

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº0120/87

INTERESSADO: CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO : Solicita manifestação da C.L.N. a respeito dos documentos legais que definem atribuições a serem assumidas por este Colegiado sobre encargos educacionais.

RELATOR : Conselheiro Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães

PARECER CEE Nº 127/87

APROVADO EM 04/02/1.987

CONSELHO PLENO

1. HISTÓRICO

A Senhora Presidenta do Conselho encaminha este Processo, acompanhado do seguinte ofício:

"Tendo em vista o decidido em reunião plenária do dia 21/01/87, encaminho ao exame dessa douitá Comissão, os documentos legais que definem atribuições a serem assumidas por este Colegiado, com a finalidade de fundamentar eventual representação deste órgão às autoridades federais.

Encareço a urgência dessa manifestação em face da também óbvia urgência das medidas a serem tomadas pelo CEE."

O documento legal básico a que ãe reporta o ofício presidencial é o Decreto Federal nº 93.911, de 12 de janeiro deste ano.

2. APRECIÇÃO

Para exame da questão é necessário reproduzir-se a íntegra do Decreto na 95.911/87:

"Decreto nº 93.911, de 12 de janeiro de 1987

Regulamenta a fixação e o reajustamento de encargos educacionais e a compo sição das Comissões de Encargos Educacionais de que trata o Decreto-lei nº 532, de 16.04.1969

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, ad uso das atribuições que lhe confere o Art. 81, itens III e V, da Constituição, e tendo em vista o que determina o Decreto-lei no 532, de 16 de abril de 1969,

DECRETA

Art.1º - Compete aos Conselhos de Educação dos Estados,do Distrito Federal e dos Territórios, a fixação eo reajuste dos encargos educacionais cobrados pelos estabelecimentos de

ensino federais, estaduais, municipais e particulares, nos termos deste Decreto, obedecidas as diretrizes da política do Governo Federal.

§ 1º. Os estabelecimentos situados no Território de Fernando de Noronha ficarão sujeitos à jurisdição do Conselho Estadual de Educação de Pernambuco.

§ 2º. Das decisões dos Conselhos de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, proferidas nos termos deste artigo, caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias da ciência, para o Conselho Federal de Educação.

§ 3º. O Conselho Federal de Educação, nos casos a que se refere o parágrafo anterior, mediante parecer da Comissão de Encargos Educacionais, decidirá, no prazo de 30(trinta) dias, sobre o recurso interposto.

Art. 2º - Haverá junto ao Conselho Federal de Educação e aos Conselhos dos Estados do Distrito Federal e dos Territórios, uma Comissão de Encargos Educacionais com a finalidade específica de estudar a matéria contida no Art. 1º e opinar - conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho.

§ 1º. No Conselho Federal de Educação, a Comissão será constituída por um dos membros escolhido pelo Plenário, que a presidirá, e pelos seguintes representantes:

I - um da Secretaria da Educação Superior SESu, do Ministério da Educação;

II - um da Secretaria de Ensino de 2º Grau SESG, do Ministério da Educação;

III - um da Secretaria de Ensino Básico - SEB , do Ministério da Educação;

IV - um da Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB;

V - um da Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino - FENEN;

VI - um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura, da categoria profissional dos professores;

VII - um da União Nacional dos Estudantes-UNE, e

VIII - um do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB.

§2º. Nos Conselhos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, a Comissão será constituída por um de seus membros escolhido pelo Plenário, que a presidirá, e pelos seguintes representantes:

I - um da Secretaria de Educação;

II - um da Delegacia do Ministério da Educação;

III - um da Superintendência Nacional de Abastecimento - SUNAB;

IV - um do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino;

V - um dos Professores, indicado pela entidade máxima representativa da categoria na Unidade de Federação;

VI - um dos Pais de Alunos, indicado pelas Associações de Pais e Mestres, e

VII - um dos Alunos, indicado pela entidade máxima de representação estudantil na Unidade da Federação.

§ 3º Os representantes de que tratam os parágrafos 1º e 2º serão designados pelos respectivos Presidentes de Conselhos.

§ 4º. Os representantes a que aludem os itens I, II e III do § 1º do Art. 2º comparecerão às reuniões da Comissão, quando for tratada matéria atinente as suas áreas específicas de ensino.

§ 5º. Nenhum representante, a que aludem os §§1º e 2º deste artigo, poderá ocupar cargo de direção ou ser proprietário de estabelecimento de ensino, exceto da FENEN, do Sindicato de Estabelecimentos de Ensino e do CRUB.

§ 6º. os serviços administrativos e o suporte financeiro da Comissão de Encargos Educacionais junto ao Conselho Federal de Educação ficarão a cargo do Ministério da Educação, e os das Comissões de Encargos Educacionais junto aos Conselhos dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ficarão a cargo das respectivas Secretarias de Educação.

Art. 3º - Na análise e avaliação do comportamento dos preços dos encargos educacionais referidos neste Decreto, os Conselhos terão por base as diretrizes da política econômica do Governo Federal, as peculiaridades regionais e levarão em consideração a composição dos custos por:

- a) áreas de ensino;
- b) infra-estrutura e equipamentos;
- c) níveis de ensino;
- d) investimentos;
- e) tipo de estabelecimento (dependência administrativa);
- f) situação perante a legislação fiscal, e
- g) pessoal docente e técnico das Instituições de Ensino e respectivos níveis de remuneração.

Parágrafo Único - As Comissões de Encargos Educacionais deverão articular-se com os órgãos do Governo que ditam a política e controlam os preços.

Art. 4º - Os Conselhos poderão requisitar dos estabelecimentos de ensino, em caráter confidencial, assegurando o sigilo, o fornecimento de documentos, as informações ou esclarecimentos que julgarem necessários ao acompanhamento e à análise de evolução dos preços de que trata este Decreto.

Art. 5º - Nos casos de aumento de valores acima das correspondentes alterações de custos e de falta de atendimento, não justificado, das requisições previstas no artigo anterior, ou ainda, quando se apurar fraude de documentos ou informações, os Conselhos poderão determinar o restabelecimento dos níveis de valores anteriores com consequente devolução aos alunos dos valores cobrados indevidamente, ou a fixação do justo valor, ou propor a adoção pelos competentes órgãos e entidades da Administração pública das providências administrativas fiscais e judiciais legalmente cabíveis.

Art. 6º - Ressalvados os casos de gratuidade, a fixação do custo dos encargos educacionais será feita simultaneamente com a autorização do funcionamento dos cursos, e, com ante-

cedência mínima de dois meses anteriores à realização das matrículas.

Art. 7º - Quando o percentual de reajustamento dos encargos educacionais se revelar comprovadamente insuficiente às necessidades financeiras dos estabelecimentos de ensino, estes, mediante justificativa detalhada, acrescida de indicadores físico-financeiros, inclusive documentação contábil, dentro dos critérios gerais a serem estabelecidos pelas Comissões de Encargos Educacionais e homologados pelos respectivos Conselhos de Educação, poderão pleitear uma correção de defasagem daquele valor às Comissões de Encargos Educacionais.

§ 1º. Os estabelecimentos de ensino para poderem requerer correção de defasagem, deverão previamente cientificar seu corpo discente.

§ 2º. Os percentuais obtidos pelo processo de correção de defasagem só poderão ser aplicados após a publicação dos Pareceres dos Conselhos de Educação.

§ 3º. As Comissões de Encargos Educacionais terão o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciarem-se a respeito dos pedidos de correção de defasagem, devendo, em caso de necessidade, reunirem-se em caráter permanente.

Art. 8º - para os estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus que tenham associação de pais e associação de professores, os encargos educacionais poderão ter reajuste adicional fixado mediante consenso entre as partes, até o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do último reajuste, a título de antecipação de aumento futuro,

Art. 9º - Para os estabelecimentos de ensino superior que tenham diretório estudantil e associação de professores, os encargos educacionais poderão ter reajuste adicional fixa do mediante consenso entre as partes, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do último reajuste, a título de antecipação de aumento futuro.

Art. 10 - Os reajustes decorrentes das formalida-

des previstas nos Artigos 8º e 9º deverão ser homologados pelas Comissões de Encargos Educacionais respectivas.

Art. 11 - Os estabelecimentos de ensino que não tenham seus encargos educacionais fixados ou reajustados de acordo com índices estabelecidos pelas Comissões de Encargos Educacionais, inclusive os relacionados ao Ensino Pré-Escolar, terão seus preços estabelecidos através de pacto entre as partes.

Art. 12 - As Delegacias do MEC, a SUNAB e as Secretarias de Educação, sob a coordenação das Comissões de Encargos Educacionais, exercerão a orientação, supervisão e fiscalização de todas as atividades referentes aos encargos educacionais abrangidos por este Decreto.

Art. 13 - Os casos omissos serão resolvidos pelo Ministro de Estado da Educação.

Art. 14 - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Vejamos, de início, a fundamentação constitucional em que se lastreou a edição do Decreto nº 93.911/87, isto é, os incisos III e V do artigo 81 da Constituição da República:

"Art. 81 - Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

III. sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

.....

V. dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal;" (grifos nossos)

Impõe-se, pois, desde logo, ressaltar que, com base em tal fundamentação constitucional, o decreto em causa foi muito além, dispondo como se fosse um Decreto-lei, agredindo a hierarquia das leis.

Diga-se, de passagem, que os Conselhos Estaduais de Educação não são órgãos da administração federal.

Sob o pretexto de regulamentar disposições do Decreto-lei na 0532/69, cuja eficácia foi suspensa pelo Decreto-lei nº 2.284/86, decreto simples legislou, alterando disposições do Decreto-lei que afirma regulamentar.

Dividiremos, portanto, este estudo em duas fases.

Admitindo-se - para argumentar - que o Decreto-lei nº 0532/69 não se tivesse tornado incompatível com o Decreto-lei nº 2.284/86, ainda, assim, o Decreto nº 93.911/87 seria manifestamente inconstitucional, ao alterar, por exemplo, a constituição das, Comissões de Encargos Educacionais que o Decreto-lei expressamente definiu. Somente disposição legal de igual ou superior hierarquia poderia determinar tal alteração.

Para não nos alongarmos, quanto a estes aspectos, basta afirmar que o Decreto nº 93.911/87 padece em outros dispositivos do mesmo vício insanável.

Ainda nesta fase da questão, destaque-se que, anteriormente ao Decreto nº 93.911/87 - e por este obviamente revogado - foi baixado o Decreto nº 93.895/87 que estabeleceu:

"Art. 1º - Caberá, excepcionalmente, ao Ministro de Estado da Educação o exercício da atribuição a que se refere o artigo 1º do Decreto-Lei na 0532, de 16 de abril de 1969, relativamente à fixação e ao reajuste de anuidades, taxas e outras contribuições, cobradas pelos estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus e de Ensino Superior, que devam vigorar no primeiro semestre de 1987."

Novamente, um Decreto Simples alterando, fundamentalmente, isposição de legislação hierarquicamente superior.

Passemos, agora, ao segundo momento deste exame, que se nos afigura como fundamental.

Ressalte-se, ainda uma vez, que, limitada pela sua competência expressa, esta Comissão atem-se ao exame dos aspectos legais que envolvem o assunto e não aos de mérito.

Vejamos.

Quando da edição do Decreto-Lei nº 2.284/86 e do Decreto regulamentador, de nº 92.504/86, este Conselho aprovou Parecer oriundo desta Comissão que, pela oportunidade e como fundamento das colocações a seguir feitas, vale aqui reproduzir, em parte.

O Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Secundário e Comercial no Estado de São Paulo encaminhou ao Conselho documento elaborado pela Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino, ao mesmo tempo em que solicita pronunciamento deste Conselho sobre a correta interpretação das normas legais em vigor, relativas ao assunto.

Essa mesma Federação já se havia dirigido ao Ministério da Educação, expondo as dificuldades financeiras dos estabelecimentos escolares em face do Decreto nº 92.504, de 31/03/86, solicitando "que expressamente se determine aos Conselhos de Educação o exame e a solução dos casos excepcionais".

Em razão disso, a solicitação foi encaminhada ao Egrégio Conselho Federal de Educação que aprovou, por unanimidade, Parecer de autoria do ilustre Conselheiro Lafayette Pondé, subscrito, na Câmara de Legislação e Normas daquele Colegiado, pelos eminentes conselheiros Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Caio Tácito.

Referido Parecer está assim redigido:

"A Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - FENEN - oficiou ao Secretário-Geral do Minis, tório da Educação, expondo as dificuldades financeiras dos estabelecimentos escolares em face do Decreto nº 92.504, de 31/03/86, entre outras sugestões, inclui a de "que expressamente se determine aos Conselhos de Educação o exame e a solução dos casos excepcionais".(SIC)

Em razão desse ofício, o processo veio ao CFE.

II- VOTO DO RELATOR

1 - Se verdadeiras as arguições do requerente sobre o desequilíbrio financeiro das escolas, a situação destas será deveras vexatória. Mas a solução não-estará com o CFE nem com os Conselhos Estaduais, e sim com os órgãos outros, especificados no artigo 36 do Decreto-Lei 2.284, de 10/3/86. Incompatível com este Decreto-Lei e com o seu consequente Decreto nº 92.504, a vigência do Decreto-Lei nº 532, de 16/4/69, em que se fundaria a intervenção daqueles Conselhos, está suspensa.

2- A incompatibilidade é evidente: O Decreto-Lei nº 532 atribuía aos Conselhos de Educação dispor sobre anuidades, taxas e contribuições escolares, segundo critérios que pudessem adotar em face da "compatibilização" de dados definidos no seu artigo 3 e segs; a nova legislação dispensa por inteiro esses critérios, que seria um a motivação mesma da interferência - daqueles Conselhos, imobiliza "todos os preços"(STC) e atribui ou court a outros órgãos a decisão sobre a matéria.

3 - Dir-se-a que a lei antiga falava em anuidades: a nova, em mensalidades. Mas estas não são senão aquelas, calculadas mês a mês. Por outro lado, na linguagem do Decreto-Lei nº 2.284, o vocábulo "preços" -corresponde a "todas as expressões pecuniárias, que se possam traduzir em moeda nacional" (SIC, artigo 3º) e não ha como excluir do "congelamento" fixado no seu artigo 35 as taxas e demais contribuições escola-res.

4 - Os dois regimes legais se repelem, o da Lei nova abolindo o da antiga e, com isso, a possibilidade de interferência dos Conselhos de Educação no assunto.

III - CONCLUSÃO DA CÂMARA

A Câmara de Legislação e Normas acompanha o Voto do Relator.

Sala das Sessões, em 07 de maio de 1985

Manoel Goncalves F. Filho - Presidente

Lafayette Ponde - Relator

Caio Tácito

IV - DECISÃO DO PLENÁRIO

O Plenário do Conselho Federal de Educação aprovou, por unanimidade, a Conclusão da Câmara.

Sala Barreto Filho, em 07 de maio de 1986."

O exame da questão leva-nos, inicialmente, a reproduzir o Decreto-Lei nº 532, de 16 de abril de 1969:

"DECRETO-LEI Nº 532 - DE 16 DE ABRIL DE 1969

Dispõe sobre a fixação e o reajustamento de anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, decreta:

Art. 1º Cabe ao Conselho Federal de Educação, aos Conselhos Estaduais de Educação e ao Conselho de Educação do Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências e jurisdições, a fixação e o reajuste de anuidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais, prestados pelos estabelecimentos federais, estaduais, municipais e

particulares, nos termos do Decreto-Lei.

§ 1º Das decisões dos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal, proferidas nos termos deste artigo, caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias do ciência, para o Conselho Federal de Educação.

§ 2º Os estabelecimentos situados no Território do Amapá ficarão sujeitos à jurisdição do Conselho do Pará; os dos Territórios de Roraima e Rondônia, ao do Amazonas; e os de Fernando de Noronha, ao de Pernambuco.

Art. 2º Haverá junto ao Conselho Federal de Educação, a cada Conselho Estadual de Educação ou ao Conselho de Educação do Distrito Federal, uma Comissão de Encargos Educacionais com finalidade específica de estudar a matéria referida no artigo 1º e opinar conclusivamente para a decisão final do respectivo Conselho.

§ 1º No Conselho Federal de Educação, a Comissão será constituída por um membro do Conselho, escolhido pelo Plenário, que a presidirá, e pelos seguintes representantes, indicados pelas respectivas entidades:

I - um da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB);

II - um da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino;

III - um da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Educação e Cultura, da categoria profissional dos professores;

IV - um da União Nacional de Associações Familiares (UNAF), em representação dos pais de família.

§ 2º Nos Conselhos Estaduais e no do Distrito Federal, a constituição da Comissão de Encargos Educacionais poderá adaptar-se às peculiaridades locais, devendo estar, contudo, sempre integrada pelos representantes da SUNAB, das categorias econômica e profissional interessadas e dos pais de família, cabendo as indicações às entidades de âmbito regional ou, na sua falta, às referidas nos itens II a IV deste artigo.

§ 3º Os serviços administrativos das Comissões de Encargos Educacionais ficarão a cargo dos órgãos próprios dos Conselhos e o assessoramento técnico será propiciado pelos órgãos específicos do Ministério da Educação e Cultura e das Secretarias Estaduais, conforme o caso.

Art. 3º Na análise e avaliação do comportamento dos preços das anuidades, taxas e contribuições referidas neste Decreto-Lei, os Conselhos terão por base o princípio de compatibilização entre a evolução do preços e a correspondente variação de custos, observadas as diretrizes da política econômica do Governo Federal, bem como as peculiaridades regionais e os diversos graus, ramos e padrões do ensino.

Art. 4º Os Conselhos poderão requisitar dos estabelecimentos de ensino, em caráter confidencial, assegurado o sigilo, o fornecimento de documentos, informações ou esclarecimentos que julgar necessário ao acompanhamento e a análise de evolução dos preços de que trata este Decreto-Lei.

Art. 5º Dos casos de aumento de valores acima das correspondentes alterações de custos e de falta de atendimento, não justificado, das requisições previstas no artigo anterior, ou ainda, quando se apurar fraude de documento ou informações, os Conselhos poderão determinar o restabelecimento dos níveis dos valores anteriores ou a fixação do justo valor, ou propor a adoção pelos competentes órgãos e entidades da Administração Pública das providências administrativas, fiscais e judiciais legalmente cabíveis.

Art. 6º Ressalvados os casos de gratuidade, a fixação do custo dos encargos educacionais será feita simultaneamente com a autorização do funcionamento dos estabelecimentos de ensino e, seu reajustamento, nos dois meses anteriores à realização das matrículas.

Art. 7º Em relação ao ano letivo de 1969, prevalece a competência da Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) para a fixação e o reajuste das anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional, observada a legislação própria daquela autarquia.

Art. 8º O presente Decreto-Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

A. Costa e Silva - Presidente da República."

Da atenta leitura desse texto resulta, "data venia" não procederem as afirmações do douto Consultor Jurídico da SEPLAM, na resposta enviada a este Conselho.

Com efeito, o artigo 1º do Decreto-Lei.nº 532/69 fixou a competência dos Conselhos de Educação para a fixação e reajustamento das anuidades, taxas e demais contribuições do serviço educacional. Em seu artigo 3º, dispõe expressamente quanto aos critérios gerais que deverão nortear a atividade dos Conselhos, ao dizer:

"Artigo 3º - Na análise e avaliação do comportamento dos preços das anuidades, taxas e contribuições referidas neste Decreto-Lei, os Conselhos terão por base o princípio da compatibilização entre a evolução de preços e a correspondente variação de custos, observadas as diretrizes da política económica do Governo Federal, bem como as peculiaridades regionais e os diversos graus, ramos e padrões de ensino" (o grifo é nosso).

Ora, o Decreto nº 92.504/86) regulamentando disposições do Decreto-Lei nº 2.284/86, ao contrário do que entende a SEPLAN, disciplinou o processo de fixação das mensalidades (SIC) dos estabelecimentos de ensino, em face da nova realidade econômica. Atribuição - que era dos Conselhos de Educação, nos termos do Decreto-Lei 532/69.

Por outro lado, não se olvide que o Decreto-Lei nº 2284/86, em seu artigo 35, estabeleceu:

"Artigo 35 - Ficam congelados todos os preços nos níveis de 27 de fevereiro de 1986."

Com o congelamento de preços estabelecido, de forma geral e absoluta, não há sobre o que deliberar quanto aos preços das atividades de qualquer estabelecimento, inclusive os estabelecimentos de ensino.

E mais.

O artigo 39 do citado Decreto-Lei nº 2284/86 é de extrema clareza:

"Artigo 39 - Os Ministros de Estado indicarão à SUNAB os servidores públicos, a eles subordinados ou vinculados, que deverão participar da execução das atividades, de fiscalização previstas neste Decreto-Lei, e

no Decreto nº 92.433, de 03 de março de 1986.

§ 1º -

§ 2º -

§ 3º - As autuações, notificações e demais atos realizados pelos agentes de fiscalização, inclusive os designados na forma deste artigo, serão processados e julgados na Delegacia competente da SUMAB, a quem caberá coordenar, orientar e supervisionar a execução de todas as atividades fiscalizadoras " (os grifos são nossos).

Onde a presença dos Conselhos de Educação, com base no Decreto nº 532/69?

Onde a competência concorrente ?

E o artigo 44 do Decreto-Lei nº 2.284/86 revogou, expressamente, "todas as demais disposições em contrário".

Não se pode, pois, falar em competências concorrentes, nem, tampouco, dizer que as Comissões de Encargos Educacionais podem exercer suas antigas atividades, em face da nova postura legal em vigor.

Essa postura vai além do texto da lei para se afirmar, também, nos princípios informadores da nova política econômica e dos agentes encarregados de sua execução, entre os quais os Conselhos de Educação não figuram.

Se é certo que "a lei posterior revoga a anterior, quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior" (Lei de Introdução ao Código Civil, art. 2º, § 1º), toma-se patente que, como afirmou, com clareza irresponsável, Lafayette Pondé, "a incompatibilidade é evidente".

Repita-se, pela precisão dos conceitos, os itens 2 e 4 do referido Parecer nº 271/86 do Conselho Federal de Educação, já trans crito neste Parecer:

"1 -

2 - A incompatibilidade é evidente: O Decreto-Lei nº 532 atribuía aos Conselhos do Educação dispor sobre anuidades, taxas e contribuições escolares, segundo critérios que pudessem adotar em face da "compatibilização" do dados definidos no seu artigo 3º, e seguintes; a nova legislação dispensa por inteiro esses critérios, que seriam a motivação.

mesma da Interferência daqueles Conselhos, imobiliza "todos os preços" (SIC) e atribui "out court" a outros órgãos a decisão sobre a matéria.

3

-

4

- Os dois regimes legais se repelem, o da lei nova abolindo o da antiga e, com isso, a possibilidade de interferência dos Conselhos de Educação no assunto " (os grifos são nossos).

Assim, descartada, pelos motivos aqui expostos, a tese da competência concorrente, ao revés disso, assentada a incompatibilidade entre o Decreto-Lei nº 532/69 e o Decreto-Lei nº 2284/86 e o seu Decreto regulamentador de nº 92.504/86, com evidente prevalência destes últimos, impõe-se concluir que, enquanto não se alterar, por meio de nova legislação a situação vigente, está suspensa a competência dos Conselhos de Educação - e, por via de consequência, de suas Comissões de Encargos Educacionais - exercida com base no Decreto Lei nº 532/69.

Não cabe, portanto, qualquer pronunciamento ou qualquer ação dos Conselhos de Educação no que se refere à fixação - inicial ou não - ou reajustamento - especial ou não - de anuidades, semestralidades, mensalidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais.

2. CONCLUSÃO:

Responda-se à Senhora Presidenta do Conselho Estadual de Educação, nos termos deste Parecer."

Como se vê, a posição jurídica deste Conselho foi a mesma do Egrégio Conselho Federal de Educação.

É certo que concluíamos a fundamentação do Parecer na 0711/86, afirmando:

"... impõe-se concluir que, enquanto não se alterar, por meio de nova legislação, a situação vigente, está suspensa a competência dos Conselhos de Educação - e, por via de consequência, de suas Comissões de Encargos Educacionais - exercida com base no Decreto-lei nº 0532/69. Não cabe, portanto, qualquer pronun

ciamento ou qualquer ação dos Conselhos de Educação no que se refere a fixação - inicial ou não - ou reajustamento - especial ou não -de anuidades, semestralidades, mensalidades, taxas e demais contribuições correspondentes aos serviços educacionais."

É evidente, contudo, que quando se afirmava "...enquanto não se alterar, por meio de nova legislação, a situação vigente ..." , estava implícito que essa nova legislação haveria de ar de igual hierarquia. Não se pode admitir, seja qual for o objetivo, por mais válido que possa ser, que decretos passem a alterar as leis.:

No caso em tela, há duas realidades das quais não podemos fugir:

"a) a eficácia do Decreto-Lei nº 0532/69 está suspensa, pois suas disposições são, pelo menos, incompatíveis com as do Decreto-Lei nº 2.284/86;

b) não se pode aceitar que Decreto simples, a um tempo, elimine tal incompatibilidade por meio absolutamente impróprio e, também, altere disposições de Decretos-leis.

Lembrem-se, neste passo, lições precisas. Hely Lopes Meirelles, em seu "Direito Administrativo Brasileiro" (4ª edição), afirma:

"O regulamento (decreto) não é lei, embora a ela se assemelhe no conteúdo e poder normativo.

Sendo o regulamento (decreto), na hierarquia das normas, ato inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Só lhe cabe explicitar a lei dentro dos limites por ela traçados.

Como ato administrativo o decreto está sempre em situação inferior à da lei e, por isso mesmo, não a pode contrariar.

Como ato inferior à lei, o regulamento (decreto) não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite." (parênteses nossos)

Na mesma linha é o magistério de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello. Em seu livro "Princípios Gerais de Direito Administrativo" , lemos:

"Distinção entre Lei e Regulamento - segundo a matéria, a diferença está em que a lei inova originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento (decreto) não a altera. Isso é verdade tanto para o regulamento (decreto) executivo, que desenvolve a lei para efeito da sua aplicação, como para o regulamento(decreto) autorizado ou delegado, porquanto a modificação da ordem jurídica, que resulta dos seus preceitos expressos, deve já estar virtualmente contida nas disposições programáticas, que lhe dão habilitação legislativa. Destarte, a inovação originária da ordem jurídica é a da lei e não dele (decreto).

Formalmente, o regulamento (decreto) subordina-se à lei, pois nela se apoia como texto anterior, para a sua execução, seja quanto à sua aplicação, seja quanto à efetivação das diretrizes por ela traçadas na habilitação legislativa. Sujeitá-se,então, o regulamento (decreto) à lei como regra jurídica normativa superior, colocada acima dele, que rege as suas atividades, e ser por ele (decreto) inatingível, pois não pode se opor a ela." (grifos e parênteses nossos).

E, prossegue, Bandeira da Mello:

"Ante o exposto, há se concluir que o regulamento(decreto) tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.

Ademais, sujeita-se a comportas teóricas. Assim,não cria, nem modifica e sequer extingue direitos e obrigações, senão nos termos da lei, isso porque o inovar originariamente na ordem jurídica consiste em matéria reservada à lei.

Portanto, o regulamento (decreto) não pode ampliar os poderes jurídicos constantes da lei." (são nossos os parênteses)

Entendemos todas as dificuldades do momento em que vivemos, sabemos que todos somos responsáveis pelo encontro de novos caminhos, não se ignora que os Conselhos de Educação sempre estiveram, e continuarão a estar, dispostos a assumir quaisquer responsabilidades que legítima e legalmente lhe forem conferidas.

Mas sabemos, também, que somente encontraremos tais caminhos se respeitarmos o Estado de Direito, a Constituição e as leis.

Ao fim e ao cabo, a manifestação da Comissão de Legislação e Normas é no sentido de argüir a inconstitucionalidade do Decreto nº 93.911/87.

3. CONCLUSÃO

Em face dos termos da solicitação do Conselho Pleno, sugere-se que este Colegiado represente às autoridades competentes, arguindo a inconstitucionalidade do Decreto nº 93.911/87.

É o meu Parecer, "sub censura".

São Paulo, 29 de janeiro de 1.987.

a) Cons. Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães

DELIBERAÇÃO DO PLENÁRIO

O CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO aprova, por unanimidade, a decisão da Comissão de Legislação e Normas, nos termos do Voto do Relator.

Sala "Carlos Pasquale", em 04 de fevereiro de 1987

a) Cons^a. MARIA APARECIDA TAMASO GARCIA

Presidente