



GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO  
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA  
PROCESSO Nº: E-03/102.376/2001  
INTERESSADO: COLÉGIO LEMOS DE CASTRO

**PARECER CEE Nº 593 / 2002 (N)**

**Responde** a consulta feita pelo Colégio Lemos de Castro sobre reestruturação de Entidade Mantenedora de Unidade Escolar, compartilhando o local de funcionamento e instalações entre instituições diversas e responsáveis por etapas distintas da Educação Básica ou Cursos de Educação Profissional e dá outras providências.

**HISTÓRICO**

Délio Torres de Castro, portador do registro de Diretor EP-9.402.213-ME, representante legal do Ginásio Lemos de Castro Ltda., sentindo necessidade de alterar a abrangência e a configuração jurídica da instituição, Entidade Mantenedora do Colégio Lemos de Castro, por razões de ordem econômica, apresenta pelo processo E-03/102.376/01, de 16 de outubro de 2001, instruído por ofício de 04/10/2001, como nova Entidade Mantenedora para os cursos do Ensino Médio e Educação Profissional, a Sociedade Educacional Lemos de Castro - SELC, cujos componentes são identificados como os mesmos da instituição original, fazendo anexar completa documentação.

Por ofício de 18 de dezembro de 2001, ainda sem logro na apreciação da questão, reitera as condições oferecidas pelo Ginásio Lemos de Castro Ltda. e todos os componentes da empresa, além do endereço, no sentido de efetivar a alteração postulada, solicitando manifestação deste Colegiado. Faz aditar o compromisso de não atingir as relações trabalhistas, sociais e educacionais desenvolvidas pela escola, tal como regem e disciplinam os pertinentes diplomas legais.

**RELATÓRIO**

**Fracionamento do Ato Autorizativo – Impossibilidade**

É legítimo a dada pessoa jurídica constituir uma instituição educacional de direito

privado, no exercício da liberdade constitucional de promover o ensino, a pesquisa ou a educação. Quando se constitui, com base nos ***fundamentos da livre iniciativa***, também subscreve toda regência legal, especialmente e anteriormente aquela de se submeter à ***“autorização e avaliação da qualidade pelo Poder Público.”*** [ Constituição Federal, artigo 209 – inciso II ].

Regulando a matéria, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, determina que ***“os Estados incumbir-se-ão de autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino”.*** [ Lei Federal N.º 9.394/96, artigo 10 – inciso IV ].

Remetida ao seio do Estado do Rio de Janeiro, encontramos, resguardado o direito da iniciativa privada, a competência administrativa: ***“autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público, segundo normas dos Conselhos Federal e Estadual de Educação.”*** [ Constituição Estadual, artigo 312 – inciso II ].

A autorização é um ato discricionário personalíssimo. E a autorização de funcionamento de um estabelecimento de ensino é ato administrativo ***intuiti personae***. Assim, os atos são para ***determinada*** pessoa jurídica, constituída como figura jurídica de direito privado, sob qualquer forma de sociedade legalmente permitida. No entanto, sob nenhuma forma, a autorização se confunde com o princípio da concessão. Autorização é ato personalíssimo ***outorgado a quem pediu e atendeu*** a legislação pertinente. Concessão é ato inverso, onde o Poder Público se reserva o direito de tirar, por justa razão, o que concedeu e outorgar a outrem, sob dadas condições.

A ilustre Dra. Maria Sylvia Zanela di Pietro lembra que a autorização é ato administrativo unilateral e discricionário, citando o ilustre Prof. Cretella Júnior: ***“na autorização, o Poder Público aprecia, discricionariamente, a pretensão do particular em face do interesse público, para outorgar ou não a autorização; portanto autorização é o ato constitutivo do Direito”.*** [ Direito Administrativo - 8ª edição - Atlas, p.188-190 ]. Entende o Prof. Dr. Hely Lopes Meirelles, que ***“a autorização é ato administrativo ... pelo qual o Poder Público torna possível do pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, e que a lei condiciona à aquiescência prévia da administração”.*** [Direito Administrativo Brasileiro – 22ª edição – Editora Malheiros, pp.171 e 139].

Das premissas, todas fundadas na essência do Direito Administrativo, advém a conseqüente impossibilidade de se fracionar um ato administrativo. Tal como o bem intangível, a unicidade não permite existência de ***“um indivisível todo, como soma de impossíveis partes”.*** Ao agente que firma o ato administrativo, cabe atender as premissas legais que a matéria enseja, e efetivar ***ad personae*** o cumprimento de seu mandato, visando especificamente a coisa e a pessoa abrigada.

### **Formulação de Entidades Mantenedoras - legalidade**

A denominação genérica de ***comércio***, dada a tudo que envolvesse trânsito de moeda ou seu equivalente, vem regulada a partir do Império, quando D. Pedro II outorgou a Lei N.º 556, de 25 de junho de 1850. É o chamado Código Comercial Brasileiro, do qual

muitas das normas ainda regem a **ordem econômica** nacional. Nele encontramos de topo: “Artigo 1.º - Podem comerciar no Brasil : Todas as pessoas que, na conformidade das leis deste Império, se acharem na livre administração de suas pessoas e bens e não forem expressamente proibidas neste Código;” [inciso 1].

A atual regência vem na Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - que institui o novo Código Civil Brasileiro – do qual extraímos a nominata para empresário, em substituição àquela dada em 1850 ao *comerciante*. A definição contemporânea para a titularidade empresarial é abrangente: “Artigo 966 - Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a **produção ou a circulação de bens ou de serviços**”. As exclusões vêm por conta do facultado exercício autônomo e liberal de atividades e da sua natureza profissional.

No instituto jurídico do Império, encontramos, nos artigos 287 a 353, todos os dispositivos à regulação das **companhias e sociedades comerciais** à época. Entre as formulações, estão reguladas: a) *sociedade em comandita* (onde o comanditário, capitalista, pode ser oculto no registro e não pratica atos de gestão - raiz das sociedades anônimas); b) *sociedade em nome coletivo ou firma* (precursora da sociedade por cotas de responsabilidade limitada); c) *sociedades de capital e indústria* (berço da sociedade entre capital e trabalho); d) *sociedade em conta de participação* (por um objeto ou fim específico, onde apenas o sócio ostensivo se responsabiliza com terceiros).

No **Código Civil de 10 de janeiro de 2002**, encontra-se, no Livro II – Do Direito de Empresa (artigos 966 a 1195), a nova ordem institucional. Nela, figuras como fusão, cisão, incorporação, consórcio, participação em grupo ou cooperativa estão abrigadas, consoante a realidade imposta pela **nova economia**. Quanto ao exercício empresarial, para correta inscrição legal, exige a lei: Qualificação, Firma, Capital, Objeto e Sede da Empresa [artigo 968, incisos I, II, III e IV]. Portanto, atendidas estas e as concernentes condições do Código e da LDB, respeitada a liberdade constitucional, de ordem federal e estadual, é livre a criação de entidades mantenedoras de ensino.

O velho Código Comercial de 1850, no artigo 2.º, excluía da capacidade de se estabelecer, entre outros, o clérigo. Por tal razão, as primeiras escolas privadas, todas de origem em **ordens religiosas**, foram constituídas na forma de *sociedade em nome coletivo - sem finalidade lucrativa* (contraponto da sociedade civil por cotas e da sociedade mercantil).

Até os dias de hoje, o disposto no Decreto no. 3.708, de 10 de janeiro de 1919, regula a constituição de sociedades por cotas de responsabilidade limitada, reconhecida como sociedade comercial (ou de serviços), que obedece aos preceitos contidos nos artigos 300 a 302 do Código Comercial Brasileiro, vigente desde 1850. O douto Prof. Rubens Requião é incisivo: “Para que ... exista uma sociedade, é necessário um acordo escrito dos sócios, seja por instrumento público ou por instrumento particular. Esse acordo escrito é ... apelidado de Contrato Social e [suas] alterações devem ser arquivadas na Junta Comercial ou no Cartório de Registros de Pessoas Jurídicas ...” [Curso de Direito Comercial – Ed. Fran Martins - 22ª edição - pag. 275].

Mesmo em breve tempo atrás, quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, as Entidades Mantenedoras de estabelecimentos de ensino, ainda, **intensivamente**, se constituíam tal como na forma do Império. Fossem sem finalidades lucrativas (filantrópicas ou não), caso dominante no ensino superior ou por cotas de responsabilidade limitada, prevalente na educação básica. Hoje, podem ser aceitas diversas

formas amparadas em ampla legislação, inclusive a **Sociedade Anônima**.

Contraposto aos códigos religiosos, que limitam a *união civil* a um casamento – *católicos*, ou no máximo a quatro, se o varão puder sustentar as esposas – *muçulmanos* (desde que as leis nacionais permitam), o novo **Código Civil Brasileiro** - Lei N.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002, permite que os empresários constituam quantas empresas desejarem, respondendo, cível e criminalmente, perante a sociedade e ao fisco, por cada uma delas, na forma disposta em seus contratos sociais.

### **Proposição Normativa – possibilidades**

O Contrato Social ou a alteração contratual (atos constitutivos e de atualização da sociedade) são como uma Certidão de Nascimento da razão social que detém o poder legítimo para **alterar, modificar, incluir, excluir** a estrutura da firma ou empresa, desde que registrada devidamente na Junta Comercial ou no Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas. Quanto ao domicílio da Sociedade, fica a critério do locador aceitar ou não a cessão de direitos sob a locação. Por ser Estabelecimento de Ensino autorizado e fiscalizado pelo Poder Público, há o agasalho da Lei, dando, em proteção, o privilégio. [art. 53 da Lei nº. 8.245/91].

Em reforço, vale **aditar** a manifestação do MM. Juiz Grama Pellegrini, em 15 de agosto de 1996 [ 12ª Câmara, relato A 1463533]: “a partir da vigência da Constituição Federal/88, o ensino recebeu do legislador constituinte tratamento específico e muito mais abrangente, bastando para tanto atentar para as disposições contidas nos artigos 208 e 209 da Carta Magna e 247 da Constituição Estadual, gozando, portanto, a escola infantil de recreação e berçários proteção do artigo 53 da Lei Federal N.º 8.245/91”. Demonstra-se assim que, embora a **sociedade com fins educacionais** seja considerada genericamente uma forma de comércio, o seu aspecto é peculiar. Não se pode negociar ou alterar uma Instituição de Ensino, como se negocia uma empresa ou sociedade mercantil.

Com o advento do **enquadramento tributário diferenciado**, para estabelecimentos de Educação Infantil e Ensino Fundamental, teve início significativo número de instituições que, em nome do enfrentamento da crise econômica e da elevada carga tributária brasileira, decidiu migrar para o sistema simplificado. Ao lado, o Ensino Médio mantido pela iniciativa privada, sem desoneração formal da carga tributária, perpetrou diversas medidas judiciais, cujas liminares e mandados de segurança, mesmo vitoriosos, como no caso do **Estado do Rio de Janeiro**, seguirão ainda a longa corrida de obstáculos imposta pela carcomida estrutura do Judiciário brasileiro.

No topo, as escolas viram surgir **importantes necessidades de investimento** em instalações e tecnologia, compondo um elenco de necessidades imprevisível há meia década. Aqui também se situa a nova Educação Profissional em Nível Técnico, onde o **Conselho Estadual de Educação** vem sendo especialmente rigoroso na exigência de uma intervenção pedagógica aliada a recursos materiais amplos, diversificados e atualizados tecnologicamente.

De forma canhestra, para se socorrerem da nova disponibilidade tributária, as entidades interessadas estão buscando socorro no Parecer n.º 047/2001, que, no final do seu quarto parágrafo, se apresenta como Normativo. Se, com efeito, foi intenção da Câmara de Educação Básica deste Colegiado, assim **não entendeu o Plenário**. Atende à parte e só naquele caso. A Câmara de Educação Básica, há um ano, se preocupa com desenhar a

consistente solução.

Os estudos apresentados em 2.1 e 2.2 neste relatório, em grande parte, estão subsidiados pela **Coordenadoria da Inspeção Escolar – COIE**, onde a exemplar e experiente Coordenadora, Prof.<sup>a</sup> Heloísa Maciel, vê crescer a demanda sobre a matéria, sem instrumentos de solução. Destarte, grande parte dos representantes das 29 Coordenadorias Regionais, em recente reunião com ilustres Conselheiros, trouxeram a matéria como reclamo premente. Instada pelo Relator, a COIE passou a encaminhar as questões ao CEE, razão pela qual o primeiro, entre vários casos, vem à análise. Trata-se de uma Instituição exemplar, fundada em 1939 e com reconhecidos serviços prestados à comunidade de Madureira e a toda Zona Norte do Rio de Janeiro. O processo **é bem instruído, propositivo, com as necessárias cautelas** para que a escola não tangencie ou sequer se aproxime do arrepio da Lei.

### VOTO DO RELATOR

Considerando o cumprimento do disposto na legislação geral e, em particular, no novo Código Civil; vista a íntegra das disposições emanadas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; consoante as normas exaradas por este Conselho Estadual de Educação, **VOTO** :

**1. Situações** - No processo em tela, bem como nos casos de transferência de responsabilidade ou de reestruturação de entidades, ou mesmo de empresas, que tenham autorização outorgada pelo Poder Público, com o fito de manter instituições de ensino, particularmente nos dois casos dominantes a seguir relacionados, cabem:

a) Transferência total de responsabilidade.

No que diz respeito ao caso geral em que há cessão plena da autorização, desde que fundada em causa justa e sem vantagens comerciais, aplica-se com similitude no que dispõe a Lei Federal n.º 8.666, no que concerne a equilíbrios contratuais.

Há plena licitude quando a cessão, ***“firmada em escritura de transferência de responsabilidade”***, por instrumento público ou particular registrado no Cartório competente, torna-se ***“ato jurídico perfeito, após submetido, aceito e homologado pela autoridade competente”***.

Nestes casos, devem os interessados identificar a nova Entidade Mantenedora e seus membros, comprovando a capacidade de abrigar plenamente o que foi transferido e assumindo toda responsabilidade ***trabalhista, fiscal e tributária*** decorrente.

b) Reestruturação parcial da estrutura mantenedora.

Firma-se, por tudo em voga, o claro entendimento de que: ***“a autorização de funcionamento de uma escola é ato personalíssimo, exarado pela autoridade competente para determinada Entidade Mantenedora, não podendo ser desmembrado***

**ou fracionado”**. A escola pode suspender as atividades de uma etapa ou segmento, temporária ou definitivamente, e seus mantenedores criarem nova entidade que envolva certo e precípuo objetivo.

Nenhuma mantenedora de serviços de ensino pode ceder parte do ato autorizativo, nem mesmo a entidades ligadas, coligadas ou subsidiárias. Pode, sim, por força sucessória, em nome da nova Entidade, pleitear autorização específica para determinado fim, em **processo simplificado**.

A recíproca é verdadeira. A nova Entidade Mantenedora pode assumir responsabilidade total sobre a escola, e a antiga pedir autorização específica para dado fim, em **processo simplificado**. A nova Entidade Mantenedora, em qualquer caso, fará constar que assume plena responsabilidade **trabalhista, fiscal e tributária** decorrente do ato.

**2. Organização processual** - O requerente apresentará ofício dirigido ao titular da Secretaria de Estado de Educação, no correspondente órgão regional da **Coordenadoria de Inspeção Escolar**. Nele, o interessado deve manifestar seu objetivo específico, seu compromisso em relação ao acervo e documentos escolares, e a denominação da escola coligada aditada com o termo “anexo”, se for o caso. Também, pelo mesmo instrumento, solicitará a **autorização de funcionamento** específica para a escola coligada. O processo deve ser instruído com os elementos formadores de juízo que a parte julgar oportunos e de forma coerente com os itens a ou b apresentados em **1**, acrescentando cópias autenticadas dos documentos seguintes:

- a) Portarias de autorização da escola que se encontra em pleno funcionamento, com as correspondentes publicações no Diário Oficial;
- b) Ato Constitutivo da nova Entidade Mantenedora, contendo o objeto específico e Cartão de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ;
- c) Cédula de identidade, CIC e comprovante de residência ou domicílio dos sócios, acompanhados do ato ou declaração comum que legitima o representante legal;
- d) Certidões Negativas dos sócios, expedidas pelos Distribuidores e Cartórios competentes e respectivos atestados de idoneidade financeira, firmados por estabelecimento bancário;
- e) Termo de compromisso do Quadro Dirigente da escola, comprovado com a documentação dos componentes e aditado pelos correspondentes termos de compromisso;

**3 – Procedimento e autorização** – O competente órgão regional da Coordenadoria de Inspeção Escolar verificará a íntegra da documentação e fará anexar Relatório de Inspeção Escolar responsável por aquela escola ou pela região, manifestando fundamentado juízo e abrindo processo próprio. Ato contínuo, o processo será encaminhado ao competente órgão da Secretaria de Estado de Educação, para que se faça expedir autorização de funcionamento. Serão observados os mesmos moldes processuais a que se submetem novas instituições, porém preservado o número da portaria original, que apenas receberá, tais como apostilas, os aditivos A, B, C, no que couber. Por todos os preceitos, devem, tanto quanto possível, as instituições efetivarem a prática da nova formulação apenas no início do ano ou de períodos letivos.

É nosso parecer.

## **CONCLUSÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator.

Rio de Janeiro, 16 de abril de 2002.

JOSÉ ANTONIO TEIXEIRA – Presidente e Relator  
AMERISA MARIA REZENDE DE CAMPOS  
ANTONIO JOSÉ ZAIB  
ARLINDENOR PEDRO DE SOUZA  
FRANCÍLIO PINTO PAES LEME  
FRANCISCA JEANICE MOREIRA PRETZEL  
IRENE ALBUQUERQUE MAIA  
JORGE LUIZ DOS SANTOS MAGALHÃES  
NILSON DIMARZIO  
WANDA VIANNA DIREITO

## **CONCLUSÃO DO PLENÁRIO**

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade.

SALA DAS SESSÕES, no Rio de Janeiro, em 14 de maio de 2002.