

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS

P A R E C E R      N. 1/64

1 - O Sr. Presidente do CEE encaminhou, ao exame desta Comissão de Legislação e Normas, a anexa indicação do Conselheiro C. H. R. Liborally, sugerindo a estruturação do "sistema estadual de ensino", para o efeito especial de ser verificado, preliminarmente, se a medida- "I matéria de lei, decreto ou ato".

2 - Diz a referida indicação:

"A expressão "sistema de ensino" aparece frequentemente na LDB, artigos 12, 26 § único, 41, 47 § único, 56, 90, 100 e 110. A exegese da expressão não é pacífica, como salientou o Conselheiro Federal Pe. José de Vasconcelos, na 1ª Reunião Conjunta do CFE. com os CEE, no Rio de Janeiro (V. Anexo a "Documenta" nº 20)";

"Uns enxergam no terno apenas o conjunto de escolas subordinados a um mesmo Poder; outros vêm nele à lei que as disciplina e oriente; outros a lei e as escolas. Em alguns artigos da LDB, parece que o vocábulo quer por em relevo as duas fontes do sistema: o órgão nominativo (Conselho de Educação), e o órgão executivo (Secretaria da Educação). O que, no entanto, parece fluir naturalmente de toda a sistemática da LDB é a dualidade dos órgãos, um de natureza normativa outro administrativo e de execução independentes na esfera de sua competência expressa, harmoniosamente articulados nas questões que envolvera aspectos técnicos e administrativos".

3 - As repetidas referências da LDB aos "sistemas" hão que ser entendidas em conformidade com o art. 171 da Constituição Federal, verbis.

"Artigo 171 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas do ensino."

"Parágrafo único - Para o desenvolvimento desses sistemas, a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional".

Comentando o preceito transcrito, diz Pontes de Miranda:

"O Congresso Nacional dá as diretrizes e bases da educação nacional. Não pode fazer legislação executiva.

Se o faz, infringe a Constituição de 1946. A legislação estadual é que há de ir no sentido do que se lhe traçou. Se, nessa função, falta regta jurídico, ainda sobre organização, à legislação estadual, o que se legislou sem ser sobre diretrizes e bases é que supre a falta da regra jurídica estadual". (Comentários à Constituição de 1946. vol. V. pág. 164).

A lição de Temístocles Brandão Cavalcanti, em relação ao mesmo mandamento constitucional, é a seguinte:

Dentro das respectivas órbitas de competência, a União e os Estados devem organizar o seu sistema de ensino. Essa competência é não somente territorial, quando se trata dos Estados, nas também em razão da matéria distribuída pela Constituição a cada um.

Não há mais, entretanto, a distribuição pela União e Estados, de uma certa categoria ou grau de ensino, nas uma convergência de todos para o conjunto do problema educacional, sem discriminação.

À União atribuiu-se apenas a legislação sobre as bases e diretrizes da educação nacional, (artigo 5 - XV - d da Constituição) sendo a sua função meramente supletiva, quando se tratar de fixar os sistemas de ensino.

Aos Estados e ao Distrito Federal caem fazê-los precipuamente cada um dentro de sua competência territorial.

O que está claro no texto é a descentralização em matéria de ensino, permitindo-se a variedade de sistemas que apenas se completam através da legislação federal, a quem cabe dentro da estrutura constitucional, fixar as bases da educação nacional.

À União cabe, entretanto, auxiliar financeiramente as outras unidades da federação para que se torne possível à execução dos respectivos sistemas educacionais. (A Constituição Federal Comentada, vol. IV. pag. 107).

Alcino Pinto Falcão, comentando, ainda, o preceito em causa, refere-se à opinião de Temístocles Cavalcanti em confronto com determinado aresto, para acrescentar?

"A errônea no caso foi não ir se a um dicionário, para verificar-se quais os diferentes sentidos que o vocábulo sistema, possui e escolher qual o mais consentâneo para a inteligência do texto constitucional". Ver-se-ia então que talvez também quer dizer plano, método. Aí, quanto a isso, é que

legislação federal será supletiva, nas não, por exemplo, quando traça nomes de admissão, requisitos de capacidade, que era o que estava em jogo e constitui algo de bom diferente. ("Constituição Anotada", vol. III, pág. 38).

4 - Como se vê, o art. 171, da Lei Magna, basicamente, fixa o princípio da autonomia dos Estados na organização dos sistemas de ensino, princípio esse que a LDB, respeitou integralmente e desdobrou nos inúmeros preceitos que a integram. E nada há, no texto constitucional, que possa induzir a uma exegese restrita da expressão em estudos. Realmente, se, de um lado, "sistema de ensino" deve abranger a parte relativa a planos e métodos, como sustenta Alcino Falcão, é certo, de outro lado, que a própria redação do parágrafo único, do art. 171, amplia a compreensão da expressão gramática em tela, ao dispor sobre a cooperação da União, a qual, obviamente, não pode dirigir-se a um simples conjunto de planos, métodos ou preceitos simplesmente normativos. Pensamos que por "sistema de ensino" se deva compreender tudo quanto diga respeito à ação do Estado no campo da educação, no uso da sua autonomia constitucional, sejam normas regulamentares, diretrizes gerais, corpos de doutrina ou a rede escolar ou sistematicamente organizada, tudo isso dentro das linhas nestas traçadas pela LDB. Com semelhante interpretação não se violenta o conceito de "sistema" ("conjunto de partes coordenadas entre si" é uma das acepções do vocábulo, segundo Laudelino Freire - "Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa", vol. V, pág. 4697) e aceita-se um entendimento harmônico com o texto constitucional. Limitar a acepção ao conjunto de estabelecimentos de ensino importaria, à evidência, em contrariar a Constituição Federal, atrofiando uma autonomia consagrada em termos tão amplos; por sua vez, excluir a rede de escolas parece não se conformar com o parágrafo único, do art. 171 da Constituição Federal. Agasalha tal ordem de ideias, a própria lei estadual 7940, de 7.6.63 - que criou o Conselho Estadual de Educação, quando inclui entre as atribuições do CEE "traçar normas e sugerir medidas para a organização e funcionamento do sistema estadual de ensino, inclusive para a instalação de novas unidades escolares" (art. 4º, I).

5- De todo o exposto, temos para nos que o Estado estará cuidando do seu "sistema de ensino" sempre que praticar qualquer ato relacionado com a educação, no terreno da sua competência. De qualquer modo, porém, a conceituação do que seja "sistema de ensino", em sentido mais ou menos, lato, é de pouco relevo na resposta à consulta do Sr. Presidente do CEE. Isso

porque, em qualquer hipótese, a substância da matéria que se quer dizer erigir em norma é que irá determinar a forma do ato. O conteúdo do preceito é que lhe estabelece a natureza, dentro dos princípios estabelecidos pela Constituição de cada unidade federada, se lei, decreto ou ato administrativo inominado. Não se deverá perder de vista, outrossim, os precedentes legislativos eventual mente existentes, sabido como é que uma lei somente por outra poderá ser revogada. A elaboração de simples planos independe de lei, em princípio 5 a expedição de um corpo de doutrinas poderá, ou não, exigir ato legislativo; a criação de direitos e obrigações, de cargos públicos, de despesas para o Erário, etc., torna obrigatória a edição de lei.

Cabe não esquecer, também, que, paralelamente à lei que, de modo sintético, institui normas de caráter geral e abstrato, surgem outras normas, igualmente obrigatórias e permanentes, mas, de caráter analítico, como são as do regulamento, tendentes a munir o poder público de meios hábeis à adequada aplicação das primeiras. Não pode o regulamento, porém, inovar, contrariar ou ampliar a lei, cumprindo segundo a conhecida lição de Pimenta Bueno - ser evitados os seguintes excessos na elaboração dos preceitos meramente regulamentares:

"nem pretender criar direitos ou obrigações novas não estabelecidas pela lei; não ampliar nem restringir direitos ou obrigações legais; não ordenar ou proibir o que a lei não ordena ou proíbe, não facultar ou proibir diversamente do que a lei estabelece; não anular ou extinguir direitos ou obrigações, porque isso equivaleria à revogação da lei" (v. Tito Prates da Fonseca, "Dir. Adm.", pág. 113).

É o nosso parecer, smj.

São Paulo, 24 de fevereiro de 1964

a) OSWALDO MÜLLER DA SILVA Presidente