

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Processo cee n° 1140/70

INTERESSADO - Prefeitura Municipal de Votuporanga

ASSUNTO - Fundação Educacional de Votuporanga

RELATOR - Jair de Moraes Neves

PARECER CEE N° 620/79 CLN Aprovado em 30/
05/79

I - RELATÓRIO

1 - HISTÓRICO

Em 30 de abril de 1966, a Lei Municipal n° 751 criava, em regime de autarquia, a Faculdade de Ciências e Letras de Votuporanga.

O Decreto Estadual n° 49.971, de 12 de Julho de 1968, com fundamento na Resolução CEE n° 6/68, autorizou o seu funcionamento, ficando vinculada ao Sistema Estadual de Ensino.

Posteriormente a Lei Municipal n° 1.163, de 1° de julho de 1970, criou a Fundação Educacional de Votuporanga, que passou a ser a mantenedora da Faculdade de Ciências e Letras e extinguiu a autarquia municipal, criada pela Lei n° 751, de 30 de abril de 1966.

Em 21 de novembro de 1970, o Senhor Prefeito Municipal de Votuporanga encaminhou ao Presidente do Conselho Estadual de Educação toda a documentação relativa a transformação da Faculdade de Ciências e Letras de Votuporanga em Fundação.

O ofício e a documentação que o acompanhava passaram a constituir o Processo CEE n° 1.140/70, distribuído na Câmara do 3° Grau ao nobre Conselheiro Moacyr Expedito Vaz Guimarães.

Após o cumprimento da diligencia que solicitara, emitiu o Relator seu parecer, aprovado pelo Conselho Pleno em 17/04/72 (Parecer CEE nº 536/72).

O nobre Conselheiro Vaz Guimarães, após analisar diversos dispositivos dos Estatutos da Fundação, concluía em seu parecer que a fundação era "entidade de Direito Privado" e que, por isso, devia "dirigir-se ao Egrégio Conselho Federal de Educação".

Antes mesmo da manifestação deste Colegiado, a Fundação batia às portas do Conselho Federal de Educação e este, através do Parecer nº 419/71, da lavra do Conselheiro Daniel Coelho de Souza, examinou a natureza jurídica da Fun-dação Educacional de Votuporanga, concluindo: "a lei que autorizou a constituição da entidade encerra no seu artigo 4º um dispositivo incompatível com a pretendida qualidade de pessoa privada: a fa-culdade de nela intervir a Prefeitura de Votuporanga. Assim, enquanto não eli-minada da lei essa disposição, a entidade será de Direito Público, apenas por que nao será possível considerá-la de Direito Privado. Em caso contrário, pa-rece-nos deva ser considerada de Direito Privado".

Tomando conhecimento desse Parecer, a Fundação obteve a promulgação da Lei Municipal nº 1236, de 11 de junho de 1971, que revogou o artigo 4º da Lei Municipal nº 1163, de 1º de julho de 1970.

Com essa providência, a Fundação provocou novo Parecer da CLN do CFE, que entendeu "caracterizada a natureza jurídica privada" da entidade. (Pare-cer nº 542/71, aprovado em 02/07/71).

Passou, então, a Faculdade de Ciências e Letras de Votuporanga a vincular-se ao Conselho Federal de Educação.

Em 1973, a Fundação Educacional de Votuporanga pleiteou o reconhecimento de vários cursos. O processo estava já com o Relator, Conselheiro Alaor de Queiroz Araújo, do 2º Grupo da Câmara de Ensino Superior, quando foi le-vantada a dúvida sobre a natureza jurídica da entidade.

O processo foi então à Câmara de Legislação e Normas daquele Colegiado, que emitiu o Parecer nº 200/73, aprovado em 07/02/73.

Depois de um breve histórico do assunto e de citar o Parecer nº 419/71, do Conselheiro Daniel Coelho de Souza, já

mencionado, o Relator referiu-se ao Parecer do Conselheiro Moacyr Expedito Vaz Guimarães, e concluiu que "a Fundação Educacional de Votuporanga é de Direito Privado", devendo o processo ser apreciado pelo 2º Grupo da Câmara de Ensino Superior.

Ao que parece, a partir daí, as coisas correram sem maiores novidades, continuando a Faculdade a vincular-se ao Conselho Federal de Educação, do qual obteve o reconhecimento de seus cursos.

Em 1978, a Fundação Educacional de Votuporanga solicitou ao Conselho Fede-

ral de Educação a criação de novos cursos.

Surgiu, então, o Parecer n° 2188/78, da Câmara de Planejamento, daquele Co-legiado, aprovado pelo Pleno, em 07/07/78, que, ao examinar processos referentes a criação de cursos na área do ensino de Ciências, pleiteados por 28 instituições de ensino superior, em diferentes distritos e regiões geoeducacionais, desconheceu os pedidos de varias Fundações, "com vínculos a Estados ou Municipios", devendo os mesmos ser considerados pelos respectivos Conselhos Estaduais. Entre esses pedidos não examinados pela Câmara de Planejamento do Conselho Federal de Educação, estava o da Fundação Educacional de Votuporanga (Processo n° 1968/76).

Em petição datada de 12 de agosto de 1978, o Presidente da Fundação Educacional de Votuporanga solicita reconsideração da decisão contida no Parecer n° 2188/78.

O pedido de reconsideração formou o Processo n° 6311/78 e foi apreciado na Câmara de Legislação e Normas. Relatou-o o Conselheiro Caio Tácito, cujo parecer tomou o n° 7170/78.

Depois de afirmar que "nenhum demérito existe em que a fundação postulante fique sob a alçada do Conselho Estadual de Educação" e de que "a circunstância de haver anteriormente este Conselho afirmado sua competência no tocante a entidade postulante não tem força de coisa julgada, podendo a decisão ser revista em face da jurisprudência posteriormente firmada que, adequadamente, caracteriza o vínculo em função da substancia e não meramente da forma, em relação as fundações instituídas pelo Poder Publico", o Relator conclui:

"Os Estatutos da Fundação ficaram sujeitos a aprovação da

Câmara Municipal e
seu património constituiu-se integralmente mediante
doação do Município

,
consubstanciada a escritura pública de doação, lavrada em
19 de novembro de 1970.

Extinguindo-se a fundação, seus bens reverterão ao
Município (artigo 8º da Lei nº 1163/70), especificando-se,
ainda, no ato institucional, que, " serão consignados no
orçamento do município, em verbas adequadas, os recursos
neces-sários aos fins desta Lei (artigo 10 da mesma
Lei nº 1163/70) .

Configura-se, portanto, a natureza pública do órgão,
ainda que o legislador tenha optado, em sua criação,
pela atribuição de personalidade de direito pri-vado a
instituição paraestatal" .

Opina, por fim, pela denegação do pedido de reconsideração.

A Câmara de Legislação e Normas acompanhou o voto do relator, que foi acolhido pelo Conselho Pleno que, em 9 de novembro de 1978, denegou o pedido de reconsideração feito pela Fundação.

Por ofício de 08 de janeiro de 1979, o Diretor Geral do Conselho Federal de

Educação encaminha a este Conselho cópia do Parecer 7170/78, do Conselheiro-

Caio Tácito. Juntado ao Processo de n° 1140/70, veio o expediente a esta Comissão, por despacho do Presidente.

2 - APRECIÇÃO

Não julgamos conveniente reabrir a discussão em torno da natureza jurídica da Fundação. Estamos diante de uma situação de fato. Este Conselho entendeu que a Fundação Educacional de Votuporanga era entidade de natureza jurídica privada e, que, em razão disto, a Faculdade de Ciências e Letras por ela mantida deveria passar a vincular-se ao Conselho Federal de Educação. Este, por sua vez, entendeu correta a decisão deste Colegiado e manifestou-se competente para autorizar e reconhecer cursos mantidos pela Fundação. Esta situação durou sete anos. Revê agora o Conselho Federal de Educação a sua orientação, entendendo que, em relação as fundações instituídas pelo Poder Público, o vínculo esta "em função da substância e não meramente da forma"

Tais entidades devem, por isso, vincular-se aos Conselhos Estaduais.

Embora tentados, preferimos não discutir a validade do argumento, mesmo por que fundações há que, embora ditas de natureza privada, em tudo e por tudo dependem do Poder Público, do qual receberam o seu patrimônio, de cujas subvenções vivem e sem as quais, provavelmente, não poderiam subsistir.

Não há dúvida de que a forma, por si só, não tem o condão de alterar a natureza da coisa.

No caso em exame, parece-nos que, deixando de lado o aspecto jurídico, é de se receber de volta para jurisdição deste Conselho a Faculdade de Ciências e Letras de Votuporanga, mantida pela Fundação Educacional.

Em passado não longínquo, quando da elaboração do projeto que se transformou na Lei 5540/68, defendeu este Colegiado a tese de que as faculdades -existentes e as que se criassem no território do Estado deveriam vincular-se ao Sistema Estadual de Ensino, independentemente, da natureza jurídica de seus

mantenedores. Esta pretensão do Conselho Estadual de Educação não foi acolhi-da. Entretanto, a tese sensibilizou o Conselho Federal de Educação. Tanto as-sim foí que a Lei 5692/71, em seu artigo 74, dispôs sobre a integração nos sís-temas estaduais os estabelecimentos de ensino médio até então vinculados ao sistema federal. Coerente com a posição defendida, por que, então, não aco-lher esta e outras faculdades que o Conselho Federal entender devam vincu-lar-se a este Conselho?

Não vemos porque deva este Colegiado discutir a nova orientação do Conselho Federal. Cui prodest? A quem interessaria?

No entender deste relator, caberia a Fundação Educacional de Votuporanga, se inconformada, recorrer ao Judiciário. Se ela não o fez e pede o seu retorno, deve este Conselho atendê-la.

3 - CONCLUSÃO

A vista do exposto, voto no sentido de que este Conselho acolha o pedido da Fundação Educacional de Votuporanga de transferência para o sistema estadual de ensino, atendidas as exigências e normas estabelecidas.

São Paulo, 23 de abril de
1979.

Jair de Moraes Neves

4 - DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Legislação e Normas adota como seu Parecer o Voto do nobre Consº Relator. O Consº Renato Alberto Teodoro Di Dio apresentou Declaração de Voto.

Presentes os nobres Conselheiros: Alpínolo

Lopes Casali, Paulo Gomes Romeo, Jair de Moraes Neves e
Renato Alberto Teodoro Di Dio.

Sala das Comissões, em 25 de abril de 1979

a) Cons^o Alpínolo Lopes Casali

-Presidente-

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO - CEE n° 1140/70

INTERESSADO - Prefeitura Municipal de Votuporanga

ASSUNTO - Fundação Educacional de Votuporanga

DECLARAÇÃO DE VOTO: Cons° Renato Alberto Teodoro Di Dio

DECLARAÇÃO DE VOTO

Ao acompanhar o Voto do nobre Relator, julgo oportuno observar que, ainda que se tratasse de entidade de direito privado, a decisão do Conselho Federal no sentido de que a Faculdade de Ciências e Letras de Votuporanga passe para a jurisdição do Conselho Estadual pode ser interpretada como delegação de competência.

São Paulo, 25 de abril de 1979

a) Cons° Renato Alberto Teodoro Di Dio

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cons. Moacyr Expedito M. Vaz
Guimarães

Acompanho a conclusão do ilustre relator, com alteração que proporei mais adianta, explicitando, porém, nesta declaração de voto as razões pelas quais o faço.

O Conselheiro Jair de Moraes Neves, com a lucidez e acuidade de espírito que tão bem o caracterizam, deixou o claro, com seu voto, que não lhe parecia conveniente discutir-se em termos doutrinários o assunto e quedar-se a instituição interessada órfã e sem destino.

Por isso mesmo devo entender, como sua Excelência, que uma solução deve ser dada ao caso.

Considero, contudo, imprescindível servirmo-nos da oportunidade para algumas colocações.

Preliminarmente, é de se fazer menção à questão doutrinária que envolve a controvérsia jurídica em torno da admissibilidade ou não da figura das "Fundações de Direito Público".

Não se pretende, é claro, neste momento, reavivar as discussões que, sobre a matéria, se vêm travando, alinhando, num e noutro lado, eminentes juristas.

Registre-se, contudo, o fato, para que se não conclua que, decidindo em casos particulares e circunstanciais - especiais, haja renúncia a pontos de vista doutrinário já defendidos neste Conselho.

De lado, pois, tal aspecto da questão, resta-nos o exame do caso em tela.

O Conselheiro Renato Di Dio, na Comissão de Legislação e Normas, entendeu que devia acompanhar o voto do relator porque vislumbrava, na matéria em, exame, uma delegação do Conselho Federal de Educação para este Colegiado.

Tenho para mim, extreme de dúvidas, que a Fundação

Educacional de0 Votuporanga é entidade de Direito Privado.

Tal convicção decorre não só de fatos como também de posições dou-trinárias.

Vejam os.

A Lei Municipal nº 1163, de Votuporanga, diz, em seu artigo 1º:

"Artigo 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a constituir, na forma da Lei Civil, uma Fundação que durará por tempo indeterminado, com a denominação, fundo, fins e mais especificações contantes da lei". (o grifo é nosso)

Afirma-se, pois no documento transcrito, a inequívoca vontade do instituidor da Fundação em caracterizá-la como de Direito Privado. Mas não é só.

O promotor público, chamado a manifestar-se na condição de Curador de Fundações mais ainda acentuou a natureza privada da entidade. Afirma ele:

"Aprovo os Estatutos da Fundação Educacional de Votuporanga, uma vez que vislumbro nos mesmos a presença de conjunto de bens que se destinam a um fim. Foi feita uma doação com finalidade específica e determinada pelo instituidor, a Prefeitura Municipal de Votuporanga."

Depois de várias outras considerações, conclui:

"Com o presente Estatuto se inicia a fase de constituição da pessoa jurídica. Pode ser levada à inscrição no Registro das Pessoas Jurídicas, nesta Comarca." (grifamos)

Formalidade essa cumprida em atendimento às prescrições legais que regulam as Fundações de Direito Privado.

Convém, neste passo, reproduzir pronunciamento, de irrecusável entendimento, do eminente professor Miguel Reate sobre o registro dos atos constitutivos das chamadas Fundações de Direito Público.

Disse o mestre:

"Pergunta-se se é imprescindível a inscrição dos atos constitutivos da Fundação no Registro de Pessoas Jurídicas para adquirir personalidade jurídica. Parece-me que não. As entidades oficiais resultam da lei e dos regulamentos que lhe dão vida, defluindo a publicidade ou o seu conhecimento comum da promulgação do

ato legisla-
tivo e de seus comentários."

Ora, a Lei instituída e os Estatutos da Fundação Educacional de Votuporanga dão a medida exata de sua natureza jurídica, indiscutivelmente-privada.

O artigo 14 dos Estatutos da Fundação prescreve:

"Artigo 14 - A Fundação será administrada pelo Conselho de Curadores, ao qual cabem os mais plenos poderes, dentro dos limites da lei e destes estatutos, sob a vigilância do Ministério Público.

Seus membros elegerão, dentre si, a Diretoria Executiva, à qual com-petirá cumprir as deliberações do Conselho."

Verifica-se, pois, do exame dos documentos, sem sombra de dúvida, que a natureza jurídica da Fundação Educacional de Votuporanga está fixada em ter-mos que não admitem dúvidas.

O Conselho Federal de Educação, contudo, acolhendo Parecer do ilus-tre jurista Caio Tácito, embora destacando que a lei municipal instituidora da fundação fala em "nos termos da lei civil.", entendeu que, por ser o seu patri-mônio constituído "integralmente mediante dotação do Município" e, ainda, por-que a referida lei afirma que "serão consignados no orçamento do Município, em verbas adequadas, os recursos necessários aos fins desta lei", está configura-da a "natureza pública do órgão, ainda que o legislador tenha optado, em sua criação, pela atribuição de personalidade, de direito privado à instituição pa-raestatal." [o grifo é nosso).

Ora, o próprio relator destaca, em sua conclusão, o fato iniludível de que o legislador optou pela atribuição de personalidade de direito privado a instituição.

Seria de se indagar, neste passo, "data venia", da competência do E-grégio Conselho Federal de Educação para mudar a intenção do instituidor de uma fundação, intenção sacramentada pela forma inequívoca dos atos jurídicos da respectiva instituição.

Ve se relembrar aqui, pela sua extrema clareza, pronunciamento do eminente professor Caio Tácito, em Relatório apresentado a "Association Henri Capitant", em 1963, (R.F., vol..205/417), relativamente à problemática das fun-dações públicas:

"Instituídas em virtude de lei, tais fundações têm as vir-tualidades do serviço público, embora conservem as características -de direito privado. Incumbem-se da administração do patrimônio públi-co e têm como fonte de receita a disponibilidade de subvenções ou ou-tras parcelas da receita pública."

Afirma, ainda:

"As fundações públicas regulam-se pelos princípios do direi-to privado, com as peculiaridades constantes das leis autorizativas de sua instituição. O

seu pessoal sujeita-se à legislação trabalhista e a prestação de suas contas é, via de regra, feita perante o Tribunal de Contas." (grifamos)

Admitia, pois, Caio Tácito, nesse trabalho, que, embora os recursos que sustentem a fundação sejam provenientes do Poder Público, não obstante a eventual prestação de suas contas no Tribunal de Contas, nem por isso tudo,

deixam de conservar suas características de Direito Privado.

Ficamos com o mestre nesse entendimento e, no caso presente, não vemos como mudar a natureza jurídica da Fundação Educacional de Votuporanga - já expressamente reconhecida como de Direito Privado pelo próprio Conselho Federal de Educação - invocando a origem do seu patrimônio e dos recursos que a sustentam.

Não é o caso, entendemos nós, com o maior respeito, de se falar que a orientação do Conselho Federal mudou e, em face de tal mudança, alterou-se a natureza jurídica da Fundação e, por via de consequência, passou ela a subordinar-se a este Conselho como Fundação de Direito Público.

De tal sorte expostas as cousas, coerente com posição anterior deste Conselho e do Conselho Federal, que os fatos não autorizam seja mudada, não aceitamos solução de conveniência sem a devida sustentação doutrinária.

Concordamos, por outro lado, com as preocupações - inteiramente procedentes - do ilustre relator quanto à sorte da instituição.

Por essa razão e diante das evidências, só um caminho se nos vislumbra possível.

É entender, na posição do Conselho Federal de Educação, não o que se escreve em seu Parecer, mas a intenção refletida no propósito de transferir para este Conselho jurisdição sobre a entidade em causa.

E tal colocação vem ao encontro das aspirações do Conselho Estadual de Educação de São Paulo que, há vários anos, defende, com entusiasmo, a tese de que todo o ensino superior sediado em nosso Estado deveria ficar subordinado a este Colegiado.

Que seja, pois, o presente caso o ponto de partida para que o Egrégio Conselho Federal de Educação, pondo de lado apreciação individual, torne regra geral referida orientação.

Os resultados afirmarão, não duvidamos, a utilidade do posicionamento desejado.

Ao fim e ao cabo, deixando à margem a fundamentação do Parecer CFE

7170/78, sugerimos altere-se a conclusão do Parecer ora em discussão, para que se diga:

"À vista do exposto, e entendendo que o Parecer CFE 7170/78 re-
presenta uma delegação de jurisdição e competência para este

Colegia-
do, voto no sentido de que este Conselho acolha o pedido da
Fundação E-
ducacional de Votupohanga de transferência para o sistema
estadual de
ensino, atendidas as exigências e normas estabelecidas."

Conselheiro Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães

IV - DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por maioria, a decisão da Comissão de Legislação e Normas, nos termos do Vo-to do Relator. O Cons. Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães foi vo-to vencido, nos termos da sua Declaração de Voto. O Cons. Rena-to Alberto T. Di Dio votou com restrições, nos termos de sua Declaração de Voto.

Sala "Carlos Pasquale", em 30 de maio de 1979.

a) Cons. MOACYR EXPEDITO M. VAZ GUIMARÃES
Presidente