o ato jurídico perfeito.

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Ocorre que a deliberação do Conselho é ato simples Colegiado que, na apreciação de qualquer requerimento pleiteando interesses, pressupõe a sequência de operações para a prática do ato jurídico de deferimento ou não e que, isoladas, não têm alcance jurídico.

Assim, entendemos que, no caso, o requerimento é ato propulsivo do processo que, isolado, não possui o alcance jurídico para constituir situação que, na espécie, acarrete a sobrevivência da norma antiga.

Consequentemente, e se for o caso, a aplicação das novas regras aos pedidos que se estão processando não ofende, a nosso ver, o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito.

2.1.3 - A faculdade do Conselho Estadual de Educação de decidir, livremente, em razão da preeminência do interesse público.

Em face do que se acabou de sublinhar, para situar, agora, a posição do Conselho e motivar sua decisão, invocaríamos distintos argumentos que assim o permitem e que se apresentam, especificamente, no campo do Direito Público, a saber:

a) as normas administrativas são de ordem pública, de caráter cogente e de aplicação imediata;

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

b) os direitos, na ordem administrativa, defluem da vontade unilateral da Administração e têm caráter de autoridade;

c) quanto à irretroatividade, se for o caso, vale para as leis que disciplinam relações patrimoniais e, por isso, não encontram campo no Direito Administrativo.

Daí a conclusão se impõe de que cumpre ao próprio Conselho decidir, no mérito, quanto à utilidade, conveniência e oportunidade de quais normas devem-se aplicar, desde que resulte no melhor para o ensino.

Por sinal, retomando ao Direito Privado, a própria L.I.C.C.B. orienta:

"Artigo 5º - Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum."

2.2 Respostas aos Quesitos

2.2.1 - Ao primeiro quesito:

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

No caso "sub examine", a faculdade do Conselho, acima demonstrada, de estabelecer as normas para aperfeiçoar a sua ação ou aprimorar seu funcionamento nos leva a concluir, à falta de disposição, que poderá decidir livremente sobre o assunto, com reservas nos princípios gerais de direito.

Nesse sentido, a decisão plenária teria a função de disposições transitórias, não previstas no texto da Deliberação CEE nº 04/92 e cujas circunstâncias e fatos conflituosos, certamente, as mesmas solucionariam.

2.2.2 - Ao segundo quesito:

Efetivamente, nos casos apontados, por tratarem-se de pedidos de reconhecimento de cursos, mas cuja instrução já estava completa e, portanto, forneceram os elementos necessários para formar convicção sobre o assunto, podem prevalecer os termos da Resolução CEE Nº 20/65.

Nesse sentido, parece-nos incensurável a atuação da Presidência, podendo, "ad cautelam", submetê-la ao Pleno.

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

3. CONCLUSÃO

Responda se a Presidência, nos termos do presente Parecer.

São Paulo, 24 de maio de 1993.

***a) Cons. Benedito Olegário Resende Nogueira de Sá
Relator***

4. DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Legislação e Normas adota, como seu Parecer, o Voto do Relator.

Presentes os Conselheiros: Benedito Olegário Resende Nogueira de Sá, João Cardoso Palma Filho, João Gualberto de Carvalho Meneses e Yugo Okida e Aparecido Leme Colacino.

Sala da Comissão, em 26 de maio de 1993.

***a) Cons. João Gualberto de Carvalho Meneses
Presidente da CLN***

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

DELIBERAÇÃO PLENÁRIA

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por maioria, a decisão da Comissão de Legislação e Normas, nos termos do Voto do Relator.

Sala "Carlos Pasquale", em 02 de junho de 1993.

a) Cons. JOSÉ MÁRIO PIRES AZANHA

Presidente

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

DECLARAÇÃO DE VOTO

Com todo o respeito aos ilustres Conselheiros integrantes da Comissão de Legislação e Normas, discordamos do Parecer exarado no presente protocolado, pelas razões a seguir aduzidas:

1. a Deliberação CEE nº 04/92, que fixa normas para autorização e reconhecimento de estabelecimentos de ensino superior, cursos de graduação, suas habilitações, aumento ou redistribuição de vagas e reconhecimento de universidades, no sistema de ensino do Estado de São Paulo, foi homologada pela Resolução SE de 11-02-93, entrando em vigor a partir da publicação do ato homologatório no órgão oficial (DOE de 12-02-93);

2. o artigo 25 do citado diploma legal revoga, expressamente, a Resolução CEE nº 20/65, instrumento que vinha, até então, disciplinando o assunto da recém editada Deliberação CEE nº 04/92;

3. em consulta dirigida à Comissão de Legislação e Normas, o Senhor Presidente indaga:

a) do ponto de vista legal, os processos aguardando parecer, por ocasião da homologação da Deliberação CEE Nº 04/92, devem ser encaminhados à luz dessa Deliberação ou nos termos da Resolução CEE nS 20/65?

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

b) agiu corretamente a Presidência ao determinar que baixassem em diligência os processos cuja instrução não estivesse completa e ao mandar aplicar àqueles com instrução já encerrada os termos da Resolução CEE nº 20/65?

4. a resposta aos quesitos acima enunciados, em decorrência do Parecer aprovado pela Comissão de Legislação e Normas, conclui por sugerir à Presidência a aplicação da Deliberação CEE Nº 04/92 aos processos aguardando parecer, a aplicação da Resolução CEE nº 20/65 àqueles com instrução já completa, além de respaldar a correção de sua atitude no encaminhamento dos demais casos;

5. Data venia, divergimos da conclusão da Comissão de Legislação e Normas. E trazemos em nossa defesa as lições do sempre consagrado mestre Hely Lopes Meirelles, de quem transcrevemos (in Direito Administrativo Brasileiro, 6.^a edição):

"Deliberações são atos administrativos normativos ou decisórios emanados de órgãos colegiados. As deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para organização e funcionamento do Colegiado. Quando expedidas em conformidade com as normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários". (grifamos)

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Mais adiante, enfatiza o ilustre administrativista:

"A revogação se funda no poder discricionário de que dispõe a Administração para rever a sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos. É, a nosso ver, uma justiça interna, através da qual a Administração ajuíza da conveniência, oportunidade e razoabilidade de seus próprios atos, para mantê-los ou invalidá-los segundo as exigências de interesse público.

Em princípio todo ato administrativo é revogável, mas motivos óbvios de interesse na estabilidade das relações jurídicas e de respeito aos direitos adquiridos pelos particulares afetados pelas atividades do Poder Público, impõem certos limites e restrições a essa faculdade da Administração", (grifamos).

E continua:

"Nesse ponto é de se relembrar que os atos administrativos podem ser gerais ou regulamentares (regulamentos e regimentos) e especiais ou individuais (nomeações, licenças). Quanto aos primeiros são, por natureza, revogáveis a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias, desde que a Administração respeite os seus efeitos produzidos até o momento da invalidação". (grifamos).

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Esse assunto está hoje tão pacífico na doutrina e na jurisprudência que o STF já o sumulou nos seguintes termos: "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados ns direitos adquiridos e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial" (STF - Súmula 473 - g.n.).

E outras vez trazemos em nosso socorro a lição de mais um emérito especialista na área do Direito Administrativo, Professor Celso Antonio Bandeira de Mello, que preleciona em seu "Elementos de Direito Administrativo, 1.^a edição):

"Revogação é a extinção de um ato administrativo ou de seus efeitos por outro ato administrativo, efetuada por razões de conveniência e oportunidade, respeitando-se os efeitos precedentes".

E, ao discorrer sobre os efeitos da revogação, afirma com meridiana clareza:

"A revogação suprime um ato ou seus efeitos, mas respeita os efeitos que já transcorreram. Portanto o ato revogador tem eficácia "ex nunc", ou seja, desde agora... A revogação não desconstitui efeitos passados". (grifamos).

PROCESSO CEE Nº 367/93

PARECER CEE Nº 336/93

Ainda que respeitada a posição assumida pela brilhante Comissão de Legislação e Normas ao afirmar que "a aplicação das novas regras aos pedidos que se está processando não ofende, ao nosso ver, o direito adquirido ou o ato jurídico perfeito", somos forçados a admitir que a Deliberação CEE nº 04/92 deixou ao desamparo os expedientes corretamente elaborados à luz da Resolução CEE nº 20/65;

6. entendemos que o Parecer da Comissão de Legislação e Normas, ao responder à consulta da Presidência, não primou pela clareza. De um lado, procura agir corretamente quando sugere a aplicação da Resolução CEE nº 20/65 aos processos com instrução completa, mas incorre em equivoco, ao nosso ver, quando manda submeter aqueles que aguardam parecer aos termos da Deliberação CEE Nº 04/92. Ademais, não consegue ser suficiente clara quanto aos expedientes baixados em diligência, cuja instrução não estivesse completa.

Urge uma decisão breve e justa por parte deste Colegiado. Um convívio harmônico recomenda não ser prudente dispensar-se tratamento diferenciado a expedientes versando sobre o mesmo assunto e sob a égide de uma mesma legislação.

Com o devido respeito, votamos contrariamente à posição da Comissão de Legislação e Normas em seu Parecer.

São Paulo, 31 de maio de 1993.

Afonso Celso Fraga Sampaio Amaral
Conselheiro