



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 001/2016

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça que adiante assina, no uso de suas atribuições legais, nos autos do Inquérito Civil nº MPPR 0083.15.000051-7 que está em trâmite na Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha,

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que *"o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis"*;

CONSIDERANDO o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de *"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia"*;

CONSIDERANDO o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar nº 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

CONSIDERANDO que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, *"atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e*



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes" e "efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área";

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos do Poder Executivo ao controle do Poder Legislativo, Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que nos autos do Inquérito Civil Público nº MPPR 0083.15.000051-7, em trâmite na Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha, instaurado com o objetivo de "Apurar eventuais irregularidades envolvendo a Fundação de Ensino Superior de Manguaerinha – FESMAN, a qual pode ter sido instituída para conferir aparente legalidade ao ato irregular de criação, pelo Poder Público Municipal, de uma Faculdade de natureza privada, ora denominada Faculdade Unilagos", foram constatadas algumas irregularidades, pois sob o olhar ministerial é vedado à FESMAN, por ser reconhecida como um ente fundacional público de personalidade jurídica de direito privado:

A) DESEMPENHAR ATIVIDADE TÍPICA DE FUNDAÇÃO DE APOIO

Dentre as finalidades arroladas no Estatuto da FESMAN, denota-se que a Entidade foi instituída com o *propósito precípua* de criação, administração e manutenção de cursos educacionais (art. 4º do Estatuto).

A FESMAN é entidade **fundadora e mantenedora** da Faculdade Unilagos, encarregando-se de organizar o seu funcionamento e de aplicar o capital necessário para tanto.

A própria Entidade reconheceu que a "FESMAN é uma Fundação de Ensino Superior com a finalidade ÚNICA de manter a Faculdade



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná

Unilagos, e não tem nenhuma relação com Instituições de Ensino Superior, conforme dispõe a Lei [nº 8.958/1994]" (cf. manifestação à fl. 61).

Em vista do mote fundacional preponderante de suporte da Instituição de Ensino Unilagos, a FESMAN estaria enquadrada, em tese, na categoria de fundação de apoio.

Contudo, entende este órgão de execução do Ministério Público do Estado do Paraná **que não é possível que as fundações públicas tenham por objeto a prestação de apoio a instituições de ensino**. Confirma-se, nesse ponto, a explanação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiças Cíveis, Falimentares, de Liquidações Extrajudiciais e das Fundações e do Terceiro Setor tecida por ocasião da Consulta nº 08/2014:

*"De acordo com José Eduardo Sabo Paes, as fundações de apoio distinguem-se como **entidades especialmente voltadas para o auxílio de instituições de ensino**. Preleciona o autor:*

A designação de fundação de apoio reflete a posição das fundações de direito privado que foram instituídas por pessoas físicas (entre as quais professores universitários) ou pessoas jurídicas (entre as quais as próprias universidades ou as próprias instituições de ensino superior), visando a auxiliar e fomentar os projetos de pesquisa, ensino e extensão das universidades federais e das demais instituições de ensino superior, públicas ou privadas.

*Têm elas a natureza de **fundações privadas particulares**, ou seja, regidas pelo Código Civil e pelo Código Processual Civil e criadas mediante a aprovação dos atos de instituição e do respectivo estatuto pelo Ministério Público onde se situa a sede.*

Na mesma toada, Leo Charles Henri Bossard II assinala que as fundações de apoio são assim entendidas por "possuírem natureza jurídica de direito privado; serem regidas pelo Código Civil e pelo Código Processual Civil; e auxiliarem ou fomentarem

¹ PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social*. Rio de Janeiro: Forense, 8. ed., ano 2013, p. 231/232.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu - Estado do Paraná

as atividades de ensino e pesquisa das instituições de ensino superiores e instituições de pesquisa científica e tecnológica².

Na Lei nº 8.958³, de 20 de dezembro de 1994, em que se dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio, é assentado que, em função da sujeição às regras de Direito Civil, as fundações de apoio serão submetidas ao controle do parquet:

Art. 2º As fundações a que se refere o art. 1º deverão estar constituídas na forma de fundações de direito privado, sem fins lucrativos, regidas pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, e sujeitas, em especial:

I – a fiscalização pelo Ministério Público, nos termos do Código Civil e do Código de Processo Civil;

II – à legislação trabalhista;

III – ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente.

Considerando a inafastável sujeição das fundações de apoio aos ditames do Código Civil e do Código de Processo Civil, não existe quaisquer embaraços na intervenção do Ministério Público em entidades do gênero supracitado.

Não obstante, a Fundação de Ensino Técnico de Londrina não é apenas uma fundação pública de direito privado. Nem somente uma fundação de apoio. Seria uma fundação de apoio pública, regida pelo direito privado.

Eis a problemática a ser enfrentada: pode uma fundação pública adquirir contornos de fundação de apoio?

De Francisco de Assis Alves, em "Fundações, Organizações Sociais, Agências Executivas: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e Demais Modalidades de Prestação de Serviços Públicos", obtemos uma das mais valiosas lições

² BOSSARD II, Leo Charles Henri. *As fundações de apoio às instituições de ensino superior: uma análise conceitual e histórica*. 2011. p. 26.

³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18958.htm>.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu - Estado do Paraná

acerca das fundações de apoio e a resposta para indagação feita anteriormente:

As fundações de apoio são fundações de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas nos moldes do Código Civil. Não são vinculadas ao Poder Público e não integram a Administração Pública. Não se inserem, tampouco, no processo administrativo de descentralização da Administração Pública. São fundações especiais cujo objetivo é o de dar apoio a determinadas instituições. São as chamadas fundações de auxílio e fomento a destinatários específicos (universidades, órgãos, departamentos, hospitais universitários).⁴

Uma fundação de apoio, dada a sua natureza precipuamente privada, sequer poderá ser vinculada ao Poder Público. Não se encaixam as fundações de apoio, também, em hipóteses de descentralização da Administração Pública.

(...)

Como já visto, as fundações públicas são excepcionadas do tratamento do Direito Civil e da fiscalização mandatária do Ministério Público. Não há, portanto, como compatibilizar a natureza pública das fundações (mesmo regidas pelo Direito Privado) com o crivo obrigatório do parquet em relação às fundações de apoio. As regras particulares das fundações públicas e das fundações de apoio são, destarte, excludentes entre si".

O modelo representado pela FESMAN demonstra a replicação de um padrão já identificado e enfrentado no âmbito do Estado do Paraná em outros casos semelhantes. Há vários exemplos de fundações criadas pelo Poder Público com o fito de prestar suporte às correspondentes instituições de ensino superior. Além disso, também há exemplos de fundações, de apoio ou não, que acabam funcionando como uma extensão da instituição de ensino e que, em verdade, apenas ostentam a face jurídica de fundação para facilitar os negócios jurídicos entabulados e o recebimento de verbas públicas, a despeito da realização de atividades que desnaturam o caráter

⁴ ALVES, Francisco de Assis. Fundações, organizações sociais, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos. São Paulo: Ltr. 2000. p. 65.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguueirinha – Estado do Paraná

fundacional.

Sob essa perspectiva da impossibilidade jurídica dos fins aos quais a FESMAN se propõe (art. 4º do Estatuto Social), **pode-se questionar até mesmo a regularidade dos repasses de verbas públicas promovidos pelo Município de Manguueirinha/PR em favor da Entidade.**

B) A COBRANÇA DE MENSALIDADES DOS ALUNOS DA FACULDADE UNILAGOS

Após a análise minuciosa dos documentos acostados aos autos do Inquérito Civil nº 0083.15.000051-7, acredita-se que uma das maiores ilegalidades encobertas pela FESMAN é a cobrança de mensalidade dos alunos da Faculdade Unilagos.

Tendo em vista que tanto a Fundação como a Faculdade foram criadas e são mantidas por iniciativa do Poder Público, **é flagrantemente inconstitucional a cobrança de mensalidade, por afronta ao inciso IV do art. 206 da Carta Magna.**

Ressalte-se que a gratuidade do ensino público é uma diretriz consagrada também no inciso VI do art. 3º da Lei nº 9.394/96; no inciso II do art. 178 da Constituição do Estado do Paraná; e no art. 176 da Lei Orgânica do Município de Manguueirinha/PR.

Além de expressa em diversos diplomas normativos, a regra de gratuidade do ensino público é amplamente recepcionada pela doutrina e jurisprudência.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que:

(...) a gratuidade de ensino público em estabelecimentos oficiais, conforme se lê no caput do art. 206, IV, configura um princípio. Um princípio que não encontra qualquer limitação, no tocante aos distintos graus de formação acadêmica". (RE nº 500171, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu – Estado do Paraná

Pleno, julgamento em 13.8.2008, DJe de 24.10.2008). [Grifou-se]

O posicionamento encontra-se consolidado na Súmula Vinculante nº 12 do STF, a qual preceitua que "a cobrança de taxa de matrícula nas universidades públicas viola o disposto no art. 206, IV, da Constituição Federal".

A Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, a seu turno, também já expressou que:

Reiteração do entendimento aprovado no âmbito da PGE (Parecer PA-3 nº 96/2001), no sentido da gratuidade do ensino superior ministrado em estabelecimentos oficiais. Conforme se concluiu no parecer mencionado, 'os estabelecimentos instituídos pelo Poder Público após a promulgação da Constituição de 1988, sejam federais, municipais, estaduais ou distritais, não podem almejar remuneração pelo ensino ministrado, ainda que de nível superior, não podendo, conseqüentemente ser autorizados se os serviços de ensino que se propõe prestar estiverem sujeitos a contraprestação pecuniária'."⁵ [Grifou-se].

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ruma no mesmo sentido, conforme evidenciam os seguintes julgados:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO – ENTIDADE DE ENSINO PÚBLICO SUPERIOR – CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU – COBRANÇA DE MENSALIDADE POR UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTADUAL – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA GRATUIDADE DO ENSINO PÚBLICO EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS – PRECEDENTE STF – APELAÇÃO PROVIDA." (TJPR – 7ª C. Cível – AC 1161699-2 da 1ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Londrina – Relator: Des. Luiz Antonio Barry – Unânime – Julgamento: 30/09/2014). [Destacou-se]

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. CONTRATO DE

⁵ Parecer da PGE-SP nº 135/2003; disponível em: http://www.apmp.com.br/juridico/arrazoado/arqs_arrazoado/2005/civil/mh-impossibilidade_rel_cursos.doc.

128



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS. REEXAME NECESSÁRIO NÃO CONHECIDO. SENTENÇA QUE JULGOU PARCIALMENTE PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS E DECLAROU A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE TAXAS E MENSALIDADES EM CURSO DE CAPACITAÇÃO À DISTÂNCIA OFERECIDO PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ (UEM), EM CONVÊNIO COM A FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DO VALE DO PIQUIRI (FADCT). COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÕES ("MENSALIDADES") PELA UEM. IMPOSSIBILIDADE. ENSINO PÚBLICO QUE DEVE SER PRESTADO DE FORMA GRATUITA, CONSOANTE DISPOSIÇÃO DO ART. 206, IV, DA CF; E ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. APELOS 1 E 2 DESPROVIDOS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO ADESIVO. PRETENSÃO DE RESTITUIÇÃO EM DOBRO DOS VALORES COBRADOS PELAS RÉS, NOS TERMOS DO ART. 42 DO CDC. DESCABIMENTO. MÁ-FÉ NÃO COMPROVADA. DANO MORAL. EXISTÊNCIA DE INSCRIÇÃO PREEXISTENTE. SÚMULA 385 DO STJ. NÃO CONFIGURAÇÃO. RECURSO ADESIVO DESPROVIDO. (TJPR – 6ª C. Cível – AC – 1106154-0 – Umuarama – Rel.: Carlos Eduardo A. Espínola – Unânime – J. 29.04.2014). [Destacou-se].

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DE REPETIÇÃO DE INDÉBITO – ENTIDADE DE ENSINO PÚBLICO SUPERIOR – CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU – COBRANÇA DE MENSALIDADE POR UNIVERSIDADE PÚBLICA ESTADUAL – IMPOSSIBILIDADE – PRINCÍPIO DA GRATUIDADE DO ENSINO PÚBLICO EM ESTABELECIMENTOS OFICIAIS – PRECEDENTES DO STF E DA COLENDIA 7ª CÂMARA CÍVEL DO TJPR – APELAÇÃO 1, INTERPOSTA POR LUIZ AUGUSTO KLOSOWSKI, TENDO POR FIM A CONDENAÇÃO DA UNICENTRO AO PAGAMENTO SOLIDÁRIO DO VALOR DA CONDENAÇÃO, DAS CUSTAS PROCESSUAIS E DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS, CONHECIDA E PROVIDA – APELAÇÃO 2, INTERPOSTA POR UNICENTRO, TENDO POR FIM A REDUÇÃO DO VALOR DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA FIXADOS PELO MAGISTRADO A QUO, CONHECIDA E DESPROVIDA. (...) (TJPR – 7ª C. Cível – AC – 1256785-2 – Guarapuava – Rel.: Fabiana Silveira Karam – Unânime – J. 07.04.2015). [Destacou-se].

APELAÇÕES CÍVEIS – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE CONTRATO DE SERVIÇO EDUCACIONAL C/C



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu - Estado do Paraná

RESTITUIÇÃO DO INDÉBITO E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - SENTENÇA QUE JULGOU PROCEDENTES OS PEDIDOS INICIAIS E DECLAROU A ILEGALIDADE DA COBRANÇA DE TAXAS E MENSALIDADES EM CURSO SEQUENCIAL OFERECIDO PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE DO PARANÁ - UNICENTRO. (...) QUANTUM FIXADO A TÍTULO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS - MAJORAÇÃO - MOSTRA EM DESCOMPASSO COM OS PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL - RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO - SENTENÇA MODIFICADA EM PARTE. VISTA, relatada e discutida a matéria debatida nestes autos de Apelação Cível nº 1.039.442-4, originários da 2ª Vara Cível de Guarapuava, PR, nos quais figuram, como apelantes, (1) FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DO CENTRO OESTE - FAU (...) (TJPR - 6ª C. Cível - AC - 1039442-4 - Guarapuava - Rel.: Carlos Eduardo Andersen Espínola - Unânime - J. 25.02.2014). [Destacou-se].

C) INOBSERVAR OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Dentre as principais peculiaridades das fundações público-privadas está o fato de que elas são entidades instituídas pelo Poder Público, mas cujos atos e contratos são precipuamente orientados pelo direito privado.

Devido à sua regência pelas regras do Direito Civil, as fundações públicas com personalidade jurídica de direito privado não estão obrigadas à realização de licitações e concursos públicos, ainda que possam optar por promovê-los.

Entretanto, em qualquer caso, é imperativa a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, haja vista a gestão de patrimônio público e a participação direta ou indireta da



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguairinha – Estado do Paraná

Administração Pública.

A principiologia constante no *caput* do art. 37 da CF/88 é a pedra de toque do regime jurídico híbrido das fundações público-privadas.⁶

Em decorrência disso, mesmo que as fundações público-privadas estejam dispensadas da realização de licitações e concursos públicos, elas possuem o dever de observar, em todas as suas compras e contratações, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse sentido, todos os cargos da FESMAN e também da Faculdade Unilagos deveriam ser preenchidos impreterivelmente por meio da realização de um procedimento impessoal, o que não se verifica no caso concreto.

Como exemplo dessa distorção, destaca-se que o Sr. James Paulo Calgaro foi nomeado Presidente da FESMAN mediante a Portaria nº 02/2015 (fl. 10), editada pelo Gabinete do Prefeito do Município de Manguairinha/PR.

A nomeação direta de cargos da Fundação e da Faculdade pelo Chefe do Poder Executivo Municipal pode caracterizar afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Com esteio nessas considerações, entende-se que são irregulares as disposições referentes à designação de cargos diretamente pelo Poder Executivo insertas nos arts. 9, 11, 13, 18, 22 e 25 do Estatuto

⁶ Por ocasião do julgamento da ADI nº 1.923, referente à constitucionalidade da Lei das Organizações Sociais (Lei nº 9.637/98), o STF assentou que "Nem por isso [por não se tratar de contrato administrativo], porém, a celebração de contratos de gestão pode ficar imunizada à incidência dos princípios constitucionais. Da mesma forma como se ressaltou acima, a Administração deve observar, sempre, os princípios estabelecidos no *caput* do art. 37 da CF. Dentre eles, têm destaque os princípios da impessoalidade, expressão da isonomia (art. 5º, *caput*), e da publicidade, decorrência da idéia de transparência e do princípio republicano (CF, art. 1º, *caput*)" (STF, ADI nº 1.923/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 16/04/2015) [Destacou-se].



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu - Estado do Paraná

Social da FESMAN e no Regimento Interno da Faculdade Unilag.

D) INOBSERVAR AS FORMALIDADES PERTINENTES À AQUISIÇÃO DA ROUPAGEM DE FUNDAÇÃO PÚBLICA COM PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO

O que autoriza as fundações públicas a gozarem de regime jurídico híbrido é o fato de elas possuírem personalidade jurídica de direito privado.

A aquisição da personalidade de direito privado por uma fundação pública pressupõe a realização de dois atos: lavratura de escritura pública de dotação de bens iniciais e registro do Estatuto Social no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Na situação da FESMAN não se identificou nos autos quaisquer documentos que apontem para a existência de escritura pública de constituição, tampouco há notícia de que o estatuto social da Entidade tenha sido devidamente registrado.

Embora o Estatuto da FESMAN preveja que sua validade é condicionada à aprovação por Decreto-Lei, não foi localizado nos autos qualquer diploma regulamentador desta espécie.

Defronte a isso, é lícito concluir que a FESMAN encontra-se irregular também nesse quesito.

E) A CONFUSÃO PATRIMONIAL E ADMINISTRATIVA ENTRE O MUNICÍPIO DE MANGUEIRINHA/PR, A FESMAN E A FACULDADE UNILAGOS

É traço elementar das fundações públicas o fato de possuírem autonomia administrativa e patrimonial em relação ao Poder Público instituidor.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

A autonomia da FESMAN está declarada no art. 1º de seu Estatuto; a Faculdade Unilagos, a seu turno, afirma a sua independência no art. 1º de seu Regimento Interno.

Porém, há diversos elementos que contradizem esse princípio da autonomia e indicam a ocorrência de confusão administrativa e financeira entre a FESMAN, a Faculdade Unilagos e o Poder Executivo Municipal de Manguaerinha/PR.

Na qualidade de mantenedora da Faculdade Unilagos, caberia à FESMAN *prestar* recursos para o desenvolvimento das atividades da Instituição mantida, preservando-se, de todo modo, a autonomia administrativa e orçamentária entre as Entidades.

Não é o que se observa a partir do cotejo do Estatuto da FESMAN e do Regimento Interno da Unilagos.

O inciso II do art. 7º do Estatuto da FESMAN (p. 87) prevê que as verbas auferidas pela Faculdade mantida pertencem à Fundação mantenedora.

Ora, se a única finalidade da FESMAN é manter a Faculdade, não é razoável e nem aceitável que suas receitas sejam primeiramente atribuídas à mantenedora para só depois retornarem ao patrimônio da mantida. Assim, **acredita-se que a mencionada regra estatutária merece ser considerada nula de pleno direito, eis que conduz à confusão patrimonial das entidades mantenedora e mantida.**

Acrescenta-se o fato de constar nos autos a informação de que a Faculdade Unilagos foi criada pela FESMAN, ou seja: a Lei Municipal nº 1.153/02 criou a FESMAN que, por sua vez, criou a Unilagos.

Contudo, o Regimento Interno da Faculdade afirma que a Unilagos foi criada pela Lei Municipal nº 1.153/02 e que é regida pelo Estatuto da FESMAN.



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

Ademais, a regência da Faculdade Unilagos pelo Estatuto da FESMAN é inadequada porque ofende a regra da autonomia incidente sobre ambas as Entidades.

O Estatuto Social da FESMAN estabelece como competência de sua Diretoria "autorizar a contratação e dispensa de pessoal administrativo das instituições mantidas" (inciso VI do art. 26 do Estatuto; e também § único do art. 12 do Regimento Interno).

A diretoria da Faculdade é nomeada "pelo Executivo Municipal através de portaria assinada pelo presidente da Fundação" (art. 5º do Regimento Interno da Unilagos).

O presidente da FESMAN, por sua vez, também é nomeado pelo Executivo Municipal (arts. 13 e 22 do Estatuto Social).

De igual maneira, outros cargos da FESMAN são diretamente nomeados pelo Executivo Municipal (cf. art. 9º; incisos I e V do art. 11; art. 13; § 1º do art. 18; art. 22; e art. 25).

Nota-se, pois, que a FESMAN e a UNILAGOS estão entrelaçadas entre si e que ambas se subordinam ao Poder Executivo Municipal de Manguaerinha/PR.

Parece ululante a confusão patrimonial e administrativa entre a FESMAN, a Faculdade Unilagos e o Município de Manguaerinha.

CONSIDERANDO que as irregularidades acima constatadas podem configurar a prática de atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92;

CONSIDERANDO que antes da adoção de qualquer providência judicial ao Ministério Público é facultado, expedir recomendação administrativa aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguinhos – Estado do Paraná

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA** ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Manguinhos, a fim de que:

1. O Município de Manguinhos empreenda esforços na regularização das anomalias acima descritas, as quais foram observadas na FESMAN e na Faculdade Unilagos, sugerindo-se, para tanto:

1.1. A edição de lei que transforme a FESMAN em fundação autárquica municipal, submetendo-a integralmente ao regime jurídico de Direito Público, bem como que promova a mudança do seu objeto finalístico, para que ela passe a prestar **diretamente** os serviços de educação universitária, mediante incorporação da Faculdade Unilagos, haja vista ser vedada a existência de fundação pública com finalidades características de fundação de apoio; ou

1.2. A adoção de medidas com o efeito de **convalidar** a constituição do ente fundacional público com personalidade jurídica de Direito Privado (lavatura de escritura pública de dotação de bens iniciais e registro do Estatuto Social no Registro Civil de Pessoas Jurídicas); e a edição de lei que implemente a mudança do objeto finalístico da FESMAN, para que ela passe a prestar **diretamente** os serviços de educação universitária, mediante incorporação da Faculdade Unilagos, tendo em vista ser vedada a existência de fundação pública com finalidades características de fundação de apoio.

Em ambos os casos sugere-se que seria viável preservar a designação Faculdade Unilagos, a título de nome fantasia da FESMAN.

1.3. A edição de lei que promova a extinção da FESMAN e a adaptação da Faculdade Unilagos à moldura esboçada de instituição municipal de ensino superior.

Cabe ressaltar que em qualquer das hipóteses descritas anteriormente (itens 1.1, 1.2 e 1.3), considera-se necessário que a cobrança



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaçu - Estado do Paraná

das mensalidades dos alunos seja obstada, por força do que prescreve o art. 206, inc. IV, da CF/88, art. 3º, inc. VI, da Lei nº 9.394/96, art. 178, inc. II, da Constituição do Estado do Paraná; e os arts. 176 e 179, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de Manguaçu/PR.

Além disso, importa lembrar que os municípios são autorizados a atuarem no nível superior de ensino apenas "quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino", conforme dispõe o inciso V do art. 11 da Lei de diretrizes e bases da educação nacional nº 9.394/96.

Por fim, cabe ressaltar que visando garantir o direito à educação dos alunos já matriculados na Faculdade Unilagos, **em caso extremo de extinção da FESMAN e da referida Faculdade**, recomenda-se, desde logo, reflexões sobre as formas de assegurar que os alunos concluam seus cursos ou, sucessivamente, que sejam transferidos para outras instituições, sob as mesmas condições contratuais⁷.

⁷ RECURSO ESPECIAL E ADESIVO. CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. ENCERRAMENTO DE CURSO SUPERIOR DE FORMA ABRUPTA. ABUSO DE DIREITO. 1. Possibilidade de extinção de curso superior por instituição educacional, no exercício de sua autonomia universitária, desde que forneça adequada e prévia informação de encerramento do curso (art. 53 da Lei 9394/96 - LDB). 2. **Necessidade de oferta de alternativas ao aluno, com iguais condições e valores, de forma a minimizar os prejuízos** advindos com a frustração do aluno em não poder mais cursar a faculdade escolhida. 3. Reconhecimento pela corte origem de excesso na forma como se deu o encerramento do curso superior, caracterizando a ocorrência de abuso de direito (artigo 187 do Código Civil de 2002). 4. Caso concreto em que a pretensão recursal esbarra no óbice da Súmula 07/STJ. 5. Precedente em sentido contrário da Quarta Turma em face das peculiaridades do caso lá apreciado. 5. RECURSO ESPECIAL E ADESIVO DESPROVIDOS. (STJ - REsp nº 1341135/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 14/10/2014, DJe 21/10/2014). [destacou-se]

PROCESSUAL CIVIL. COLÉGIO PEDRO II. EXTINÇÃO DO CURSO NOTURNO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INTERESSES COLETIVOS EM SENTIDO ESTRITO E DIFUSOS. 1. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública objetivando a manutenção do curso de ensino médio no período noturno oferecido pelo Colégio Pedro II - Unidade São Cristóvão, que teria sido ilegalmente suprimido pelo Diretor da referida entidade educacional. 2. O direito à continuidade do curso noturno titularizado por um grupo de pessoas - alunos matriculados no estabelecimento de ensino - deriva de uma relação jurídica base com o Colégio Pedro II e não é passível de divisão, uma vez que a extinção desse turno acarretaria idêntico prejuízo a todos, mostrando-se completamente inviável sua



MINISTÉRIO PÚBLICO

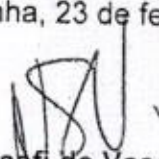
do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Manguaerinha – Estado do Paraná

2. Dê publicidade a presente Recomendação Administrativa no âmbito da Prefeitura Municipal, comunicando-se todos os Secretários e Diretores de Departamento, bem como a FESMAN e a Faculdade Unilagos.

3. Informe a esta a Promotoria de Justiça, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, as providências tomadas com relação aos itens 1 e 2.

Manguaerinha, 23 de fevereiro de 2016.


Natasha Scaff de Vasconcelos

Promotora de Justiça

quantificação individual. 3. Há que se considerar também os interesses daqueles que ainda não ingressaram no Colégio Pedro II e eventualmente podem ser atingidos pela extinção do curso noturno, ou seja, um grupo indeterminável de futuros alunos que titularizam direito difuso à manutenção desse turno de ensino. 4. Assim, a orientação adotada pela Corte de origem merece ser prestigiada, uma vez que os interesses envolvidos no litígio revestem-se da qualidade de coletivos e, por conseguinte, podem ser defendidos pelo Ministério Público em ação civil pública. 5. No mais, o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece expressamente a **legitimidade do Ministério Público para ingressar com ações fundadas em interesses coletivos ou difusos para garantir a oferta de ensino noturno regular adequado às condições do educando**. 6. Recurso especial não provido. (STJ – REsp nº 933.002/RJ, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/06/2009, DJe 29/06/2009). [destacou-se]