



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Municipal de Educação de São Paulo		UF: SP
ASSUNTO: Consulta sobre autorização de funcionamento e supervisão de instituições privadas de Educação Infantil		
RELATOR: Ulysses de Oliveira Panisset		
PROCESSO N.º: 23001.000246/2001-66		
PARECER N.º: 34/2001	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 05/11/2001

I – RELATÓRIO

1. Histórico:

O Senhor Presidente do Conselho Municipal de Educação da cidade de São Paulo, Conselheiro Nacim Walter Chieco, endereçou a este Conselho o Ofício CME n° 058/01, de 21 de agosto passado, nos seguintes termos:

“Senhor Presidente,

Dirijo-me a Vossa Excelência para, uma vez mais, solicitar a imprescindível e valiosa colaboração desse Colegiado no sentido de analisar e elucidar questão relativa à aplicação do dispositivo da Lei Federal n° 9.394/96 (LDB), com base na alínea “g” do § 1° do artigo 9° da Lei Federal n° 4.024/61, conforme alteração pela Lei Federal n° 9.131/95 e no artigo 90 da LDB.

A questão surgida refere-se à competência para autorizar o funcionamento e supervisionar instituições privadas de educação infantil.

O assunto foi objeto do Parecer CME n° 15/01, aprovado por este Conselho em 02 de agosto de 2001.

Juntamente com o mencionado Parecer, relacionados ao mesmo assunto seguem os seguintes documentos:

- 1. Parecer CEE n° 112/01, de 30/05/01*
- 2. Parecer CME n° 10/01, de 10/05/01 (umas das consultas)*
- 3. Indicação CME n° 01/01, de 15/03/01*
- 4. Parecer CEE n° 456/99, de 24/09/99*
- 5. Indicação CEE n° 04/99, de 30/06/99.*

Da farta documentação contida nos pareceres e indicações acima listados, extrai-se clara diferença quanto ao entendimento das normas legais vigentes, entre os egrégios Conselhos Estadual de São Paulo e Municipal da capital do mesmo Estado.

Pode-se sintetizar a divergência entre os dois respeitáveis colegiados, da seguinte forma:

- a) O CEE/SP, no Parecer CEE nº 112/2001, de 30/05/01, afirma que “o Art. 18 da LDB estabelece que apenas as ‘instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada’ (inciso II), estão compreendidas no sistema de ensino municipal”. E prossegue, “Se a **instituição** privada mantiver educação infantil e **também** qualquer das demais etapas (níveis) da educação básica, **deixará de ser uma instituição de educação infantil** e passará a ser uma instituição de educação básica, cuja competência para autorizar e supervisionar será efetivamente do sistema estadual de educação” (todas os grifos são do próprio texto transcrito).
- b) O CME/SP por seu turno, no Parecer CME nº 15/01, de 02/08/01, conclui: “O Conselho Municipal de Educação de São Paulo reafirma os termos da Indicação CME nº 01/01 (de 15/03/01), mantendo o entendimento de que as instituições privadas de educação infantil integram o sistema municipal de ensino, ainda que ofereçam no mesmo local outras etapas da educação básica”.

Ao final do Parecer CME nº 15/01, conclui o ilustre relator pelo encaminhamento do assunto “ao Conselho Nacional de Educação solicitando análise e manifestação”.

2. Mérito:

Desde logo, é oportuno lembrar que, em relação a sistemas de educação, a Câmara de Educação Básica do CNE já aprovou dois pareceres (Parecer CNE/CEB nº 09/2000, de 16/02/2000 e Parecer CNE/CEB nº 30/2000, de 12/09/2000), ambos tendo como relator o ilustre Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury). Isto posto, muito provavelmente, bastaria o exame dos mesmos para que a questão posta fosse dirimida. Entretanto, considerada a relevância dos dois colegiados e a possibilidade da permanência, ainda, de alguma dúvida, mesmo depois do estudo dos dois pronunciamentos, é propósito do relator deste deter-se um pouco mais na especificidade do problema em tela.

Para que não parem dúvidas quanto à legalidade do pronunciamento deste Colegiado, em situações desta natureza, nunca será demais lembrar os fundamentos nos quais se apoia para fazê-lo.

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 dispõe, em seu artigo 90, **verbis**:

“Art. 90 – As questões suscitadas na transição entre o regime anterior e o que se institui nesta Lei serão resolvidas pelo Conselho Nacional de Educação ou mediante delegação deste, pelos órgãos normativos dos sistemas de ensino, preservada a autonomia universitária”.

Torna-se clara a inviabilidade da delegação que o próprio artigo prevê, quando a questão suscitada decorre de entendimentos opostos de dois órgãos normativos de sistemas diferentes.

Ainda nesta mesma linha, cabe invocar a Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que alterou dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 para, entre outras providências, instituir este Conselho e definir-lhe as competências. A referida norma legal, em seu artigo 9º, § 1º, alínea “g” incumbe à CEB/CNE “analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica”.

É de todo recomendável a leitura atenta dos pareceres já citados e, especificamente, o Parecer CNE/CEB nº 30/2000, quando sob o título “**Sistemas de Ensino na Constituição Federal de 1988**”, trata das competências da União, dos Estados e dos Municípios. Entre outras coisas, é ali lembrado “que 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 de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias” de cada qual.

Na mesma linha, é lembrado que, no tocante à educação, “a Constituição deixa claro, no art. 211, que **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**” Na continuação, o parecer ressalta que a organização desses sistemas e o seu modo de funcionamento ficam sob a esfera de autonomia de cada ente federativo, “obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional”.

Vai ficando nítida na leitura recomendada, a desnecessidade da disputa por competências, uma vez que a Constituição e a LDB as definem de modo límpido, orientado para o campo da colaboração. Assim, o artigo 211, no seu § 1º, esclarece o que cabe à União, quanto a essa colaboração, bem como aos Estados e ao Distrito Federal. O § 2º, ao tratar dos Municípios atribui-lhes atuar “prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”.

Toda a LDB é, conseqüentemente, quanto às competências, apenas uma decorrência da Constituição Federal. E, em seus artigos 11 e 18, elas se tornam ainda mais claras.

O art. 11, III e IV, inclui entre as competências dos sistemas municipais “baixar normas complementares” para as escolas neles incluídas, além de “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos” desses sistemas. Talvez seja conveniente observar que, no artigo 11, a LDB usa a palavra “estabelecimentos”, enquanto no art. 18 fala em “instituições”, certamente sem que a intenção seja atribuir aos referidos vocábulos significados diferentes.

O que deve ser ressaltado é o aparecimento da “capacidade normativa” nos municípios, daí resultando a necessidade da criação, neles, dos respectivos Conselhos Municipais de Educação, com a devida autonomia. E aqui, vale citar, mais uma vez, o Parecer 30/2000, quando enfatiza: “Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal”.

Na mesma direção progride a reflexão, para acrescentar: “A **lógica** do modelo constitucional vigente e da LDB presumem a inexistência de incompatibilidades reais ou supostas, seja pela repartição de atribuições, seja pelo princípio da colaboração, seja pelas finalidades comuns”.

E o arremate do pensamento é definitivo, quanto a esse trabalho colaborativo: “**Qualquer invasão de competências toma, então, um caráter anticonstitucional**” (grifei).

A despeito de tudo já falado, ainda assim é compreensível que as dúvidas possam permanecer, quando há visões distintas em torno de um mesmo ponto. Certamente, terá sido com esta compreensão que o legislador colocou na LDB o artigo 90, elegendo um órgão normativo nacional para resolver “as questões suscitadas na transição”, na esfera administrativa.

Voltando ao caminho que vinha sendo seguido, é interessante registrar que o estímulo ao regime de colaboração esteve sempre tão presente na *mens legis* que a despeito do estímulo à criação dos sistemas municipais de ensino, o parágrafo único do artigo 11 acrescentou que “Os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou **compor com ele um sistema único de educação básica**” (grifei). Somente neste caso a escola (estabelecimento, instituição, educandário ou qualquer outro dos muitos nomes comumente usados), que oferece educação infantil estaria envolvida nesse sistema de ensino peculiar.

Como acentua o Parecer já tantas vezes invocado, “**Lógica e juridicamente**, não se poderia mais entender os já constituídos sistemas municipais de ensino como redes ou como dependentes de autorização ou delegação estadual, na medida em que aos municípios se assegura (agora), auto-organização política dotada de autonomia, segundo o art. 29 da Constituição Federal e campos de normatização própria, segundo os artigos 29 e 30, associados ao art. 211”.

Não será ocioso repetir, dada a sua relevância, que a LDB estabelece entre as incumbências dos Estado, “**definir, com os Municípios** (grifei), 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 (artigo 10, II)”.

Ora, se o ensino fundamental merece essa ênfase explícita sobre a importância da busca de “formas de colaboração” visando ao seu atendimento pleno, tudo aponta, também, na direção de um procedimento semelhante, quando a etapa considerada for a educação infantil (ver, também, as metas 19 e 20 do Título V – Financiamento e Gestão, da Lei nº 10.172 de 09 de Janeiro de 2001 – PNE).

Admitir-se, à luz da legislação em vigor, o entendimento contido no Parecer CEE/SP nº 112/01, segundo o qual, quando “a instituição privada mantiver educação infantil e, **também** qualquer das demais etapas da educação básica, **deixará de ser uma instituição de educação infantil**”, passando a ser “uma instituição de educação básica, cuja competência para autorizar e supervisionar será efetivamente do sistema estadual”, afigura-se-nos, *data maxima venia*, como uma conclusão sem endosso legal. O fundamento para a nossa conclusão está no próprio artigo 17 da LDB, que define a composição dos sistemas estaduais de ensino. Nele, ao tratar das entidades que os integram, não permite, no inciso III, mais de uma leitura. São parte desses sistemas “as **instituições** (grifamos) de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada”. Portanto, não instituições privadas que mantenham **toda a educação básica, mas apenas as duas etapas nomeadas no inciso**.

Sintetizando, delegação caberia no regime anterior, quando os sistemas municipais de ensino inexistiam. Por isto mesmo foi que o Parecer nº 30/2000 lembrou que o Título IV da LDB – **Da Organização da Educação Nacional** – “reforça o regime da colaboração e deixa ainda mais claras as competências bem como as necessidades dos Municípios se organizarem como

sistemas autônomos” (grifei). E nisto os artigos 11 e 18 não deixam margem a mais de uma interpretação. Ao Município incumbe “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino” (art. 11, inciso I); “baixar normas complementares para o seu sistema” (inciso III); “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seus sistemas” (inciso IV), neles incluídas sem nenhuma dúvida, suas escolas de educação infantil e as da mesma etapa **criadas e mantidas pela iniciativa privada** (grifei).

Ainda quanto ao artigo 18, em torno do qual parece girar a dúvida suscitada, é de se admitir que a lei não diz, explicitamente, que as instituições (escolas, educandários, estabelecimentos ou qualquer outro nome que se utilize), podem estar sob a jurisdição de mais de um sistema. Entretanto, como decorrência dos artigos 9º, 10, 11, 16, 17 e 18 é precisamente isto que acontece, como uma conseqüência natural da aplicação dos mesmos. Há instituições que desenvolvem educação básica e, ao mesmo tempo, educação superior. Quando se trata de instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram elas o sistema federal de Ensino (art. 16, LDB). Se ministram também ensino fundamental e médio, nestas duas etapas da educação básica integram o sistema estadual de educação onde se localiza a escola. (artigo 17, III). Em outras palavras, trata-se de uma mesma instituição cujos cursos superiores estão compreendidos no Sistema Federal e que nas etapas mencionadas da educação básica (ensino fundamental e ensino médio), vincula-se ao sistema estadual respectivo (artigo 17, III). Se além dos cursos mencionados a mesma instituição também atuar na educação infantil, estará sob jurisdição do sistema municipal, quanto à referida etapa da mesma educação básica.

Não há como ver de outro modo, diante da exemplificação acima. O que ocorreu, no início da vigência da LDB, foi que alguns sistemas estaduais tiveram certa resistência em aceitar essa dupla ou até tripla vinculação de uma mesma entidade a diferentes sistemas. Mas foi assim que a lei quis. E a verdade é que existe elevado número delas, nessa múltipla vinculação. Que, de resto, não parece estar criando qualquer impossibilidade de ser vivenciada. Foi uma opção do legislador. Em lugar de apenas um sistema nacional de educação, “um sistema plural e descentralizado”.

Antes de finalizar, mais uma citação do Parecer CNE/CEB nº 30/2000, que o Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury relatou com tanta lucidez:

“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 com autonomia dentro do 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 política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar”.

Também, não será demais acrescentar que, ao estimular à criação, em número cada vez maior, de sistemas municipais de educação, estar-se-á contribuindo para aumentar a participação das comunidades locais na busca da expansão e da melhoria da educação no nível

e nas etapas da responsabilidade desses entes federativos. Aliás, é precisamente esta a meta nº 21 do Título V Financiamento e Gestão do PNE.

Certamente, terá sido dentro deste espírito que o próprio Conselho Estadual de Educação de São Paulo, ao aprovar sua Indicação CEE/SP nº 10/97, quando justamente pretendia o contrário, isto é, que municípios da área do ABCD assumissem a autorização, o credenciamento e a supervisão de estabelecimentos de educação infantil, **mesmo sem que ainda houvessem optado pela criação dos próprios sistemas**, assim lecionou:

“Em diferentes momentos a lei utiliza expressões como “colaboração, integração, articulação de sistemas”. Essas expressões são intuitivas e independem, pois, de definição. Tentar estabelecer limites para eles seria uma forma de inibir a criatividade e reduzir a autonomia dos sistemas, aos quais cabe buscar os melhores instrumentos para atuação harmônica e produtiva”.

Enfim, que não seja esquecido o art. 89 da mesma LDB já tantas vezes invocada:

“Art. 89 – As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino”.

E quais são esses sistemas? Sistema estadual de ensino, se mantidas pelo Poder Público Estadual ou pelo Distrito Federal, quando for o caso (artigo 17, LDB). Sistema Municipal de Ensino, se mantidas pelo Poder Público Municipal ou se criadas e mantidas pela iniciativa privada (Art. 18, LDB).

II – VOTO DO RELATOR

O relator vota no sentido de que se responda à indagação do egrégio Conselho Municipal de Educação de São Paulo, informando que estabelecimentos (instituições ou escolas) criados e mantidos pela iniciativa privada e que ministram educação infantil terão essa etapa da educação básica integrada ao respectivo sistema municipal de educação, mesmo quando o estabelecimento ministre outras etapas, que estejam vinculadas a outros sistema de ensino.

É conveniente que cópias deste parecer sejam encaminhadas não somente ao Conselho Municipal de Educação de São Paulo e ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, como também ao Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação – CONSED, à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e à Associação Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

Brasília(DF), 05 de novembro de 2001.

Conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do Relator.

Sala das Sessões, em 05 de novembro de 2001

Conselheiro Francisco Aparecido Cordão – Presidente

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury – Vice-Presidente