



COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

Parecer nº 257/2006

Orienta os Municípios que integram o Sistema Estadual de Ensino a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino.

Estabelece prazo para os municípios que optarem por integrar o Sistema Estadual de Ensino.

Revoga o Parecer CEED nº 26/2005 e o Parecer CEED nº 400/2005.

Estabelece procedimentos.

O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, dentro das suas atribuições e, com a intencionalidade de colaborar com o debate acerca dos sistemas municipais de ensino naqueles municípios que ainda não o organizaram, exarou o Parecer CEED nº 26, de 12 de janeiro de 2005, estabelecendo normas para delegação de atribuições. Este Parecer teve parte alterada quanto aos prazos para esses pedidos pelo Parecer CEED nº 400/2005.

2 - No decorrer da análise dos processos que chegaram a este Colegiado foi constatada certa incompatibilidade quanto aos critérios estabelecidos no parecer de delegação e a forma pela qual várias municipalidades organizam seus conselhos municipais, a estrutura disponível para a realização do trabalho, entre outras questões.

3 - Dessa realidade resultou que a maioria dos municípios que solicitou a delegação teve seu pedido indeferido. A reação das municipalidades a essas decisões foi imediata e a argumentação apresentada junto ao Conselho Estadual de Educação envolve, majoritariamente, o caráter dos municípios enquanto entes federativos autônomos, a partir da Constituição Federal de 1988. Autonomia reconhecida e reafirmada tanto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul como na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

4 - O aparente paradoxo entre a intenção do Conselho Estadual de Educação – CEED em apoiar e colaborar com os municípios no sentido de organizarem seus sistemas próprios de ensino como instrumento do exercício pleno de sua autonomia no campo educacional e o estabelecimento de critérios mais específicos para conceder a delegação prevista no artigo 207, § 2º da Constituição Estadual fez com que este Colegiado retomasse a análise da fundamentação legal e de normas já exaradas pelo Conselho Nacional de Educação sobre o assunto.

5 - A condição subordinada e suplementar dos municípios na oferta da educação escolar persistiu até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Mesmo assim, em especial no Rio Grande do Sul, os municípios tiveram um papel muito expressivo e determinante na ampliação da oferta de matrícula no ensino público. Essa ação, entretanto, não estava acompanhada do reconhecimento legal para que as municipalidades constituíssem organizações locais com a competência de participarem efetivamente das decisões, tanto administrativas quanto políticas, referentes à expansão e responsabilidade quanto aos rumos da educação escolar municipal de forma autônoma.

6 - Com a Carta Constitucional de 1988, essa situação mudou e foi uma mudança substantiva, pois implicou na definição de atribuições e competências aos Municípios, agora constituídos como entes federados. Uma mudança dessa natureza, às vezes, leva tempo para ser absorvida e compreendida pelo conjunto dos sujeitos sociais. Tanto é verdade, que ainda hoje persistem concepções atreladas à organização político-administrativa do país antes de 1988. Essa constatação, antes de ser um defeito ou dificuldade, é uma característica da passagem de um paradigma para outro, presente no processo de permanente construção e aprendizagem humana, e vai sendo superado na medida em que avançam os debates, as reflexões e as elaborações coletivas da sociedade.

7 - A LDBEN, no conjunto de seu texto, reconhece e reafirma o município como ente federativo autônomo e, por sua vez, determina atribuições e competências, contribuindo para transcender a condição de subsistema do Estado antes existente. Isso pode ser constatado, em especial, com o exposto no artigo 11 dessa Lei e na supressão da *delegação de atribuições*, pois não se delega tarefas a quem já as possui intrinsecamente, porque definidas na Constituição e na legislação educacional.

8 - Dúvidas levantadas por diferentes instituições, levou o Conselho Nacional de Educação – CNE a se pronunciar sobre o assunto.

O Parecer CNE/CEB nº 12/97, no subitem 2.6, resgata os princípios constitucionais sobre a autonomia dos municípios e, quanto à legislação educacional afirma, (...) *A LDB, por seu turno, veio regulamentar a instituição dos sistemas municipais de educação (art.8º). Ainda, em artigos subsequentes, estão delimitadas as competências de cada um desses sistemas: Federal (art.16), Estaduais e do Distrito Federal (art.17) e Municipais (art.18). Isto posto, é de se entender que, tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não há que se falar em 'delegação de competências' a não ser as que lhe são inerentes. Ao referir-se, ainda, sobre delegação, continua o texto: quando há intenção da delegação esta deve vir claramente definida no texto legal. Assim, competências dos Conselhos Estaduais de Educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere.* (grifos da relatora)

9 - Essa compreensão é reafirmada no Parecer CNE/CEB nº 9/2000 ao declarar que *as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos* e que a LDBEN *reconhece explicitamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências (...)*, o que está expresso nos artigos 11 e 18. Sobre municípios que ainda não organizaram seus sistemas, o texto aponta a condição incompleta em que se encontram, pois, mesmo possuindo autonomia legal enquanto ente federativo são heterônomos quanto à existência de um sistema próprio de ensino e é incisivo quando diz: *No momento em que todo um novo ordenamento legal da educação nacional se impõe e se determina um tempo de transição, inclusive com o fixado pelo art. 89 da LDB e já vencido em 20/12/99, o melhor caminho (...) é o da constituição de sistemas próprios pelos municípios a fim de assumirem suas incumbências com sua autonomia também no campo do sistema de ensino.* No mesmo sentido se manifesta o Conselho Nacional no Parecer CNE/CEB nº 13/2000. (grifos da relatora)

10 - Com a persistência das dúvidas surgidas, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação solicitou uma manifestação do CNE sobre o *entendimento sobre o município enquanto sistema*. Para atender o pedido, foi exarado o Parecer CNE/CEB nº 30/2000, de relatoria do eminente Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury.

A complexidade e a profundidade com as quais o tema foi desenvolvido no referido Parecer, leva este Colegiado a reproduzir aspectos que foram destacados e que fundamentam a abordagem que está se propondo o presente ato do CEED, quais sejam: Noção de Sistema; Sistemas de Ensino na Constituição Federal de 1988 e Sistemas de Ensino e Lei de Diretrizes e Bases.

10.1 - *Noção de Sistema:*

(...) Entende-se sistema como elementos existentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.(...) Assim, sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos. Cita BOBBIO (Bobbio, Norberto, 1994) para destacar que 'sistema' equivale ao princípio que exclui a incompatibilidade das normas (...) cuja denominação própria é antinomia. Conclui esse aspecto, afirmando que é tarefa do órgão normativo, enquanto intérprete do texto legal elaborado pelo legislador, buscar eliminar questões que expressam a existência real ou suposta de antinomias. E o primeiro critério para isto é ancorar a interpretação na Lei Maior cujo caráter fundante de todas as normas é indiscutível.

10.2 - *Sistemas de Ensino na Constituição Federal de 1988:*

(...) ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro dos limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.(...) A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social como um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. (...) Os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência legal.(...) Junto com os princípios, deveres, financiamento, dentre outros, a Constituição (...) deixa a cargo destes sujeitos políticos, segundo suas Constituições e Leis Orgânicas, dispor sobre a respectiva organização administrativa. Nesta organização, supõe-se a existência de órgãos executivos e normativos e que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos de educação.

10.3 - *Sistemas de Ensino e Lei de Diretrizes e Bases:*

A LDB (...) reconhece explicitamente a existência do sistema federal e dos sistemas estaduais e municipais de ensino.(...) Disto tudo decorre a capacidade normativa que passa a usufruir o município, resultando daí a instituição de um órgão normativo próprio e autônomo. (...) Logo, as relações interfederativas não se dão por processo hierárquicos (...) Qualquer invasão de competências toma, então, um caráter anticonstitucional. (...) Uma dúvida que pode ter movido os consulentes pode ser o § único do art. 11 da LDB que diz: os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. O advérbio de tempo ainda, neste dispositivo, está significando além dessas, além desses e também, optar um dia, no futuro, se assim os municípios o desejarem a partir de sua base constitucional.

10.3.1 - Toda a abordagem feita reitera, por mais de uma vez ao longo do texto, o que já foi afirmado no início do presente Parecer: **a Constituição Federal deu aos municípios a titularidade de seus sistemas de ensino mesmo sem instituir seu modus operandi e a LDBEN procedeu à regulamentação.** Ainda objetivando esclarecimento, afirma o Parecer CNE/CEB nº 30/2000 que esta titularidade é mais do que uma forma (...) estabelece um campo de atuação dos municípios (...) Se não havia uma lei específica para dar conta da transição entre uma cultura integrada ou de subsistema ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração, isto não significa a não titularidade dos municípios nesta matéria e nem o impedimento deles se efetivarem como um sistema autônomo, ainda que progressivamente. (...) **A Organização da Educação Nacional (Título IV da LDBEN)** (...) deixa mais claras as competências bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos. (...) Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional e legal(...) De acordo com a LDB, os Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos dos seus respectivos sistemas de ensino.

10.3.2 - À imperiosa determinação para que se efetive a organização dos sistemas municipais de ensino fez com que ficasse explícito que Nem a Constituição, nem a LDB, nem os Pareceres projetam a constituição dos sistemas para um futuro indefinido.(...) O prazo máximo pressuposto para a adaptação das leis municipais instituidoras do sistema municipal de educação está dado pelo art.89 da LDB (...) Portanto, um retardamento quanto à efetivação desses sistemas só se justifica em casos muito excepcionais.

10.3.3 - Finalmente, vale ainda reproduzir a deliberação do CNE ao deixar claro que a base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do Município como pessoa jurídico-política de direito público interno e com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o Município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como entidade pública autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar.

10.3.4 - A aprovação unânime do teor do Parecer CNE/CEB nº 30/2000 revela o posicionamento do CNE quanto à institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios de sua autonomia e competência. (grifos da relatora)

11 – As razões que levam à expedição do presente ato estão, portanto, fundamentadas nos princípios constitucionais e na legislação educacional expressando, também por parte deste Colegiado o reconhecimento dos municípios como entes federativos autônomos e possuidores da titularidade quanto aos seus sistemas de ensino.

12 – Essa titularidade, como não foi assumida pelos municípios que ainda integram o Sistema Estadual de Ensino, devem ser urgentemente organizadas. Tal premência justifica-se, tendo em vista que o prazo dado pela LDBEN, nos artigos 88 e 89 já expirou e que, conforme o próprio CNE, é uma ação que visa beneficiar os níveis de atuação prioritária e/ou mesmo concorrenciais que as municipalidades possuem no âmbito da educação escolar.

13 – A existência constitucional, a instituição do órgão normativo, do órgão executivo, aliadas à presença das instituições previstas no art. 18 da LDBEN, impõem a complementação das normas organizativas do sistema de ensino municipal, considerando as competências na relação entre os diferentes âmbitos de sistemas de ensino.

14 – Os procedimentos necessários para a estruturação desses sistemas, além de cumprirem o disposto na LDBEN, em especial nos artigos 14 e 15, devem levar em conta os princípios constitucionais da gestão democrática, da participação, do pluralismo político, da impessoalidade, legalidade, moralidade, eficiência, assim como o fato da educação ser um direito social e, por isso, controlado e acompanhado pela sociedade em todos os seus momentos, sejam eles o da criação e composição do órgão normativo, o da elaboração das normas próprias de atuação e o da sua execução e implementação cotidiana. Esses princípios devem ser identificados nos atos legais de organização dos diferentes órgãos constituintes do sistema municipal de ensino.

15 – O processo de instituição dos sistemas municipais de ensino, não pode continuar indefinidamente, tendo em vista que a Constituição federal e a LDBEN estão em vigência há um longo tempo. A efetivação de ações conjuntas e cooperativas dos municípios com o Conselho Estadual de Educação deve estar presente nesse processo expressando a concretização da colaboração determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

16 – Assim sendo, devem os municípios que ainda integram o Sistema Estadual de Ensino, ultimar os encaminhamentos necessários à organização de seu sistema próprio, considerando o já expresso na legislação e os aspectos referidos no item 14 deste Parecer, informando este Colegiado por meio de documento próprio que encaminhe os atos legais dessa organização.

17 – A fim de expressar concretamente o reconhecimento e a afirmação dos municípios como entes federativos autônomos, o Conselho Estadual de Educação delibera por revogar o Parecer CEED nº 26/2005 e o Parecer CEED nº 400/2005, tendo em vista que não existe mais a figura da *delegação de atribuições*, pois o objeto dessas delegações que estavam sendo feitas até o presente momento, integra o leque de atribuições dos municípios, o que foi definido na Constituição Federal e regulado pela Lei federal 9394/96.

18 – Os municípios que, por motivos locais, optarem por continuarem integrados ao Sistema Estadual de Educação, conforme a autorização expressa no § único do art. 11 da LDBEN, devem encaminhar declaração nesse sentido ao Conselho Estadual de Educação até o dia 31 de março de 2008. Nessa declaração deve constar a justificativa da decisão, devidamente acompanhada da aquiescência das representações instituídas da comunidade escolar tanto da rede pública quanto da rede privada, quais sejam, pais, professores, funcionários e estudantes, assim como do órgão executivo e do órgão legislativo do município.

19 – A opção a que se refere o item anterior, caracteriza uma concessão da titularidade que possuem os municípios quanto aos seus sistemas próprios de ensino. Essa concessão, no entanto, não significa que o ente federativo esteja abrindo mão definitivamente do poder e da autonomia instituída pela legislação, pois o que a Lei concedeu, só ela pode revogar. Portanto, no momento em que a municipalidade revisar sua opção e decidir por organizar seu sistema municipal, retoma plenamente suas atribuições na esfera educacional.

20 – O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, considerando o disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, artigo 10, incisos II e III, se propõe a instituir, no prazo de até seis meses, um grupo de estudos e debates permanente com os Conselhos Municipais de Educação e com as Secretarias Municipais de Educação, por meio de suas representações estaduais, a fim de efetivar a cooperação e a colaboração previstas tanto na Carta Constitucional como na LDBEN.

21 - A fim de alcançar os objetivos aos quais se propõe, a instituição desse grupo e o seu respectivo regramento será construído de forma compartilhada com as entidades supracitadas.

22 - Face ao exposto, a Comissão de Legislação e Normas propõe a este Conselho que:

22.1 - oriente os Municípios a organizarem seus próprios sistemas municipais de ensino;

22.2 - estabeleça o prazo de 31 de março de 2008 para os municípios que não instituírem seu sistema de ensino declararem essa opção a este Colegiado nos termos do item 18;

22.3 - revogue o Parecer CEED nº 26/2005 e o Parecer CEED nº 400/2005;

22.4 - estabeleça os procedimentos contidos no item 14 deste Parecer.

Em 27 de março de 2006.

Maria Eulalia Pereira Nascimento – relatora

Angela Maria Hübner Wortmann

Carmem Dotto Soares de Soares

Cecília Maria Martins Farias

Indiara Souza

Renato Raúl Moreira

Sérgio Strelkovsky

Aprovado, por unanimidade, pelo Plenário, em sessão de 05 de abril de 2006.

Sônia Maria Seadi Veríssimo da Fonseca
Presidente