



PROCESSO N.º 777/05

PROTOCOLO N.º 8.538.287-0

PARECER N.º 565/05

APROVADO EM 05/10/05

CÂMARA DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

INTERESSADA: PRESIDÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

MUNICÍPIO: CURITIBA

ASSUNTO: Consulta à Procuradoria-Geral do Estado sobre procedimentos para criação de Universidade no âmbito do Sistema Estadual de Ensino

RELATORA: SOLANGE YARA SCHMIDT MANZOCHI

I – RELATÓRIO

1. Histórico

Por meio do ofício n.º 2475/2005, a Secretaria de Estado da Educação encaminha o protocolado supra que trata de consulta à Procuradoria-geral, feita por este Conselho, relativamente a processo de credenciamento de Universidade no âmbito do Sistema Estadual de Ensino do Paraná.

2. Mérito

A presidência do Conselho Estadual de Educação recebeu da Câmara de Educação Superior a solicitação de expedição de Portaria, compondo Comissão de Verificação para atender a pedido de criação, por meio de transformação, a Fundação Municipal Universidade da Cidade de União da Vitória.

Em análise do pedido, aquela presidência suscitou dúvidas quanto aos procedimentos a serem adotados, à luz da Deliberação n.º 01/05-CEE/PR, não vislumbrando, naquele momento, amparo para que o procedimento fosse encaminhado daquela forma, razão pela qual consultou à Câmara de Legislação e Normas, nos seguintes termos:

“1. A Deliberação n.º 01/05-CEE no parágrafo único do artigo 14 reza o seguinte:

“O credenciamento e o credenciamento das universidades bem como a aprovação dos respectivos estatutos e suas alterações, serão efetivados mediante ato do Poder Público, após deliberação do Conselho Estadual de Educação.”



PROCESSO N.º 777/05

É omissa no que se refere aos procedimentos para criação e/ou credenciamento de universidades.

2. Por outro lado a mesma Deliberação não revoga expressamente no artigo 61 a Deliberação n.º 002/91 que dispõe sobre autorização e reconhecimento de Universidades para o Sistema Estadual de Ensino.

3. O artigo 7.º da Deliberação n.º 002/91-CEE reza o seguinte:

“Os processos de criação de Universidades na forma das alíneas “a” e “b” do artigo 2.º desta Deliberação, serão organizados e apreciados em duas fases distintas:

- a) Carta-Consulta*
- b) Projeto e Acompanhamento*

Parágrafo único – O pedido formará dois processos autônomos, ficando a apresentação do projeto condicionado à aprovação favorável da carta-consulta.”

O artigo 7.º da Deliberação n.º 002/91-CEE não contraria o dispositivo da Deliberação n.º 01/05-CEE, que é omissa neste ponto. Portanto permanece em vigor.

Tendo em vista o exposto consulta-se a respeito da vigência dos dispositivos da Deliberação n.º 02/91-CEE que não conflitam com a Deliberação n.º 01/05-CEE.”

A Câmara de Legislação e Normas, na reunião de 08/06/05, recebeu a referida consulta, decidindo pela formação de uma Comissão para análise e informação a respeito da referida consulta formulada pela presidência do Conselho. A Comissão foi formada pelos Conselheiros Oscar Alves, Maria Helena Silveira Maciel e Rosi Mariana Kaminski. Esta, a posteriori, solicitou sua retirada da Comissão, permanecendo apenas os dois Conselheiros citados anteriormente.

A Comissão, diante das dúvidas legais surgidas, resolveu formular consulta à Procuradoria-geral do Estado, a fim de obter orientação quanto aos procedimentos a serem adotados no caso, cujo requerimento, fls. 05 a 07, foi subscrito por mais oito Conselheiros, conforme consta naquele documento, com os seguintes questionamentos:

“a) A Deliberação n.º 02/91-CEE foi revogada na sua totalidade pela Deliberação n.º 01/05-CEE, ainda que nesta não consta expressamente a revogação?”



PROCESSO N.º 777/05

b) A menção feita na nova Deliberação acerca da revogação das “demais disposições em contrário” atinge toda Deliberação não revogada expressamente, ou à apenas os dispositivos contrários à esta nova norma?

c) Há a possibilidade de aproveitamento dos procedimentos da norma “não revogada”, já que pelo entendimento dos Conselheiros não há prescrição de procedimentos para a criação (credenciamento) de Universidades na nova Deliberação?

d) A decisão em plenário, acerca da criação da Comissão de Verificação das condições da Faculdade interessada, possui determinação legal para obrigar a presidência do CEE na expedição de Portaria de nomeação de comissão?”

Em resposta a Procuradoria-geral do Estado expediu o Parecer n.º 194/2005-PGE, de lavra da ilustre procuradora a Dra. Valquíria Bassetti Prochmann, devidamente aprovado pelo Sr. Procurador-geral, cujo teor já foi previamente levado ao conhecimento dos Srs. Conselheiros, tendo se verificado as seguintes conclusões e respostas às questões formuladas:

“Diante dos argumentos expedidos neste Parecer, cabe concluir com a resposta pontual às questões colocadas na consulta:

1 – A Deliberação n.º 002/91-CEE foi revogada na sua totalidade pela Deliberação n.º 01/05-CEE, ainda que nesta não consta expressamente a revogação?

Não. São atribuídas às normas jurídicas os atributos de vigência, eficácia e imperatividade até que outras normas jurídicas lhes retirem estes atributos, através da revogação. A revogação delimita o campo de eficácia temporal e pode ocorrer de duas formas: expressa ou tácita. A revogação expressa se verifica quando a norma posterior expressamente refere à limitação de eficácia temporal e atinge a norma anterior na sua totalidade. A revogação tácita se verifica quando há incompatibilidade material no trato normativo da matéria e pode ser total ou parcial, vale dizer, determina a revogação total quando todo o texto normativo é incompatível com a norma posterior e a revogação parcial pode ser de um dispositivo, um artigo, um parágrafo, um título ou um capítulo, quando a incompatibilidade é apenas parcial.

A Deliberação n.º 01/05-CEE revogou expressamente as Deliberações 16/82-CEE, 11/85-CEE e 12/91-CEE, portanto, com relação a estas a revogação é integral. Mas não fez referência à revogação expressa da Deliberação n.º 002/91-CEE, que se considera revogada apenas no que não guarde compatibilidade no trato da matéria com a norma posterior.



PROCESSO N.º 777/05

Disso se conclui que não houve revogação expressa da Deliberação n.º 002/91-CEE.

Como a Deliberação n.º 01/05-CEE não estabeleceu procedimento administrativo a ser adotado para o credenciamento ou recredenciamento de Universidade, restringindo a disciplina ao credenciamento ou recredenciamento de cursos e instituições de ensino superior, é de se admitir que a Deliberação n.º 002/91-CEE permanece em vigência quanto à fixação do procedimento administrativo para a hipótese. De fato, também não houve revogação tácita da referida Deliberação.

Ressalta-se que a decisão administrativa a ser proferida no pedido de credenciamento objeto da consulta deve ser precedida de procedimento administrativo estabelecido normativamente, sob pena de invalidade do ato.

Restando apenas a Deliberação n.º 002/91-CEE com esta previsão normativa, é de ser adotada para efeitos de observância do procedimento administrativo voltado à decisão de conferir ou não o pretendido credenciamento.

Nada impede, contudo, que o próprio CEE, no exercício regular de competências que lhe são legalmente atribuídas, fixe outro procedimento administrativo para os casos de credenciamento de Universidades, inclusive revogando expressamente a Deliberação n.º 002/91-CEE. Enquanto isso não é formalizado, estão em vigência estas normas contidas na Deliberação n.º 002/91-CEE, sendo vedado do Conselho Pleno inovar o procedimento aleatoriamente, por decisão plenária, sem a precedência de norma jurídica que fundamente a decisão.

2 – A menção feita na nova Deliberação acerca da renovação das “demais disposições em contrário” atinge toda Deliberação não revogada expressamente, ou à apenas os dispositivos contrários a esta norma?

*A menção feita pela Deliberação n.º 01/05-CEE de revogação de “todas as disposições em contrário” encerra a espécie de revogação tácita. Portanto, não estão **TODAS AS DELIBERAÇÕES ANTERIORES AUTOMATICAMENTE REVOGADAS**, mesmo sem a referência expressa, simplesmente em face do advento da nova Deliberação. Apenas estão integralmente revogadas, a princípio, as Deliberações mencionadas expressamente no artigo 61.*

Com relação aos demais, permanecem em vigência, com eficácia e aplicabilidade, desde que estejam compatíveis com os termos da norma posterior. Tratando-se de revogação tácita, não se impõe a



PROCESSO N.º 777/05

desconsideração de todo o texto normativo, podendo se admitir a revogação apenas de um dispositivo, um item, uma alínea, um artigo, um título ou um capítulo, pois apenas a parte que se mostre incompatível com a norma posterior é tida como revogada.

Tendo em vista que a Deliberação n.º 01/05-CEE não tratou de disciplinar o procedimento administrativo para o credenciamento ou recredenciamento de Universidades, a Deliberação n.º 002/91-CEE não foi revogada neste particular, uma vez que não se verifica a incompatibilidade material, pressuposto necessário para determinar a revogação tácita.

3 – Há a possibilidade de aproveitamento dos procedimentos da norma “não revogada”, já que pelo entendimento dos Conselheiros não há prescrição de procedimentos para a criação (credenciamento) de Universidades na nova Deliberação?

Sim. E não apenas há a possibilidade de aproveitamento dos procedimentos previstos na Deliberação n.º 002/91-CEE para o credenciamento de Universidades, como há a obrigatoriedade desde aproveitamento, pois, na ausência de fixação normativa do procedimento, o ato de acatar ou desacatar o credenciamento, que substancia a decisão administrativa a ser proferida pelo CEE, não pode ser praticado.

É que a decisão administrativa de admitir ou não o credenciamento importa em típico ato administrativo, devendo conter todos os elementos deste ato, dentre os quais a motivação e a fundamentação legal (normativa). Neste contexto, não há como prescindir de um prévio procedimento administrativo, fixado e disciplinado em norma jurídica, que garante a legalidade objetiva e a oficialidade do ato, requisitos indispensáveis para toda ação administrativa, especialmente quando destinada a conferir, reconhecer ou negar, restringir e limitar direitos de terceiros.

Qualquer decisão do CEE quanto ao pedido de credenciamento, seja no sentido de deferir ou indeferir a pretensão, que não esteja precedida de um procedimento administrativo normativo, será maculada de invalidade, em face do arcabouço de normas e princípios definido na Carta Constitucional para os atos administrativos.

Cabe estabelecer que, caso a Deliberação n.º 01/05-CEE tivesse revogado expressamente a Deliberação n.º 002/91-CEE, sem estabelecer um novo procedimento administrativo para o credenciamento de Universidades, este ato estaria impossibilitado de ser praticado até que novos critérios procedimentais fossem fixados pelo CEE.



PROCESSO N.º 777/05

Para dar solução adequada à questão, há a opção por dois caminhos: (i) ou adota-se o procedimento previsto nas disposições da Deliberação n.º 002/91-CEE, que não foram revogadas pela Deliberação n.º 01/05-CEE e permanecem em vigência e com eficácia jurídica; (ii) ou o CEE, no uso de suas atribuições legais e na forma regimental, estabelece uma nova Deliberação instituindo um novo procedimento, promovendo, assim, a revogação expressa ou tácita na Deliberação n.º 002/91-CEE.

4 – A decisão em plenário, acerca da criação da Comissão de Verificação das condições da Faculdade interessada, possui determinação legal para obrigar a presidência do CEE na expedição de Portaria de nomeação da comissão?

Não. O ato de instauração de comissão de verificação é privativo do Presidente do CEE, na forma do artigo 20 do Regimento estatuído pelo Decreto n.º 2817/80 e regulamentado pela Deliberação n.º 018/80-CEE. Ademais, o encaminhamento dado pela decisão plenária para o pedido de credenciamento da Faculdade de União da Vitória foi equivocado e não guardou observância das disposições regimentais. Portanto, notória a irregularidade do ato de instalação da Comissão de Verificação, sem que tenha sido emitido Parecer da Comissão de Legislação e Normas, (artigo 40 do Regimento).

A irregularidade está evidenciada na inobservância de pressuposto procedimental estabelecido pelo Regimento, bem como na ilegalidade de adoção do procedimento diverso daquele definido normativamente.

Também a ausência de previsão normativa para o procedimento administrativo a ser adotado na Deliberação n.º 01/05-CEE determina a vigência dos dispositivos normativos que prevêm o procedimento na Deliberação n.º 002/91-CEE, de forma que o pedido de credenciamento deve respeitar o iter ali determinado.

Considerando que o próprio Regimento do CEE atribui ao Presidente a função de zelar pela legalidade dos atos do conselho, bem como pela obediência à legislação que trata da matéria entregue a sua competência, deve fazer prévio juízo de legalidade das decisões plenárias antes de cumpri-las ou praticar atos de execução, circunstância, aliás, que obriga todo administrador público na prática de qualquer ação administrativa.

Importa ressaltar que as decisões proferidas pelo Conselho Pleno são dotadas de autonomia, mas dentro dos limites de competência legalmente e regimentalmente atribuída. Descabem decisões que extrapolem os



PROCESSO N.º 777/05

limites de competência, bem como os campos de legalidade e de normatividade estabelecidos.

Sendo assim, não há para o Presidente do CEE a obrigação de expedir Portaria para determinar a instauração de comissão de Verificação, sem que o procedimento administrativo adequado tenha sido respeitado. Correto, pois, o encaminhamento do pedido de credenciamento para a Câmara de Legislação e Normas, na forma prevista pelo Regimento do CEE. Da mesma forma, a análise da regularidade do procedimento administrativo a ser adotado, que deve estar previsto em norma jurídica anterior, garantindo que se reconheçam os princípios que orientam os atos e condutas praticados pela Administração Pública.”

Verifica-se que as conclusões da Procuradoria-geral coadunam com o entendimento da presidência do Conselho, bem como dos Conselheiros, membros da Comissão designada na Câmara de Legislação e Normas, inferindo-se, no presente caso, que efetivamente cabe a aplicação dos procedimentos contidos na Deliberação n.º 02/91-CEE/PR, não revogada tácita ou expressamente pela Deliberação n.º 01/05-CEE/PR.

Por outro lado, nas dúvidas levantadas e ora esclarecidas no Parecer da douda Procuradoria, indica-se a revisão da atual Deliberação n.º 01/05-CEE/PR, com vistas ao acréscimo de dispositivos que melhor orientem a questão relacionada ao credenciamento ou recredenciamento de Universidades e Centros Universitários, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino.

Neste sentido, a Câmara de Legislação e Normas, diante da ausência de procedimentos mais específicos na Deliberação n.º 01/05-CEE/PR, no que diz respeito ao credenciamento de Universidades ou Centros Universitários, entende que a alteração dos dispositivos, bem como os acréscimos necessários, fazem-se urgentes, os quais, aprovados, estabelecerão a revogação expressa da Deliberação n.º 02/91-CEE/PR.

No que diz respeito às Comissões Especiais de Avaliação das condições de instituições para o credenciamento ou recredenciamento de Universidades e Centros Universitários, no Sistema de Ensino do Estado do Paraná, deverá ser constituída pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo levado em conta os critérios adotados na Deliberação ora proposta, devendo ser constituída mediante ato da autoridade competente.

A constituição das referidas Comissões somente se dará após aprovação por este Colegiado, da Deliberação em anexo, salvaguardadas aquelas designadas em processos encaminhados a este Conselho na vigência da norma anterior, ou por delegação da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.



PROCESSO N.º 777/05

II - VOTO DA RELATORA

Diante do exposto, esta Relatora propõe:

- a) a alteração da Deliberação n.º 01/05-CEE/PR, conforme minuta ora apresentada;
- b) a constituição de Comissão Especial, a ser indicada pela Câmara de Educação Superior, com vistas ao pedido de transformação da Faculdade da Cidade de União da Vitória em Fundação Municipal Universidade da Cidade de União da Vitória, em análise neste Conselho, que deverá atender ao disposto na Deliberação nº 01/05-CEE e suas alterações.

É o Parecer.

DECISÃO DO PLENÁRIO

O Plenário do Conselho Estadual de Educação aprovou, por 13 (treze) votos favoráveis com declaração de voto do Conselheiro Arnaldo Vicente, e 01 (um) voto contrário, do Conselheiro Paulo Maia de Oliveira, com declaração de voto, o Voto da Relatora.

Sala Pe. José de Anchieta, em 05 de outubro de 2005.