

AGUARDANDO HOMOLOGAÇÃO



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Educação/Diretoria de Educação Escolar Indígena de Porto Seguro		UF: BA
ASSUNTO: Consulta sobre a autorização das Escolas Indígenas Pataxó Barra Velha e Boca da Mata		
RELATORA: Suely Melo de Castro Menezes		
PROCESSO Nº: 23001.000820/2016-62		
PARECER CNE/CEB Nº: 2/2017	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 15/3/2017

I – RELATÓRIO

Trata o presente processo de consulta formulada pela Coordenação de Educação Escolar Indígena da Diretoria de Educação Escolar Indígena, ambas integrantes da Secretaria Municipal de Educação de Porto Seguro, BA, nos seguintes termos:

- 1. Como dar continuidade ao processo de autorização do Ensino Médio das Escolas Indígenas Barra Velha e Boca da Mata?*
- 2. Como resolver outro grande impasse, e acreditamos que seja o maior, que é o repasse total das verbas do governo federal para atender os alunos de Ensino Médio? Se o Ensino Médio pode ser ofertado pelo município e existe o regime de colaboração entre entes federativos, por que o repasse não é feito? De que maneira conseguiremos recebê-lo, uma vez que é de manifesto interesse das comunidades que este segmento seja ofertado pelo município e que esta seria a solução definitiva para os impasses?*

Os questionamentos formulados levam em conta a seguinte situação vivenciada pelas Escolas Indígenas Boca da Mata e Barra Velha, ressalvando-se que são admitidos como verdadeiros os fatos narrados na consulta em exame:

- que as Escolas Indígenas Boca da Mata e Barra Velha foram instituídas pelo Poder Público Municipal, por meio da Lei nº 1.049/2013, para oferta de Educação Indígena, abrangendo Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio;
- que o Município de Porto Seguro organizou seu sistema municipal de educação autônomo, possuindo um Conselho Municipal de Educação com competências normativas e deliberativas;
- que as escolas municipais em exame, respectivamente, foram objeto de processo de autorização que tramitou no Conselho Municipal de Educação de Porto Seguro, sendo objeto dos Pareceres nºs 17 e 18/2016, que abordaram o exame das condições de oferta de todos os níveis educacionais mantidos, incluindo o Ensino Médio;
- que das Resoluções CME nºs 93 e 94/2016 que, respectivamente, autorizaram a oferta de educação para as Escolas Boca da Mata e Barra Velha, foi retirado o Ensino Médio, sob argumentação de que a competência para a prática de tal ato seria do Conselho Estadual de Educação da Bahia;

• que, inquirido sobre a matéria, o Conselho Estadual de Educação da Bahia se considera incompetente para a autorização do Ensino Médio em escolas municipais que não lhe são jurisdicionadas, pois não integram o sistema estadual de educação.

Diante de tal impasse, este Conselho Nacional de Educação é instado a manifestar-se, o que faz com fundamento nas competências que lhe foram atribuídas, especialmente, pela Lei nº 9.131/95:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

(...)

f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino; (destaques nossos)

Análise

Passa-se ao exame individualizado de cada item questionado:

1. Como dar continuidade ao processo de autorização do Ensino Médio das Escolas Indígenas Barra Velha e Boca da Mata?

A análise da matéria demanda o estudo das disposições que regulam as competências de Estados e Municípios no âmbito educacional, iniciando-se pelo exame das normas constitucionais:

*Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **organizarão em regime de colaboração** seus sistemas de ensino.*

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

*§ 2º Os **Municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)*

*§ 3º Os Estados e o Distrito Federal **atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.** (Destaques nossos)*

No mesmo sentido, conferindo maior detalhamento à matéria, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), dispõe:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

(...)

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

(...)

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

(...)

*IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os **estabelecimentos do seu sistema de ensino;***

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, com prioridade, O Ensino Médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.061, de 2009)

(...)

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

*IV - autorizar, credenciar e supervisionar os **estabelecimentos do seu sistema de ensino;***

*V - oferecer a Educação Infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino somente 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.** (Destques nossos)*

(...)

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de Ensino Fundamental e Médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

(...)

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.

(...)

O exame dos dispositivos legais transcritos permite observar, com clareza, que a legislação definiu os âmbitos de atuação prioritária na Educação Básica entre Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que aos Municípios cabe a Educação Infantil e o Ensino Fundamental e aos Estados o Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Ao Distrito Federal cabem ambas as competências.

Resta evidenciado que em relação ao Ensino Fundamental, Estados e Municípios possuem competências complementares e concorrentes, sendo que relação à Educação Infantil e ao Ensino Médio há especificação de atuação prioritária de cada ente federado.

Ao município não é vedada a atuação no Ensino Médio, porém a lei traz limitações efetivas a tal permissivo, nos termos do inciso V do art. 11 da LDB, acima transcrito, ou seja, a atuação do município em outros níveis educacionais fica condicionada ao cumprimento de dois requisitos:

- a) atendimento pleno das necessidades de sua área de competência;
- b) manutenção com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No caso em exame, o Município de Porto Seguro, valendo-se das competências que lhe são conferidas pela legislação em vigor, nos termos transcritos neste estudo, criou escolas municipais indígenas, com o intuito de manter Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Nesse sentido, **não resta dúvidas que tais escolas integram o sistema municipal de educação, competindo ao Conselho Municipal de Educação a prática de todos os atos administrativos inerentes à oferta dos níveis educacionais a serem mantidos nas referidas escolas, independentemente das competências prioritárias de cada ente federado.**

Diferente seria se o município criasse escolas municipais tendentes à manutenção de Educação Infantil e Ensino Fundamental e, em regime de colaboração, cedesse espaços no mesmo prédio para funcionamento concomitante de escolas estaduais de nível médio.

Desta forma, não havendo interesse do Estado da Bahia na oferta de Ensino Médio nas Escolas Barra Velha e Boca da Mata, ao Conselho Municipal de Educação de Porto Seguro compete a prática de todos os atos autorizativos tendentes à regularização da vida escolar dos alunos eventualmente matriculados no Ensino Médio nelas oferecido.

O aspecto da omissão do Estado em relação à universalização da oferta de Ensino Médio, agravada nestes casos concretos por tratar-se da modalidade de Educação Indígena, será abordado no próximo item deste estudo.

2. Como resolver outro grande impasse, e acreditamos que seja o maior, que é o repasse total das verbas do governo federal para atender os alunos de Ensino Médio? Se o Ensino Médio pode ser ofertado pelo município e existe o regime de colaboração entre entes federativos, por que o repasse não é feito? De que maneira conseguiremos recebê-lo uma vez que é de manifesto interesse das comunidades que este segmento seja ofertado pelo município e que esta seria a solução definitiva para os impasses?

A legislação transcrita evidencia de forma incontroversa que ao município não é vedada a atuação no Ensino Médio. Porém, o ente federado responsável por esse nível da Educação Básica, bem como por promover a sua universalização, nos termos da Emenda Constitucional nº 59/2009, é o Estado. Nos casos em epígrafe, tal circunstância é ainda agravada por tratar-se de Educação Indígena, já que este Conselho se posicionou, por meio da Resolução CNE/CEB nº 5/2012, no seguinte sentido:

Art. 25 Constituem atribuições dos Estados:

I - ofertar e executar a Educação Escolar Indígena diretamente ou por meio de regime de colaboração com seus Municípios;

(...)

III - criar e regularizar as escolas indígenas como unidades próprias, autônomas e específicas no sistema estadual de ensino;

§ 1º As atribuições dos Estados com a oferta da Educação Escolar Indígena poderão ser realizadas em regime de colaboração com os municípios, ouvidas as comunidades indígenas, desde que estes tenham se constituído em sistemas de educação próprios e disponham de condições técnicas e financeiras adequadas.

§ 2º As atribuições dos Estados e do Distrito Federal se aplicam aos Municípios no que couber.

Art. 26 Constituem atribuições dos Conselhos de Educação:

I - estabelecer critérios específicos para criação e regularização das escolas indígenas e dos cursos de formação de professores indígenas;

II - autorizar o funcionamento e reconhecimento das escolas indígenas e dos cursos de formação de professores indígenas;

III - regularizar a vida escolar dos estudantes indígenas, quando for o caso.
(Destaques nossos)

Desta forma, resta igualmente incontroverso, caso sejam pertinentes as informações constantes da consulta em exame quanto à existência de demanda para Ensino Médio nas localidades nas quais funcionam as Escolas Municipais Barra Velha e Boca da Mata e, ainda, que não existam escolas estaduais aptas ao atendimento dessas eventuais demandas, **que o Município de Porto Seguro está atuando em área prioritária do Estado.**

Em razão desses elementos, considerando verdadeiras as premissas nas quais se embasa este estudo, o encaminhamento ideal da matéria seria a celebração do regime de colaboração entre Estado e Município, com a finalidade de **viabilizar a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para custeio do Ensino Médio em tais Escolas Municipais.** (Destaque nosso)

Há novamente que examinar-se a legislação e as normas em vigor, para entendimento pleno da matéria. Segundo a Lei nº 11.494/2007:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 1º Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da Educação Básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

(...)

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

De acordo com o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007:

Art. 3º Para os fins do disposto no art. 9º, § 1º, da Lei nº 11.494/2007, os recursos serão distribuídos considerando-se exclusivamente as matrículas presenciais efetivas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, da seguinte forma:

I - Municípios: Educação Infantil e Ensino Fundamental;

II - Estados: Ensino Fundamental e Ensino Médio; e

III - Distrito Federal: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Na prática, observada a legislação e as normas que regulamentam a utilização dos recursos do FUNDEB, o Município não receberá recursos do Fundo para a manutenção de níveis de ensino distintos de sua área prioritária de atuação – Educação Infantil e Ensino Fundamental. É em virtude disso que as consulentes se referem à impossibilidade de utilização de verbas que elas denominam, imprecisamente, recursos federais. O FUNDEB, fundo de natureza contábil, é constituído de recursos oriundos dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União.

De fato, na situação atual das Escolas Municipais Barra Velha e Boca da Mata não há possibilidade legal de utilização dos recursos do FUNDEB para custeio do Ensino Médio mantido pelo Município nos termos das disposições acima transcritas.

A solução para tal impasse seria, logicamente, a celebração do tão preconizado regime de colaboração entre o Município e o Estado. Referindo-se aos termos da consulta, há que se destacar que o regime de colaboração precisa ser celebrado para existir.

Enquanto os entes federados envolvidos não definirem os termos de eventual colaboração, a mesma, com as exceções das áreas já definidas em lei, não existe na prática.

II – VOTO DA RELATORA

Nos termos deste Parecer, nos casos em estudo, não encontramos óbice para que os entes federados analisem formas dos alunos matriculados nas escolas municipais em comento serem lançados no censo escolar, que regula a distribuição automática dos recursos do FUNDEB, como pertencentes ao sistema estadual, oferecido em regime de convênio com o Município, à semelhança do que é realizado com as instituições privadas sem fins lucrativos que atuam na Educação Infantil e na Educação do Campo e que se beneficiam de recursos do FUNDEB na qualidade de conveniadas.

Mediante tal ajuste, havendo verba oriunda do FUNDEB, poderia o Estado arcar direta ou indiretamente com o pagamento das despesas de remuneração de pessoal e de custeio na oferta do Ensino Médio nas Escolas Municipais Barra Velha e Boca da Mata.

O regime de colaboração é previsto constitucionalmente e deixa ampla abrangência para que os entes federados atuem conjuntamente em benefício da Educação Básica pública. O espírito da norma é a união de esforços em prol da causa educacional.

Salvo melhor juízo, os casos em exame se enquadram exatamente nesse conceito.

Brasília (DF), 15 de março de 2017.

Conselheira Suely Melo de Castro Menezes – Relatora

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto da Relatora.

Sala das Sessões, em 15 de março de 2017.

Conselheiro José Francisco Soares – Presidente

Conselheiro Ivan Cláudio Pereira Siqueira – Vice-Presidente