



CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PRAÇA DA REPÚBLICA, 53 - FONE: 255-2044.

CEP: 01045-903 - FAX: Nº 231-1518

PROCESSO CEE Nº: 581/2002

INTERESSADO : Conselho Estadual de Educação

ASSUNTO : Estabelece orientações para o exercício das atividades previstas no Artigo 64, LDB (Lei nº 9394/96) que trata da Formação dos Especialistas de Educação.

RELATOR : Cons João Gualberto de Carvalho Meneses

INDICAÇÃO CEE Nº 23/2002 CES Aprovada em 04-12-2002

CONSELHO PLENO

1. RELATÓRIO

1.1. Até a vigência da última Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nº 5692/71) as condições para a formação e o exercício das atividades (cargos e funções) dos especialistas de educação estavam regulamentadas. O MEC (Ministério da Educação e Cultura) periodicamente baixava Portarias regulamentando a expedição de REGISTRO de administradores (diretor de escola), do supervisor e inspetor escolar (ou de ensino, pedagógico, escolar) e do orientador educacional. Em 1998 foi revogada a última Portaria Ministerial que tratava de Registro DE PROFESSORES E ESPECIALISTAS EM EDUCAÇÃO. O motivo alegado era o de que a nova LDB não mencionava a exigência do registro e que as condições para o exercício profissional ficava a cargo dos sistemas e unidades escolares.

1.2 Esta matéria tem sido debatida nas reuniões da Câmara de Educação Superior. Em decorrência, a Presidência da Câmara encaminhou pedido de Parecer sobre o assunto à Prof^a Nina Beatriz Stocco Ranieri, constante do Anexo 1 desta Indicação. Em atenção ao pedido a citada jurista se pronunciou em duto Parecer constante do Anexo 2, desta Indicação e a qual fica incorporada.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

1.3 Este Conselho aprovou a Indicação CEE Nº 12/2000 que dá “*orientação ao sistema estadual de ensino a respeito da qualificação necessária de docentes para ministrar aulas nas disciplinas do currículo da educação básica*”; mas, nada estabeleceu sobre os especialistas de educação.

1.4. Têm chegado a este Conselho consultas a respeito da formação dos profissionais de educação, especialmente sobre o exercício do cargo e função de diretor de escola.

As dúvidas decorrem, principalmente, do fato de as normas referentes à carreira do magistério público estadual terem exigido qualificação em nível de pós graduação para o provimento dos cargos e funções de especialistas de educação.

Evidentemente, tais normas não são inteiramente aplicáveis no recrutamento de especialistas dos sistemas municipais de ensino e nas escolas privadas.

Por isso, a Câmara de Ensino Superior considera do maior interesse e oportunidade a análise das questões suscitadas pelo Artigo 64, da LDB e, assim, a presente Indicação vêm propor orientações sobre a matéria.

1.5. Em primeiro lugar convém colocar o que dispõe o Artigo 64 da LDB sobre a formação de profissionais de educação: “*Art. 64- A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional*”.

1.5.1. Como se vê são 2 (duas) as possibilidades oferecidas para a **formação**:

- cursos de graduação em pedagogia;



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

- em nível de pós-graduação.

Em ambos os casos, isso fica “a critério da instituição de ensino”.

1.5.2. Assim, *data vênia*, não estão descartadas as **habilitações** constantes do Curso de Pedagogia; pelo contrário, elas podem existir, se isso dispuser a organização do Curso. A propósito, o Conselho Nacional de Educação, pelo Parecer CNE Nº 115/99 orientou no sentido de que seja incentivada a criação dos Programas de Mestrado Profissional para a formação dos especialistas. Entretanto, tal providência, além de tomar tempo para sua implantação, está distante da realidade escolar brasileira, e só pode ser entendido como um desiderato, sem considerar que ela não é uma norma imperativa, visto que chocaria com a disposição descentralizadora preconizada no artigo 64, *in fine* (competência das instituições de ensino).

1.6. É conveniente que se faça aqui algumas ponderações sobre o nível de pós-graduação, como estabelece o inciso III, do Artigo 44, da LDB:

“A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I – cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino;

II – de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

IV – de extensão, abertos a candidatos aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino”.

1.6.1. O inciso III, acima, ao definir a pós-graduação estabelece que a educação superior compreende (duas) atividades principais: **programas** de mestrado e doutorado e **cursos** de especialização, aperfeiçoamento e **outros**. Por oportuno, deve-se lembrar que esta nova nomenclatura substitui, com vantagens, as respectivas denominações de **stricto e lato sensu**.

1.7 Quanto a formação dos profissionais de educação, como dispõe o Artigo 64, poderá ser feita em cursos de graduação em Pedagogia, em programas de mestrado e doutorado e, igualmente, em cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros.

Este assunto vem sendo discutido pelos conselhos Nacional e neste Estadual de Educação. Nos termos do Artigo 9º, Inciso VII, da LDB, a União incumbir-se-á de *baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação*, o **que tem sido feito**, especialmente, para as instituições **vinculadas** ao sistema federal de ensino.

No caso do Estado de São Paulo, este Conselho baixou as normas de autorização e funcionamento dos cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão pela Deliberação CEE Nº 09/1998.

1.7.1 As instituições de ensino situadas no Estado de São Paulo e não jurisdicionadas ao Sistema Estadual de ensino do Estado deverão solicitar ao Conselho Estadual de Educação aprovação de curso de especialização previstos no artigo 64 da Lei de Diretrizes e Bases, para os fins desta Indicação.

1.8 Os incisos do Art. 61 da LDB dispõem que a formação dos profissionais de educação terá como fundamentos:

“I- a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;



II- aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades.”

Estão aí ressaltados os requisitos obrigatórios aos profissionais da educação: **a capacitação em serviço e a realização de estágio.**

1.9. Nessa mesma linha o Parágrafo único, do Art. 67, da LDB, ao tratar da valorização dos profissionais da educação, insiste naquela norma, citada no item acima, ao dispor que *“a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino”*.

2. CONCLUSÃO

2.1. Pelo exposto pode-se concluir que o exercício de atividades (cargo ou função) de administração (diretor ou gestor de escola), de planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica, jurisdicionadas ao sistema escolar do Estado de São Paulo, pode ser exercida por:

2.1.1. portador do REGISTRO expedido pelo MEC, nos termos da legislação anterior à vigência da Lei nº 9.394/96;

2.1.2. Licenciado ou Graduado em Pedagogia na respectiva área ou áreas do cargo ou função a ser exercida;

2.1.3. mestres e doutores em educação, formados por programas recomendados, em área específica, relativa ao cargo ou função a ser exercido;

2.1.4. portadores de certificados de conclusão de cursos de especialização, desde que destinados à formação do especialista em educação e aprovados previamente pelo Conselho Estadual de Educação.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

2.2. Os pedidos para a aprovação dos cursos referidos no item 2.1.4 acima deverão ser apresentados nos termos da Deliberação CEE nº 09/98, inclusive para as instituições de ensino situadas no Estado de São Paulo e não jurisdicionadas ao sistema estadual de ensino.

2.3. Será sempre obrigatória, sob a forma de estágio supervisionado, a prática das atividades correspondentes às atividades dos profissionais de educação básica.

2.4. A experiência docente mínima de 2 (dois) anos é pré-requisito para o exercício das atividades (cargos ou funções) dos profissionais de educação básica.

São Paulo, em 13 de novembro de 2002.

Cons. João Gualberto de Carvalho Meneses
Relator

3. DECISÃO DA CÂMARA

A CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR adota, por unanimidade como sua Indicação, o Voto do Relator.

Presentes os Conselheiros: Ada Pellegrini Grinover, Andraci Lucas Veltroni Atique, Angelo Luiz Cortelazzo, Arthur Fonseca Filho, Cláudio Benedito Gomide de Souza, Fábio Romeu de Carvalho, João Gualberto de Carvalho Meneses, Mário Vedovello Filho, Sonia Aparecida Romeu Alcici e Vera Aparecida Taboada de Carvalho Raphaelli.

Sala da Câmara de Educação Superior, em 13 de novembro de 2002.

Cons^a Ada Pellegrini Grinover
Presidente da CES



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

DELIBERAÇÃO PLENÁRIA

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão da Câmara de Educação Superior, nos termos do Voto do Relator.

Sala “Carlos Pasquale”, em 04 de dezembro de 2002.

FRANCISCO JOSÉ CARBONARI
Presidente



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

ANEXO 1

São Paulo, 10 de Outubro de 2002.

Prezada Dra. Nina:

Em sessão ontem realizada, a Câmara de Educação Superior do Conselho Estadual de Educação deliberou, por unanimidade, submeter-lhe consulta, com pedido de parecer, a respeito de matéria em que Vossa Excelência se destaca por seus profundos e notórios conhecimentos.

Trata-se de proposta de indicação, de autoria do Conselheiro João Gualberto de Carvalho Meneses, que estabelece orientações para o exercício das atividades previstas no art. 64 da LDB (Lei nº 9394/96), o qual trata da Formação dos Especialistas de Educação.

Preocupada com a qualidade do ensino e com a adequada preparação dos que vão exercer atividades de administração (diretor ou gestor de escola), de planejamento, inspeção, supervisão e orientação nos estabelecimentos de educação básica jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo, a proposta, no nº 2.1.4 das Conclusões, abre o exercício dos referidos cargos ou funções aos “portadores de certificados de cursos de especialização destinados à formação de especialista em educação”, mas desde que os referidos cursos sejam previamente aprovados pelo Conselho Estadual de Educação. O controle do CEE seria, assim, necessário para os especialistas que vão exercer funções no sistema de ensino básico estadual, encontrando sua justificativa na proliferação de cursos de especialização, não sujeitos à jurisdição do CEE, freqüentemente de baixa qualidade, e ao fato de o CNE não mais exigir autorização prévia para sua criação e funcionamento.

Caso Vossa Excelência entenda juridicamente sustentável a proposta subsumida ao nº 2.1.4 das Conclusões, coloca-se, como segunda indagação, a questão de se saber se o CEE poderia submeter cursos de



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

especialização, não sujeitos à sua jurisdição, à sua aprovação, a pedido dos interessados, para efeito do cumprimento do previsto na referida conclusão.

Para tanto, a CES submete a Vossa Excelência os seguintes quesitos:

1- Abrindo o CEE o exercício de atividades de administração (diretor ou gestor de escola), de planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica, jurisdicionada ao sistema escolar do Estado de São Paulo, a portadores de certificados de conclusão de cursos de especialização destinados à formação do especialista em educação, pode o mesmo Conselho estabelecer a condição de que referidos cursos sejam aprovados previamente pelo CEE, nos termos da Deliberação CEE nº 09/98, excluindo-se os especialistas formados por instituições vinculadas ao sistema federal de ensino?

2- Em caso de resposta positiva, pode o CEE submeter cursos de especialização, não sujeitos à sua jurisdição, à sua aprovação, a pedido dos interessados, para efeito do exercício das atividades acima descritas?

A consulta está acompanhada dos documentos pertinentes.

Em nome da Câmara de Educação Superior, agradeço antecipadamente a importante colaboração que Vossa Excelência prestará a todo o CEE, solicitando a gentileza de comunicar a aceitação da incumbência e o prazo necessário à elaboração do parecer.

Renovando os protestos de elevada estima e consideração, envio-lhe

Cordiais saudações.

Ada Pellegrini Grinover

Presidente da Câmara de Educação Superior
do Conselho Estadual de Educação

Ex.ma Sra. Dra.
Nina Beatriz Stocco Ranieri
São Paulo - SP



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

ANEXO 2

Nina Beatriz Stocco Ranieri

Professora Doutora da Faculdade de Direito
Da Universidade de São Paulo

A Consulta

1- Honra-nos E. Câmara de ensino Superior do Conselho Estadual de Educação com consulta formulada por sua Presidente, Prof^a Dra. Ada Pellegrini Grinover, acerca de matéria relacionada à garantia de padrão de qualidade nos estabelecimentos de educação básica jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo.

Trata-se de analisar, do ponto de vista jurídico, uma das conclusões alçadas em proposta de indicação, de autoria do Conselheiro João Gualberto de Carvalho Meneses, que estabelece orientações para o exercício das atividades previstas no art. 64 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/96), nos seguintes termos:

“2.1- Pelo exposto pode-se concluir que o exercício de atividades (cargo ou função) de administração (diretor ou gestor de escola), planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica jurisdicionadas ao sistema escolar do Estado de São Paulo pode ser exercida por:

(.....)

2.1.4- Portadores de certificados de conclusão de cursos de especialização, desde que destinados à formação de especialistas em educação e aprovados previamente pelo Conselho Estadual de Educação.”

Determina o citado art. 64 que “a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em Pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional”.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Considerando que os cursos de especialização constituem modalidade de pós-graduação (art. 44, III da LDB) e que as instituições de ensino superior privadas que os ministram encontram-se liberadas de submeter-se à autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, por força da Resolução CNE/CES nº 1, de 03/04/01 (art. 6º), junto aos órgãos competentes do sistema de ensino federal, ao qual se submetem (art. 16, II, da LDB); entende o E. Conselho Estadual de Educação que deveria exercer o controle de qualidade nesses casos, em razão da “proliferação de cursos de especialização não sujeitos à sua jurisdição, freqüentemente de baixa qualidade, e do fato de o Conselho Nacional de Educação não mais exigir autorização prévia para a criação e o funcionamento dos mesmos.”

Diante dessas circunstâncias, submete-nos a E. Câmara de Educação Superior os seguintes

Quesitos:

“1- Abrindo o CEE o exercício de atividades de administração (diretor ou gestor de escola), de planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica, jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo, a portadores de certificados de conclusão de cursos de especialização destinados à formação de especialista em educação, pode o mesmo Conselho estabelecer a condição de que referidos cursos sejam aprovados previamente pelo CEE, nos termos da Deliberação nº 09/98, excluindo-se os especialistas formados por instituições vinculadas ao sistema federal de ensino ?”

“2- Em caso de resposta positiva, pode o CEE submeter cursos de especialização, não sujeitos à sua jurisdição, à sua aprovação, a pedido dos interessados, para efeito do exercício das atividades acima descritas?”

Bem examinadas as questões levantadas, passamos a opinar, na seguinte conformidade: I) partindo da organização da educação nacional, são examinadas as competências da União e dos Estados e dos respectivos sistemas de ensino; a seguir, (II) é analisado o princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino, de extração constitucional, que informa, obrigatoriamente, a atuação daqueles sistemas; finalmente, (III) procura-se delimitar-se o âmbito e os



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

limites desta atuação no atendimento do referido princípio da garantia do padrão de qualidade.

O Parecer

I – A Organização da Educação Nacional As Competências da União e dos Estados A Atuação dos Sistemas de Ensino

1- A organização da educação no Brasil acompanha a organização federativa do País, o que significa dizer que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante descentralização normativa e executiva, exercida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com a repartição de competências, legislativas e materiais promovida pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9394, de 20/12/96).

Conforme já nos manifestamos anteriormente¹, o tema das competências no Estado Federal é dos mais importantes, senão o fundamental.

Relaciona-se com a instituição de um governo compatível com as exigências e necessidades da União, além de influir diretamente no equilíbrio do pacto federativo, determinado o grau de tensão entre poder central e as unidades periféricas, no que diz respeito a descentralização e controle (aspectos fundamentais na área da educação em face das disposições da Lei nº 9394/96 que, mesmo assegurando ampla liberdade de conteúdo e forma no oferecimento, para todos os níveis de ensino, impõem um padrão de controle sistemático e periódico das atividades públicas e privadas na área educacional, em nome da supremacia do interesse público em termos de qualidade).

Quanto mais ampla a competência dos órgãos centrais, mais restrita será a dos órgãos periféricos, e maior o grau de centralização; inversamente, quanto maior a competência dos órgãos periféricos, menor a do órgão central, e maior o grau de descentralização.

A descentralização do poder estatal no federalismo supõe graus quantitativamente variáveis, determinados pela proporção relativa do número e

¹ Cf. Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases, São Paulo Edusp,2002:92 e sgs.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

da importância das normas centrais e locais na ordem jurídica. Resulta da combinação de critérios funcionais e espaciais, bem como de técnicas de repartição horizontal e vertical de competências que operam segundo os estágios hierárquicos da ordem jurídica e quantidade de matérias a serem regulamentadas. A idéia subjacente é permitir que os dois níveis de estatalidade, o central e os periféricos, funcionem autônoma e concomitantemente.

No caso da educação, cabe à União legislar privativamente sobre diretrizes e bases da educação nacional (cf. art. 23, XXIV) e concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, sobre normas gerais de educação, na forma do art. 24, IX e parágrafos, do que resulta a centralização legislativa da matéria, com a possibilidade de os Estados suplementarem a matéria para atender a suas peculiaridades, apenas nesta última hipótese.

No plano dos encargos, que é o que nos interessa em face do teor da consulta, observa-se que o quadro de competências fixado na Constituição de 1988 atua, de modo geral, em favor de competências concorrentes, apontando para um federalismo cooperativo mais preocupado com a colaboração dos entes federados do que com a sua separação e independência recíprocas. Há, efetivamente, descentralização e atuação em regime de colaboração.

Para o federalismo cooperativo a coordenação das ações é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses. Assim, toda a matéria que extravase o peculiar interesse de uma unidade periférica porque é comum a todas ou porque, se particularizada num âmbito autônomo, engendraria conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria principiológica. Vejamos.

2- Nota-se, já da simples leitura do art. 205 da Constituição Federal, a caracterização da educação como encargo de todas as pessoas de direito público interno:

“Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”(gn)

Trata-se, efetivamente, de responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Municípios, cujo conteúdo axiológico (o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho) é corolário dos objetivos fundamentais da República, apontados no art. 3º da Constituição Federal². Nesta tarefa também se congregam a família e a sociedade, sob as normas da educação nacional, assegurada a atuação controladora do Poder Público.

A responsabilidade comum do Estado é reafirmada em outros dispositivos constitucionais, como o art. 208 (que define obrigações para efetivação do dever do Estado)³, e o art. 209, II (relativamente à autorização e avaliação de qualidade das instituições privadas de ensino pelo Poder Público)⁴ a par da

² “Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – constituir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.”

³ “Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso na idade própria;

II – progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiências, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;

V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º - O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º - O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º - Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.”(gn)

⁴Art. 209 – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I -

II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (gn)



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

indicação de responsabilidades prioritárias, mas não exclusivas, por nível de ensino, para cada esfera de governo, expressa nos parágrafos 2º e 3º do art. 211.⁵

No mais, a atuação do Estado desenvolve-se de acordo com mecanismos próprios do federalismo cooperativo, tais como a exigência de colaboração entre os entes federados na organização dos seus sistemas de ensino (art.211,"caput"); a atribuição de funções redistributivas e supletivas à União, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino (art. 211, §1º)⁶; a integração das ações do Poder Público, que conduzem à melhoria da qualidade de ensino, por via do Plano Nacional de Educação (art.214,III) e, especialmente, a conjunção de esforços para universalização e financiamento ao ensino fundamental (art.208, I e art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), e progressiva universalização do ensino médio (art. 208, II).

Todas essas previsões, enfim, reclamam e evidenciam a necessidade de organização dos respectivos sistemas de ensino em regime de colaboração, especialmente no que diz respeito à educação fundamental e média, componentes da educação básica, conforme dispõe o art. 21, I, da Lei de

⁵ "Art. 211 -

§2º -Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§3º -Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio."

§4º -Na organização dos seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório".

⁶Art. 211 – A União, os Estados 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."



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Diretrizes e bases – LDB⁷, o que não os exime, por evidente, do cometimento de obrigações próprias.

3- Atuação dos sistemas de ensino se faz, portanto, em dois planos distintos, reciprocamente condicionados e integrados em razão da matéria educacional e da autonomia que lhes é garantida pela Constituição Federal; no da colaboração e no das competências prioritárias próprias.

Tanto num quanto noutro, poderão eleger formas de atuação, de organização e gestão dos elementos que os compõem.

E isto porque sua organização acompanha a organização político-administrativa da República (cf. art. 18, “caput”, da Constituição Federal)⁸, aplicando-se-lhes, por simetria o princípio federativo da descentralização normativa e executiva.

A autonomia dos sistemas de ensino não significa independência nem soberania, porque se encontra condicionada por normas legais e constitucionais e restrita a áreas previamente delimitadas, mas lhes garante ampla margem de liberdade para eleger os fins e os meios que julgar mais adequados à consecução das metas educacionais em seu território.⁹

Dentre os diversos condicionamentos impostos à autonomia dos sistemas de ensino pelo ordenamento jurídico, devem ser destacados, em razão da matéria, o constante do inciso VII, do art. 206 da Constituição Federal,

⁷Art. 21- A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e médio;”

⁸Art. 18- A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

⁹Conforme já tive oportunidade de me manifestar na doutrina, o conceito de autonomia no direito público é abstrato, imaterial; designa a possibilidade de direção própria consentida por ordenamento superior e manifestada por normas exclusivas. Encerra poder político, de natureza pública. É também poder funcional com finalidade específica: destina-se a operacionalizar o cometimento ideal de tarefas públicas, razão pela qual sofre controle. Constitui, enfim, poder funcional derivado, exercitável nos limites determinados pelo ordenamento jurídico, visando à melhor realização de tarefas públicas. (Autonomia Universitária, São Paulo, EDUSP, 1994:26-7).



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

referente à garantia de padrão de qualidade de ensino, princípio informador da atividade educacional¹⁰, e os dos artigos 9º, 10, 16 e 17 da LDB, relativos ao âmbito e às competências dos sistemas de ensino.

Com relação a estes últimos, importa assinalar que todas as instituições de educação superior, criadas e mantidas pela iniciativa privada estão compreendidas no sistema federal de educação¹¹, aí incluídas as que ministram cursos de especialização, por força do art. 44, III, da LDB¹²; e que compete à União autorizá-los, reconhecê-los, credenciá-los, supervisioná-los e avaliá-los, conforme determina o inciso IX, do art. 9º da LDB.¹³

4- Note-se que a LDB, ao dispor acerca dos elementos que integram sistemas de ensino, não atendeu ao princípio da descentralização normativa e executiva própria da organização federativa, criando um aparente obstáculo à garantia do padrão de qualidade pelos Estados, uma vez que os excluiria do processo de avaliação dos estabelecimentos privados de ensino superior localizados em seus territórios, com relevantes conseqüências e implicações

¹⁰Art.206- O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....
VII- garantia do padrão de qualidade.”

¹¹ O sistema federal de ensino, conforme dispõe o art. 16 da LDB, compõe-se (I) das instituições de ensino mantidas pela União, (II) pelas instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privadas pela União, (III) pelos órgãos federais de educação. Os sistemas estaduais, por sua vez, (I) pelas instituições de ensino mantidas pelo poder público estadual e do Distrito Federal, (II) pelas instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal, (III) pelas instituições de ensino fundamental e médio criadas pela iniciativa privada; (IV) pelos órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente (cf. art. 17).

¹² “Art. 44- A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas: (...) III- de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros,”.

¹³ “Art. 9º- A União incumbir-se-á de: (...) IX- autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.”



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

práticas, como se observa na consulta trazida a lume pela E. Câmara de Educação Superior.

O obstáculo é de fato aparente, não prosperando em face do condicionamento da atividade dos sistemas de ensino pelo referido princípio da garantia do padrão de qualidade e de outras razões de ordem constitucional, como se passa a demonstrar.

II – A Garantia do Padrão de Qualidade como Princípio Informador da Educação Nacional

5- A Constituição Federal de 1988 consagrou a garantia de padrão de qualidade do ensino como um dos princípios informadores da atividades educacional, ao lado da valorização dos profissionais do ensino, da liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, do pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, dentre outros.

Como visto, na mecânica do federalismo cooperativo a coordenação de ações é tão essencial quanto a uniformização de certos interesses; em conseqüência, determinadas matérias, de relevância nacional, têm caráter principiológico, estendendo-se sua observância obrigatória e indistintamente a todas as pessoas de direito público envolvidas.

É o que ocorre com o princípio de garantia de qualidade do ensino, de especial relevância na dinâmica constitucional, dados os seus desdobramentos em relação à efetivação dos objetos fundamentais da República.

Com efeito, uma das regras fundamentais da hermenêutica constitucional é da unidade da Constituição, aquela que obriga o intérprete a vê-la como um “articulado de sentido” (na precisa expressão de Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Interpretação e Estudos da Constituição de 1988*, São Paulo, Atlas, 1990:86), orientado por uma lógica hierárquica que se manifesta por meio de disposições coordenadas e inter-relacionadas, reciprocamente condicionadas em escalões sucessivos.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Dentro desta lógica, que compreende princípios e regras, são os princípios constitucionais os vetores que dão sentido ao conjunto do ordenamento jurídico, as prescrições genéricas que se especificam em regras, "in casu", os contidos no já citado art. 3º, da Constituição Federal.

Sendo mandamentos nucleares de um sistema¹⁴, expressão maior da normatividade que fundamenta a organização do poder¹⁵, possuem os princípios a dimensão do peso ou importância, dimensão que é própria das regras jurídicas.

È dentro dessa dimensão valorativa que em cada caso se armam diversos jogos de princípios, de sorte que diversas soluções e decisões, em diversas situações, podem ser alcançadas; sendo certo que tanto o aplicados quanto o intérprete do direito, ao comporem tais jogos de princípios, atuam sob o impacto de valores ideológicos.¹⁶

¹⁴ Na clássica lição de Celso Antonio Bandeira de Mello: "Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...)." (Natureza e regime Jurídico das Autarquias, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968:230).

¹⁵ Paulo Bonavides acentua o caráter valorativo dos princípios: "Não há distinção entre princípios e normas, os princípios são dotados de normatividade, as normas compreendem regras e princípios, a distinção relevante não é, como nos primórdios da doutrina, entre princípios e normas, sendo as normas o gênero, e as regras e os princípios a espécie.(...) A demonstração do reconhecimento da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa; a supremacia que não é unicamente formal, mas sobretudo material, e apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder." (Curso de Direito Constitucional, São Paulo, Malheiros, 1994:259).

¹⁶ Cf. Eros Roberto Grau, A Ordem Econômica na Constituição de 1988, São Paulo, Malheiros, 3ª ed., 1997.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Estabelece-se assim uma relação de instrumentalidade entre os princípios constitucionais e o exercício dos poderes públicos, que possibilita sua aplicação a uma série de necessidades de conteúdo político e não só jurídico. Nestas circunstâncias, além da função de direcionamento, exercem os princípios funções corretivas, proporcionando ao Poder Público a identificação de medidas que atuem em prol de determinadas metas sociais.

A exegese dos princípios admite, pois, peso e importância diferentes quanto ao seu grau de legitimidade, como é o caso do controle de qualidade na consulta “sub examine”, uma vez que no oferecimento da educação, o princípio informador do dever estatal Estado, como já apontado, decorre de princípio dito fundamental, expresso teologicamente no art. 3º da Constituição Federal.

6- Assim, considerando-se que do ângulo da hermenêutica constitucional tais princípios não admitem interpretação restritiva, desdobrando-se numa série de direitos e deveres, a garantia de padrão de qualidade é de observância obrigatória, em qualquer circunstância, para qualquer sistema de ensino; o que é reforçado com a previsão do art. 3º, IX da LDB, que o repete.

A mesma conclusão se evidencia sob ângulo do federalismo cooperativo, considerando-se especialmente o teor do art. 211, relativamente à exigência de organização dos sistemas de ensino, federal, estaduais e municipais, em regime de colaboração; e do princípio federativo da descentralização normativa e executiva, expresso no art. 18, que assegura aos Estados competência para exercê-la.

E ainda em face do “caput” do art. 37, da Constituição Federal, reforça-se a conclusão, ante a exigência de que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atenda ao princípio da eficiência.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Entende a melhor doutrina, que este princípio corresponde ao dever da boa administração, que supõe e requer que todo agente público realize suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 1996:90-1). Volta-se, portanto, ao melhor desempenho de funções públicas, para alcance dos melhores resultados, pois o que importa aos cidadãos e que os serviços e as funções públicas sejam prestadas adequadamente (cf. Maria Sylvania Zanella Di Pietro, *Direito Administrativo*, São Paulo, Atlas, 2001:84).

Ora, como pode ser eficiente a educação básica sem controle da qualidade dos cursos de especialização para formação dos professores que nela atuam?

O padrão de qualidade do ensino básico nas escolas públicas do Estado de São Paulo supõe professores qualificados em sala de aula e em funções de direção. É o que exige o art. 64 da Lei de Diretrizes e Bases. Se o Conselho Nacional de Educação dispensa a autorização prévia para os cursos de especialização em pedagogia, deixando de exercer sua função fiscalizadora com reflexos e efeitos negativos para os demais sistemas de ensino, devem estes fazê-lo.

Trata-se, na hipótese, do exercício de verdadeiro poder-dever para os órgãos normativos dos sistemas de ensino afetados, corolário do dever do Estado com a educação e que neste caso se sobrepõe (e extrapola) aos limites da regra do art. 9º, IX, da LDB, porque se cuida de princípio educacional, de observância comum e obrigatória a todos os entes federativos.¹⁷

Com efeito, a autonomia dos sistemas de ensino, de extração legal e constitucional, não se compadece com omissões no campo das competências educacionais comuns. À ausência de medidas que assegurem a colaboração entre os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à efetivação dos princípios informadores da atividade educacional, permite aquela a adoção de medidas corretivas, que atuem em prol da meta nacional.

¹⁷ Diz Carmén Lúcia Antunes Rocha (*República e Federação no Brasil, Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*, Belo Horizonte, Del Rey, 1997:253) que o que marca as competências comuns é a "difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações. Nenhuma das entidades é titular exclusiva, superior ou desigual das competências. Não se dá a exclusividade da responsabilidade de uma delas nem (e muito menos) a omissão possível dessa responsabilidade por qualquer delas."



7- Nessas circunstâncias, qual o âmbito e os limites da atuação do sistema estadual de ensino na garantia do padrão de qualidade? Mais especificamente, quais as medidas que pode adotar, dentro da legalidade, para garantir o controle das variáveis que interferem qualitativamente na atividade educacional sob sua responsabilidade?

III

A Efetivação do Princípio da Garantia do Padrão de Qualidade pelos Sistemas de Ensino

8- Como visto, a LDB impõe limites à atuação autônoma dos sistemas de ensino, limites estes expressos em vários dispositivos, dentre eles nos arts. 9º, 10, 16 e 17.

Tais limites, porém, podem vir a ser relativizados pelos princípios informadores da atividade educacional, sempre que os objetivos teleológicos da educação nacional possam sofrer lesão ou ameaça de lesão, potencial ou efetiva.

Outras razões de ordem constitucional e legal levam à mesma conclusão.

No plano constitucional, conforme já me manifestei anteriormente¹⁸, ainda que a LDB tenha reservado à União a maior parte das atribuições normativas relativas à educação superior, essas funções não podem extrapolar os limites da organização federativa do País, impedindo a observância dos princípios informadores da educação pelos demais entes federados, pelas seguintes razões:

a) a Constituição Federal, ao consagrar a federação brasileira, garantiu expressamente em seu art. 18 a autonomia da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, em termos político-administrativos.

¹⁸ Cf. Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9394/96; São Paulo, EDUSP, 2000, pp.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Assim é que, no campo da educação, reservou à União a competência para legislar genericamente, garantindo aos Estados a normatização das peculiaridades regionais (cf. art. 24). Claro está, por conseguinte, que em face desta estrutura não é viável que a lei ordinária, ainda que de alcance nacional, determine, ao arrepio da organização política, escapar ao poder dos Estados a regulamentação ou controle de qualidade das instituições privadas de ensino superior sediadas em seu território, como o faz a Lei de Diretrizes e Bases;

b) reforça-se a conclusão ante os termos do art. 209 da Constituição Federal, que, ao impor ao Poder Público a autorização e a avaliação de qualidade das instituições privadas de ensino, não distinguiu entre os diversos níveis de governo, do que decorre o fundamento da competência dos Estados em relação às instituições privadas de ensino superior (como de resto ocorre em relação aos demais níveis de ensino), sem que as tenham isentado do cumprimento das normas gerais de educação, nem eximido os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e a própria União, de organizarem seus sistemas de ensino em regime de colaboração (art. 211, “caput”).

Logo, com fundamento nos artigos 18, 205, 206, VII, 209, II e 211 da Constituição Federal; bem como no art. 242 da Constituição do Estado de São Paulo, que qualifica o Conselho Estadual de Educação como órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino no Estado de São Paulo e nos artigos 3º, VII; 10, I e V; e 64 da LDB, deduz-se claramente a competência constitucional e legal do CEE para promover a qualidade de ensino em seu território de jurisdição, para salvaguarda da sua rede de educação básica (e não só em relação a esta, a rigor).

9- Há um outro aspecto a ser levado em consideração no concernente a potenciais lesões aos objetos teleológicos da educação nacional pelos sistemas de ensino.

Diz respeito à ilegalidade do art. 6º da Resolução CNE/CES nº 1/01, no aspecto ora examinado, por desvio de poder¹⁹, posto desatender à finalidade do inciso IX, do art. 9º da LDB, exorbitando os limites da função normativa do Poder Executivo.

¹⁹ O desvio de poder encontra-se definido na Lei nº 4717/65, como o vício pelo qual “o agente pratica o ato visando um fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Determina o dispositivo:

“Art. 6º- Os cursos de pós-graduação lato-sensu oferecidos por instituições de ensino superior ou por instituições especialmente credenciadas para atuarem nesse nível educacional, independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e devem atender ao disposto nesta Resolução.” (gn)

No direito brasileiro, o exercício do poder regularmente está vinculado às definições decorrentes da lei, não podendo modificar ou ab-rogar as normas originárias, estatuídas pelo Legislativo, nem ultrapassar os lindes da lei que regulamenta. Este é o sentido da expressão fiel execução da lei, prevista no art. 84, IV da Constituição Federal, fundamento genérico do poder regulamentar, retirado no art. 87, II.

O sistema federal, “in casu”, extrapolou tais limites, ao liberar de controle os cursos de especialização. Em verdade, a citada Resolução nega o que a lei determina, em franco atentado ao princípio da legalidade, expresso no art. 5º, II e no art. 37, “caput” para a Administração Pública.

Ora, se a LDB incumbe a União de autorizar e reconhecer os cursos de especialização, conforme o art. 9º, IX, “ex vi” do art. 44, II, como poderia o Conselho Nacional de Educação desonerá-la?

Ainda que no art. 7º determine que tais cursos ficam sujeitos à supervisão dos órgãos competentes quando do recredenciamento da instituição e, no art. 8º, lhes imponha a obrigação de fornecer informações sempre que solicitadas, a posterior supervisão e o eventual fornecimento de documentos não elidem a obrigação legal, nem suprem o controle de qualidade como o comprovam as situações fáticas relatadas pela E. Câmara de Ensino Superior do CEE.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Essas situações, em verdade, expõem com clareza a rationale que congrega o princípio da garantia do padrão de qualidade às exigências do art. 9º, IX e do art. 64 da LDB²⁰, no regime jurídico da educação, que impõe a formação dos profissionais da educação em cursos de Pedagogia, necessariamente, no nível de graduação ou no de pós-graduação, dadas suas implicações no desenvolvimento nacional.

Nula, portanto, a previsão, por afronta aos dispositivos constitucionais invocados, devendo o Conselho Nacional de Educação rever seu próprio ato, anulando-o, com fundamento no poder de autotutela da Administração, consagrado pelo Supremo Tribunal Federal nas Súmulas n.ºs. 346 e 473.²¹

Essa situação, enquanto não superada no plano dos fatos, pelo efetivo controle qualitativo dos cursos de especialização, também enseja o alargamento dos limites de atuação dos demais sistemas de ensino para promover a garantia do padrão de qualidade, inclusive sob o ângulo do regime de colaboração.

10- Diante de todo o exposto, considerando-se que é dever dos sistemas de ensino garantir padrão de qualidade do ensino e atuar em regime de colaboração; que a União dispensa a avaliação dos cursos de especialização sob sua jurisdição, omitindo-se quanto ao controle dos mesmos, conforme consta da Resolução CNE/CES n.º 1/01; que aos Estados cabe, de acordo com os incisos I e V, do art. 10 da LDB, baixar normas complementares para o seu sistema de ensino, visando organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições dos seus sistemas de ensino; nada obsta a nosso ver, do ponto de vista legal, a atuação do Conselho Estadual de Educação no sentido de exigir que referidos cursos sejam previamente aprovados pelo Colegiado, nos termos da Deliberação CEE n.º 9/98, para fim de atendimento do art. 64 da LDB, em relação à rede de educação básica estadual.

²⁰ Observa-se a mesma idéia no art. 70, I, da LDB, no que se refere à aplicação de recursos públicos na remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação.

²¹ Súmula no 346: "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos". Súmula 473: "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los por motivos de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e ressalva, em todos os casos, a apreciação judicial."



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Em apoio à afirmação, veja-se a melhor doutrina:

Miguel Reale (“in” *Questões de Direito*, São Paulo, *Sugestões Literárias*, 1981:96-9), ao distinguir entre sistema federal e sistema estadual de ensino, assevera que sistema“(…) não se refere a um conjunto autônomo de idéias gerais diretoras ou ordenadoras do ensino, mas sim ao programa autônomo de atualização atribuído à União e aos Estados para tornarem efetivas as diretrizes e bases da educação nacional, segundo critérios e modelos próprios, na esfera das respectivas competências.”

“Tudo somado, cada estado organiza o seu sistema de ensino com autonomia, sendo-lhe lícito eleger os fins particulares e os meios que julgar mais adequados à consecução do Plano Nacional de Educação no âmbito do seu território, e até mesmo estabelecer objetivos especiais de ensino, desde que não conflitem com os predeterminados pela legislação federal eminente.”

E mais: “(…) saliento que na idéia de sistema em geral se inclui a matéria pertinente à sua autotutela, isto é, o poder de fiscalização, o que decorre da idéia-matriz que anima o sistema com tal: a idéia de autonomia, nos limites traçados pela lei geral de diretrizes e bases, a qual, pelo visto, não pode esvaziar o sistema estadual do que é próprio.”

No mesmo sentido, propugnado que a lei brasileira, constitucional e ordinária, consagrou a organização federativa e a autonomia dos sistemas de ensino para atendimento das necessidades educacionais da União, dos Estados e dos Municípios, sem descuidar do regime de colaboração, veja-se Esther de Figueiredo Ferraz (“Os Sistemas de Ensino Federal e Local e as Respectivas Esferas de Competência”, “in” *Estudos em Homenagem a Vicente Ráo*, Péricles Prade (org.), São Paulo, Ed. Resenha Universitária, 1976:165-89); e Edivaldo Boaventura (*A Educação Brasileira e o Direito*, Salvador, Ed. Ciências Jurídicas, 1997), lembrando o autor que são, justamente, as decisões dos Conselhos de Educação que marcam a diferença entre os procedimentos da União, dos Estados federados e dos Municípios, formando-se, em torno de cada uma dessas esferas políticas, um sistema de normas e instituições educacionais.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

A organização federativa dos sistemas de ensino e sua conseqüente autonomia, também têm sido reafirmadas pelos Tribunais:

“Os Estados e Municípios, nos termos da atual Constituição, têm autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino, não exercendo, pois, na hipótese, atividade delegada do poder federal.” (STJ; 1ª Seção; v.u.; Conflito de Competência nº 18.659/MG [96/0072846-1]; DJ de 14/04/97).²²

“Ao estabelecer que os sistemas de ensino devem fixar a remuneração dos professores e especialistas, tendo em vista a maior qualificação, sem distinção do grau escolar em que atuem, o mencionado dispositivo legal, que tem caráter de lei nacional, não quis referir uma qualificação qualquer, mas, sim, a exigida pelas leis locais, para os diversos níveis da respectiva categoria funcional, sem distinguir, é claro, v.g., o ensino fundamental de pré-escolar.

Do contrário, configurar-se-ia violação à autonomia, assegurada aos municípios, no art. 211 da carta de 1988 (art.177 da EC/1/69), para organizarem os seus sistemas de ensino” (STJ; 2ª Turma; v.u.; Recurso Especial nº 7723/SP; DJ de 03/06/91).

“O Estado tem autonomia para organizar e gerir o seu sistema de ensino, nos termos do art. 211 da Constituição Federal”(STJ; 1ª Seção; v.u.; Conflito de Competência nº 2600/SP [91/0023977-1]; DJ de 01/03/93)²³.

11- O Código de Educação do Estado de São Paulo, baixado pela Lei nº10.125, de 4/6/68, vai, acertadamente, na mesma direção.

Define o sistema estadual de ensino como “o conjunto de normas que disciplinam, em seus vários aspectos, o processo educativo desenvolvido no Estado de São Paulo...”(cf. art. 9º); sendo que a rede de escolas, estaduais e municipais, e particulares, existentes no território do Estado de São Paulo, vincula-se ao sistema estadual de educação (cf. art. 10).

²² Idêntica ementa consta de diversos julgados do Superior Tribunal de Justiça, em matéria análoga, dentre estes: Conflitos de competência nº 10567/MG, 1ª Seção, v.u., DJ de 10/10/94; nº 9418/GO, 1ª Seção, DJ de 12/09/94; etc).

²³ Idem, nos seguintes julgados: Recurso Especial nº2.3071/PR, 2ª Turma, DJ de 12/06/95; Conflitos de Competência nº 8105/SP, 1ª Seção, v.u., DJ de 12/12/94; nº 1.0567/MG, 1ª Seção, DJ de 10/10/94; nº 18659/MG, 1ª Seção, DJ de 14/04/97; nº 9418/GO, 1ª Seção, DJ de 12/09/94; nº 2672/PR, 1ª Seção, DJ de 01/03/93; etc).



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Ainda que baixado antes da Constituição de 1988 e da atual LDB, o referido Código de Educação não ofende nem uma nem outra, porquanto há de se entender a vinculação dessas escolas em nome da integração, organização e gestão de todo o sistema de ensino, sem prejuízo da atuação do sistema federal em relação às instituições privadas de ensino superior.

Este foi o entendimento do Conselho Estadual de Educação do Estado de São paulo, na Indicação nº 02/92, aprovada pelo Conselho Pleno em 1º/04/92 (DOE de 09/04/92, Seção I, pp. 27-8), ao concluir que na atual Constituição Federal "(...) o significado da expressão 'sistema de ensino' tende mais a indicar um conjunto de normas do que um conjunto ou rede de instituições educacionais ou ambas as coisas englobadamente". A discussão se fez a propósito do pleito do CEE de inclusão, no sistema estadual, das instituições privadas de ensino superior localizadas no Estado de São Paulo, para fins de avaliação e controle, condições sem as quais não se faz passível a formulação e o êxito de uma política estadual exequível e realista, na medida em que foge ao controle do Estado o conjunto dos fatores que interferem na qualidade do ensino público fundamental e médio.

O tema não é novo e deve ser enfrentado, como ora o faz a E. Câmara de Ensino Superior, para garantia do padrão de qualidade do ensino.

12- A par das razões já apontadas, milita a favor da ampliação do controle do Conselho Estadual de Educação, na direção apontada, o próprio regime jurídico da educação nacional, tal como previsto na Lei de Diretrizes e Bases; regime que se submete ao direito Administrativo e do qual, dadas suas características, resulta uma disciplina normativa peculiar, que se delinea em função da natureza pública da educação e da supremacia do interesse público sobre o particular.

Decorrem desse tratamento importantes conseqüências de ordem prática, dentre elas, no que concerne à matéria tratada:

a) na esfera pública, a especificidade dos princípios constitucionais que informam o desenvolvimento das atividades educacionais permite tratamento



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

jurídico menos rígido das formas e processos (exemplo paradigmático é o da garantia do padrão de qualidade do ensino, ora examinado);

b) diversamente, na esfera privada, a natureza pública da atividade educacional determina a derrogação parcial de prerrogativas inerentes ao regime privatístico por normas de Direito Público, dada a prevalência da finalidade pública sobre o interesse particular (como ocorre em relação às instituições privadas de ensino superior, submetidas que estão às normas gerais de educação).

A propósito, faço referência a observações já aduzidas anteriormente²⁴, tendo então apontado, no que concerne à esfera pública, que parece haver um alargamento do princípio da legalidade em direção ao “princípio da juridicidade”. É dizer, sem abrir mão do princípio da precedência da lei (que impede que a Administração atue “contra legem”) nem do da reserva da lei (que impede que a Administração se conduza “praeter legem”), a “intensidade” da subordinação à lei se dá em diferentes graus, consoante as matérias que estão em causa, havendo como que uma “elasticidade do vínculo de subordinação”, que permite que a lei, em certas situações, apenas enuncie princípios gerais e, noutros casos, desça a pormenores. Conclui, portanto, que a relação de subordinação da Administração Pública à lei caracteriza-se, hoje, pela inexistência de quaisquer fórmulas rígidas.

Esta é a posição de Maria João Estorninho (A Fuga para o Direito Privado – Contributo para o estudo da atividade de direito privado da Administração Pública, Coimbra, Almedina, 1996) e de Charles Eisenmann (“O Direito Administrativo, e o Princípio da Legalidade” Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1959, 56:47-70), no que respeita à aplicação do princípio da legalidade à atuação da Administração, por meio de uma relação de compatibilidade expressa na exigência de não-contradição à legislação, mais ampla do que a exigência de não contrariedade da lei.

²⁴ Cf. Educação Superior, Direito e Estado, pp. 252 e seqs.



É o que demonstra, v.g., a introdução do princípio da eficiência dentre os princípios informadores da Administração pública. Associado ao princípio da razoabilidade, permite interpretações mais substanciais e menos formais do regime jurídico administrativo, como se verifica na área educacional. Esta possibilidade nada mais implica senão a reinterpretação do ordenamento jurídico público, a partir dos princípios constitucionais e dos valores que os informam.²⁵

Em relação à esfera privada, a ampliação quantitativa da capacidade normativa do Executivo e o alargamento do princípio da legalidade, no sentido acima apontado, indica, simetricamente, uma alteração qualitativa das relações da Administração com os particulares, com inevitável diminuição do campo das situações e direitos subjetivos.²⁶

Mas até que ponto o interesse público deve ser considerado como elemento justificador de toda e qualquer intervenção do Poder Público na esfera privada, no campo educacional?

Se o interesse é indissociável da atividade educacional, dada a sua conformação constitucional (art. 205 e 209), não há margem de dúvida acerca da natureza principiológica e informadora daquele, nestes casos. Entretanto, ainda que a noção de “interesse público” seja imprecisa, a garantia do particular não se desvincula do fato de não haver interesse público a cargo do Poder Público a não ser os que a lei defina, expressa ou implicitamente²⁷, que é o que ocorre com o princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino, expresso no art. 208, VII da Constituição Federal e no art. 3º, IX, da LDB.

²⁵ Afirma Niclas Luhmann (Sociologia do Direito II, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985:163-4) que “(...) a continuidade do desenvolvimento não depende da fidelidade normativa do direito positivo com referência a pressupostos suprapositivos de expectativas humanas globais, mas sim de capacidade de solucionamento de problemas que, enquanto capacidade de análise e decisão, de reestruturação assimilativa e de adaptação de programas, terão de ser inseridos no sistema jurídico tanto em termos categorias como institucionais. Nesses termos, o direito não mais vige em razão de sua invariabilidade, baseada no passado. Ao contrário, vige, em razão de sua função normativa, no mesmo sentido explorado por Norberto Bobbio (Dalla Struttura alla Funzione – Nuovi Studi di Teoria di Diritto, Milano, Ed. Di Cominutá, 1997:165), “a função de assegurar a constância das expectativas, enquanto e na medida em que isso parece sensato. A fundamentação moral e ideológica do direito seria substituída pela crítica funcional.”

²⁶ Cf. a propósito Reale, 1990:110.

²⁷ Esta garantia nada mais é senão uma manifestação do princípio da separação de poderes e do princípio da legalidade.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

Não há, portanto, na possível atividade controladora do Conselho Estadual de Educação, relativamente à avaliação de qualidade de cursos de especialização em Pedagogia não sujeitos à sua jurisdição, qualquer ofensa a direito subjetivo dos particulares, pelas razões de direito apontadas.

IV

Conclusões

13- O dever do Estado com a educação constitui responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; seu conteúdo axiológico (o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho) é corolário dos objetivos fundamentais da República, apontados no art. 3º da Constituição Federal.

14- A organização da educação no Brasil acompanha a organização federativa do País, o que significa dizer que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante descentralização normativa e executiva, exercida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com a repartição de competências, legislativas e materiais promovida pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9394, de 20/12/96).

15- Tal oferecimento far-se-á sob a égide dos princípios informadores da atividade educacional, dentre eles a garantia de padrão de qualidade de ensino, prevista no art. 206, VII, da Constituição Federal.

16- Sendo os princípios informadores da atividade educacional decorrência de princípio fundamental, expresso teleologicamente no art. 3º da Constituição Federal, sua observância é obrigatória, em qualquer circunstância, para qualquer sistema de ensino.

17- A mesma conclusão se evidencia sob o ângulo do federalismo cooperativo, considerando-se especialmente o teor do art. 211, relativamente à exigência de organização dos sistemas de ensino, federal, estaduais e municipais, em regime de colaboração; do princípio federativo da



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

descentralização normativa e executiva, expresso no art. 18, que assegura aos Estados competência para exercê-la; e em face do “caput” do art. 37, da Constituição Federal, que exige que a Administração Pública, direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atenda ao princípio da eficiência.

18- O padrão de qualidade do ensino básico nas escolas públicas do Estado de São Paulo supõe professores qualificados em sala de aula e em funções de direção. É o que exige o art. 64 da Lei de Diretrizes e Bases. Se o Conselho Nacional de Educação dispensa a autorização prévia para os cursos de especialização em pedagogia, deixando de exercer sua função fiscalizadora com reflexos e efeitos negativos para os demais sistemas de ensino, devem estes fazê-lo.

19- Trata-se, na hipótese, do exercício de verdadeiro poder-dever para os órgãos normativos dos sistemas de ensino afetados, corolário do dever do Estado com a educação e que neste caso se sobrepõe (e extrapola) aos limites da regra do art. 9º, IX, da LDB, porque se cuida de princípio educacional, de observância comum e obrigatória a todos os entes federados. O fundamento legal para atuação, nesses casos, radica nos arts. 208, VII e 18, da Constituição Federal e arts. 3º, IX; 9º, IX, e 10, I e V da LDB.

20- A autonomia dos sistemas de ensino, de extração legal e constitucional, não se compadece com omissões no campo das competências educacionais comuns. À ausência de medidas que assegurem a colaboração entre os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à efetivação dos princípios informadores da atividade educacional, permite a adoção de medidas corretiva, que atuem em prol da meta nacional.

21- Em conclusão, entendemos que o CEE submeter os cursos de especialização, não sujeitos à sua jurisdição, à sua aprovação, a pedido dos interessados, para efeito do exercício das atividades de administração (diretor ou gestor de escola), de planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica, jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo.



PROCESSO CEE Nº 581/2002

INDICAÇÃO CEE Nº 23/02

22- À vista da prevalência do interesse público sobre o particular na área da educação, não há, na possível atividade controladora do Conselho Estadual de Educação, relativamente à avaliação de qualidade de cursos de especialização em Pedagogia não sujeitos à sua jurisdição, qualquer ofensa a direito subjetivo dos particulares envolvidos.

V

Resposta aos Quesitos

1- Sim. O Conselho Estadual de Educação, com fundamento no art. 208, VII da Constituição Federal e artigos 3º, IX; 9º, IX; 10, I e V; e 64 da LDB, tem competência para promover o controle prévio dos cursos de especialização em Pedagogia, nos termos da Deliberação nº 09/98, independentemente de sua vinculação ao sistema federal de ensino, para exercício de atividades de administração, de planejamento, inspeção, supervisão e orientação de educação básica, jurisdicionados ao sistema escolar do Estado de São Paulo.

2- Sim. A pedido dos interessados, poderá o Conselho Estadual de Educação proceder à avaliação dos cursos de especialização em Pedagogia, não sujeitos à sua jurisdição, para efeito do exercício das atividades descritas no art. 64 da LDB.

Entendemos não ser possível excluir desta apreciação os especialistas já portadores de certificados concedidos por instituições vinculadas ao sistema federal de ensino, por ser ilegal a liberação de autorização e reconhecimento dos respectivos cursos, promovida pelo art. 6º, da resolução CNE/CES nº 1/01.

É o parecer; s.m.j.

São Paulo, 1º de Novembro de 2002.

Nina Beatriz Stocco Ranieri