

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE Nº 114/86

INTERESSADA: PRESIDÊNCIA DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo, aprovado pelo Parecer CEE nº 1944/85. A validade deste Parecer em face do Decreto Municipal nº 21.839, de 3 de janeiro de 1986.

RELATOR: Cons. ALPÍNOLO LOPES CASALI

PARECER CEE Nº 238/86 -A CLN - Aprovado em 26/02/86

1. HISTÓRICO

1.1. Pouco ofício, protocolado a 17 de janeiro próximo passado, a Exma. Senhora Presidenta do Conselho Estadual de Educação submeteu à Comissão de Legislação e Normas consulta nos seguintes termos:

"A - Em 6/11/85, a Sra. Secretária de Educação do Município de São Paulo encaminhou ao exame deste Conselho a proposta de Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo, incluídas as Escolas Municipais: de Educação Infantil (EMEI's), de 1º Grau (EsMPG), de Ensino Supletivo (EsMES) e ainda a E.M. de 1º e 2º Graus "Prof. Derville Alegretti" e E.M. de Educação Infantil e de 1º Grau para Deficientes Auditivos "Hellen Keller".

Em reunião de 4/12/85, o Plenário deste Colegiado acolheu, por maioria de votos, o Parecer da Câmara de 1º Grau, relatado pela Consa. Cecília Vasconcellos Lacerda Guaraná, que tomou o nº 1944/85 e cuja conclusão foi a seguinte:

"Ficam aprovados o Regimento Comum e os Planos de Curso das Escolas Municipais de São Paulo, que constam do Processo CEE 2433/84, reautuado em 6-11-85".

B - A proposta aprovada substituiria, a partir de 1986:

1 - O Regimento Escolar Comum das EMEI's, aprovado pelo Parecer CEE nº 534/85;

2 - O Regimento Escolar Comum das Escolas de 1º Grau, aprovada pelo Parecer CEE nº 2063/82;

3 - O Regimento Comum das Escolas Municipais de Ensino Supletivo, com as adequações à Deliberação CEE 23/83, aprovadas pelo Parecer CEE 254/85, pois, conforme consta do artigo 25 das Disposições Gerais da Deliberação CEE nº 33/72:- "Qualquer modificação do regimento pretendido pela mantenedora será submetida à aprovação do CEE ou da SE, conforme o caso, e vigorará a partir do ano letivo seguinte".

De fato, pelo Decreto 11.811, de 27/12/85, o então Prefeito Mário Covas "Instituiu" o novo Regimento Comum das Escolas Municipais (xerox anexo).

C - Entretanto, através de novo Decreto, de nº 21.839, de 3/1/86, o atual Prefeito Jânio Quadros revogou o Decreto anterior, considerando entre outras razões, "que, do seu exame pelo Egrégio Conselho Estadual de Educação, questionou-se a legalidade de alguns de seus dispositivos", e restabelecendo Portarias que instituíram os três regimentos já citados (xerox anexo).

Em função desses eventos, inúmeros têm sido as consultas dirigidas a esta Presidência sobre o assunto, especialmente sobre a validade do Decreto da atual administração, tendo em vista o seu caráter unilateral, restabelecendo a vigência de Regimentos anteriores, cujas normas estariam implicitamente revogadas com aprovação do novo Regimento por este Colegiado.

Sendo o assunto de ordem essencialmente jurídica, e tornando-se necessário o seu esclarecimento por este Colegiado, inclusive porque citado nos considerandos do Decreto revogatório, para fins de elucidação da controvérsias perante todos os interessados e resguardo da posição deste Colegiado, perante as autoridades e a opinião pública, entendemos como necessário pronunciamento do Conselho Pleno, com audiência preliminar à douta Comissão de Legislação e Normas.

Nesse sentido é a nossa consulta a essa Comissão, solicitando, considerada a natureza do assunto, a necessária urgência."

1.2. Este o Decreto n° 21.811, de 27 de dezembro de 1985:

"Institui o Regimento Comum das Escolas Municipais e dá outras providências."

"MÁRIO COVAS, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e à vista de aprovação, pelo Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo, através do Parecer n° 1.944/85, em Sessão Plenária realizada no dia 4 de dezembro do corrente,

DECRETA:

Art. 1° - Fica instituído, para vigência a partir de 1° de janeiro de 1.986, o Regimento Comum das Escolas Municipais, mantidas pela Prefeitura do Município de São Paulo, anexo a este decreto.

Art. 2° - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados as disposições em contrário."

1.3. Este, o Decreto n° 21.839, de 03 de janeiro de 1986:

"Revoga, em todos os seus termos, o Decreto n° 21.811, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências."

"JÂNIO DA SILVA QUADROS, Prefeito do Município de São Paulo, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei, e CONSIDERANDO que o Regimento Comum das Escolas Municipais, instituído pelo Decreto n° 21.811, de 27 de dezembro de 1985, não reflete as diretrizes a serem traçadas pela atual Administração na área do Ensino Municipal;

CONSIDERANDO que o aludido Regimento não foi, na fase dos estudos que o antecederam, submetido a uma apreciação mais ampla por parte da comunidade escolar;

CONSIDERANDO que, do seu exame pelo Egrégio Conselho Estadual de Educação, questionou-se a legalidade de alguns de seus dispositivos; CONSIDERANDO, finalmente, a necessidade de uma melhor avaliação de seu conteúdo, visando à sua plena adequação às exigências e interesses do Ensino Municipal em todos os seus níveis,

DECRETA:

Art. 1º - Fica revogado, em todos os seus termos, o Decreto nº 27.811, de 27 de dezembro de, 1985, que instituiu o Regimento Comum das Escolas Municipais, para vigência a partir de 1º de janeiro de 1986.

Art. 2º - Ficam restabelecidas as Portarias 9.399, de 28 de dezembro de 1982, 9.517, de 30 de dezembro de 1982, e 6.979, de 9 de novembro de 1976, que instituíram, respectivamente, os Regimentos Comuns das, Escolas Municipais de Educação Infantil, das Escolas Municipais de 1º Grau e das Escolas Municipais de Ensino Supletivo.

Art. 3º - Este Decreto entrará, em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

1.4. O Presidente da Comissão de Legislação e Normas, o nobre Conselheiro Célio Benevides de Carvalho, distribui-nos os autos do protocolado para relatar sua matéria.

3. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminarmente.

2.1.1. Assim como as Constituições dos Estados Unidos do Brasil 1946 (art. 171) e de 1967 (art: 169), a Constituição em vigor (Emenda Constitucional de 17 de outubro de 1969) dispõe:

"Art. 177 - Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de, ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo, e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais.

2.1.2. Reproduzindo mandamento constitucional de 1946 e 1967, a Lei Magna (Emenda Constucional de 17 de outubro de 1969) prescreve:

"Art. 8º - Compete a União:

XVII - legislar sobre:

"q - diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;

"Paragrafo único - A competência da União não exclui a dos Estados para legislar, supletivamente sobre as matérias das alíneas (...) "q" (...), respeitada a lei federal."

3. Já na vigência da Constituição de 1946, fundada no art. 5º, inciso XV e alínea "d", a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, fixa, pela vez primeira, as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

São os seguintes os seus Títulos - 1) Dos fins da Educação; 2) Do Direito à Educação; 3) Da Liberdade do Ensino; 4) Da Administração do Ensino; 5) Dos Sistemas de Ensino; 6) Da Educação de Grau Primário; 7) Da Educação de Grau Médio; 8) Da Orientação Educativa e da Inspeção; 9) Da Educação de Grau Superior; 10) Da Educação dos Excepcionais; 11) Da Assistência Social Escolar; 12) Dos Recursos para a Educação e 13) Das Disposições Gerais e Transitórias.

3.1. A Lei nº 4.024/61, no art. 8º, prevê, como órgão do sistema federal de ensino, o Conselho Federal de Educação, dispondo sobre a sua composição e organização, com as atribuições deferidas em lei.

3.2. No art. 10, a Lei nº 4.024/61 remete aos Estados, nos respectivos sistemas de ensino, a organização dos Conselhos Estaduais de Educação, constituídos por membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência em matéria de educação, com as atribuições deferidas em lei.

4. Que se entendem por sistema de ensino?

4.1. Em estudo, sob o título "A Lei de Diretrizes e Bases e as Esferas de Competência: Federais, Estaduais e Municipais", o eminente educador Padre José de Vasconcellos, então membro do Conselho Federal de Educação, assim se manifesta ("Documenta", nº20/50):

"Não é pacífica a exegese desta expressão ("sistemas de ensino") da L.D.B. Uns enxergam no termo apenas o conjunto de escolas subordinadas a um mesmo poder: outros vêem nele a lei que as disciplinas e orienta; outros, a lei e as escolas. Em alguns artigos da L.D.B., parece que o vocábulo quer pôr em relevo as duas fontes do sistema: o órgão normativo (Conselho de Educação) e o Órgão executivo (Secretaria da Educação).

O que, no entanto, parece fluir naturalmente de toda a sistemática da L.D.B. e a qualidade, dos órgão, um de natureza normativa, outro administrativo e de execução, independentes na esfera de sua competência expressa, harmoniosamente articulados nas questões que envolvam aspectos técnico e administrativos, como, por exemplo, a inspeção.

O art. 11 é fundamental para a boa compreensão da sistemática da L.D.B.: "A União, os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, com observância da presente lei". Com base na letra deste artigo, os Municípios não teriam uma esfera de competência propriamente dita, exceção feita ao Distrito Federal".

4.2. Versando sobre o mesmo tema, o Professor Paulo Ernesto Tolle, que deixou a marca de seu talento em inúmeros trabalhos produzidos, quando membro desta Casa, assim disserta:

"Nos dicionários, lemos que "sistemas é um plano completo, um arranjo de partes em certa maneira harmônica, criando elos de interdependência; um conjunto de partes coordenados entre si e concorrendo para certo resultado; uma síntese."

Sistema de ensino seria a síntese se idéias sobre como se organiza e se administra e se entrosa o ensino. Compreenderia toda a estrutura, a organização administrativa, as várias categorias de instituições públicas e privadas dos diferentes graus; a articulação entre os diferentes níveis, o processo de acesso, os cursos terminais e as opções de continuação a graus superiores, desde a escola maternal até os estudos pós-doutorais; o grau de participação do poder público na ministração do ensino, na fiscalização do ensino de iniciativa privada; o financiamento da educação, os incentivos a dados cursos de maior interesse a comunidade; a obrigatoriedade da escola até certa idade ou certo nível; enfim, a organização, o controle e o financiamento de toda rede, dentro de uma política educacional; isso constitui, parece-me, o sistema de ensino de um Estado" .("Documenta" - Súmula 4, pág. 69).

4.3. De conferência pronunciada pela insigne educadora Esther de Figueiredo Ferraz, então figura exponencial do Conselho Federal de Educação, em que analisou o conceito de sistema de ensino de forma ampla e profunda, destaca-se o seguinte:

"Pois não bem decorridos sete anos e sob a alegação de que a Lei 5.692/71 talvez houvesse inovado a respeito, pediu-se ao Conselho Federal de Educação um novo pronunciamento sobre o velho tema da conceituação de sistema de ensino, pronunciamento que esse colegiado se dispôs prontamente a fazer, seja pela preeminência dos órgão de que partira a solicitação, seja pela própria riqueza do assunto, inesgotável na multiplicidade de seus imprevistos desdobramentos.

Quem quer que deseje penetrar na realidade psicossocial, econômica e política de um país deve procurar conhecer-lhe na intimidade o sistema de ensino, pois este é, por assim dizer, o "cartão de visita" do país. O interesse de uma geração pela geração subsequente constitui um dos mais significativos indicadores para se julgar uma sociedade e predizer, com exatidão, como sobreviverá e prosperará uma nação, afirma URIE BRONFENBRENNER em "Two Worlds of Child-hood" (8). E esse interesse vem retratado no sistema de ensino, ou seja, na maneira pela qual o país organiza, faz funcionar e orienta numa ou noutra direção a educação de seu povo.

Nesses termos, o conhecimento do nosso sistema nacional da educação, melhor diríamos, de sistema de ensino brasileiro, abrangerá o dos seguintes elementos ou "componentes"; como hoje são tecnicamente denominados : os princípios doutrinários (filosóficos, políticos, jurídicos, pedagógicos e outros) que presidem organização do sistema; o papel reservado ao Poder Público, às empresas, a

iniciativa particular, às famílias e à comunidade em geral no que tange "encargos da educação; a distribuição entre as várias esferas do Poder Público da competência para organizar o sistema; os órgãos normativos e os administrativos do sistema; o financiamento da educação; os graus de ensino, sua sucessão e articulação; o conteúdo e a duração dos estudos pertinentes a cada um desses graus; o princípio da obrigatoriedade da educação fundamental e os meios de que dispõe o sistema para lhe assegurar a efetividade; a natureza, acadêmica, profissionalizante ou mista dos estudos de 2º grau; a forma de acesso aos estudos superiores; o papel da pós-graduação; o lugar reservado ao ensino supletivo; a maneira pela qual se processa a formação dos professores e especialistas destinados ao ensino dos vários graus; a estruturação da carreira do magistério; a margem de liberdade assegurada à escola na organização e ministração do ensino; a participação do corpo discente nas atividades escolares, máxime nas de graus universitários; os mecanismos de planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades do sistema. E, assim por diante, até que se esgotem as notas que, isoladamente ou em conjunto, caracterizam e tipificam, ao ponto de torná-lo inconfundível face aos demais, nosso sistema de ensino em sua maneira, de "ser", de "atuar" e de se "orientar".

O quadro que, vamos projetar, tirado do excelente trabalho de PHILIP H. COOMBS, intitulado "The World Educational Crisis", mostra-nos quais sejam esquematicamente os componentes Internos de um sistema de ensino, esquema dentro do qual pode ser perfeitamente inserido o rol enumerativo que acabamos de apresentar.

Que é, porém, "sistema de ensino" e em que sentido vem sendo a expressão empregada pelo legislador brasileiro?

Para responder à primeira pergunta, devemos partir de uma simples observação de senso comum: a de que as atividades educacionais, particularmente as do ensino, quando assumem um certo vulto e adquirem um determinado grau de complexidade em razão do número de pessoas nelas envolvidas, dos investimentos feitos ou a fazer, dos recursos exigidos, das expectativas reinantes, da ideias em discussão, já não podem mais ser exercidas dispersivamente, sob pena de se chegar rapidamente ao caos. Torna-se indispensável que alguém - no caso, o Poder Público - coloque em ordem, ou organize os elementos materiais e imateriais acima mencionados, que lhes dê forma através de normas e de providências de outra natureza, de tal maneira que passem a compor um conjunto sistêmico no qual todos eles operem sinergicamente, visando aos objetivos que se quer alcançar pela educação.

Ao conjunto, assim organizado dá-se o nome de sistema de ensino.

Se desmembrarmos o conceito, identificando-lhe e agrupando lhe os elementos ou componentes essenciais, aí vamos encontrar as quatro causas tratadas na filosofia aristotélico-tomista: a) a causa material, a matéria de que é feito sistemas (pessoas, coisas, recursos); b) a causa jornal, as normas (leis, decretos-leis, decretos e outros atos da autoridade competente) que dão forma orgânica a tal matéria; c) o órgão do Poder Público ao qual incumba atuar como causa eficiente, dando organização ao sistema; d) a causa final, os fins ou valores (éticos, políticos, religiosos, econômicos, pedagógicos etc) em vista dos quais o sistema se organiza.

Isso é nada mais que isso o sistema de ensino de um país: realidade educacional complexa e, muitas vezes, ao extremo diversificada, que adquire unidade,

coerência e sentido, na medida em que, trabalhada, pelas normas traçadas pela autoridade competente, se deixa conduzir em direção aos fins que esse país julga dever atingir pela educação.

É nesse sentido, não em outro qualquer, que a lei brasileira, constitucional e ordinária, emprega o termo "sistema de ensino", com ele querendo designar os grandes conjuntos organizados pela União e pelas unidades federadas (Estados e Distrito Federal), tendo em vista o atendimento das várias necessidades educacionais". ("Acta" nº 36, pag. 7 e seguintes).

4.4. Ainda que se incorra na censura, do alongamento da presente matéria vestibular, será necessário dizer-se algo a respeito das relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais.

A Lei nº 4.024/61, antes, e, agora, a Lei nº 5.540/67, que fixa normas para a organização e funcionamento do ensino superior, e a Lei nº 5.692/71, com as alterações preconizadas pela Lei nº 7.044/82, deferem ao Conselho Federal de Educação competência para baixar normas obrigatórias em âmbito nacional.

Na Lei nº 5.540/68, no art. 26, por exemplo, cabe aquele Colegiado fixar o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a procissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.

Na Lei nº 5.692/71, com a redação dada pela Lei nº 7.044/82, está dito no art. 5º, parágrafo único, alínea "a", outro exemplo, que as, matérias relativas ao núcleo comum de cada grau de ensino serão fixadas pelo Conselho Federal de Educação.

Por conseguinte, há atos daquele Colegiado, no exercício de sua competência, que são obrigatórios em âmbito nacional.

Nem, por isso, porém, há vínculo de hierarquia entre aquele Colegiado e os Conselhos de Educação dos sistemas estaduais de ensino.

Nada mais indicado do que buscar a palavra de um educador que, por muitos anos, foi um dos mais insignes membros do Conselho Federal de Educação, o professor Newton Sucupira.

"O problema das relações entre o Conselho Federal e os Conselhos de Educação pode ser encarado de diferentes ângulos e solicitar questões múltiplas. Em primeiro lugar, na sistemática da lei, as esferas de competência do Conselho Federal de Educação e dos demais Conselhos se encontram demarcadas com razoável precisão. Parece que o legislador se preocupou em delimitar as competências para bem afirmar a autonomia dos sistemas estaduais e respectivos Conselhos, com o objetivo de assegurar o princípio da descentralização. Os Conselhos Estaduais, todos sabemos, são órgãos autônomos, que não se acham subordinados ao Conselho Federal de Educação. Certamente, ocupa ele uma posição central de órgão de cúpula, em virtude de suas atribuições e na medida em que suas decisões tem validade para todos os sistemas. Mas, o Conselho Federal não constitui instância superior que tivesse jurisdição sobre os Conselhos Estaduais. Movendo-se na órbita que lhe traçou a lei, a sua autonomia não sofre limitações pelo Conselho Federal. Não poderia este, portanto, ditar-lhes instruções ou prescrever-lhes normas para o exercício de suas atividades. Pelo contrário, fiel ao espírito da lei, toda sua ação tem sido no sentido de ressaltar sua autonomia. Em face da descentralização, o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais tra.

balham e desenvolvem suas atividades independentemente, supondo-se que, da ação eficaz e esclarecida de todos os Conselhos, resulta, por uma espécie de harmonia preestabelecida da qual a lei é a garantia, o benefício geral da educação ("Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação", in "Documenta", nº 20, vol. II, pág. 27). Grifamos.

4.5. Sobre a mesma matéria, há o precioso estudo, já na vigência da Lei nº 5.692/71, da lavra do eminente educador Padre José de Vasconcellos, então presidente do Conselho Estadual de Educação ("Documenta", nº 145, e págs. 428/438).

5. Em conformidade com a legislação pertinente, integram o sistema estadual de ensino: 1º os estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus oficiais, estaduais e municipais, os mantidos por entidades criadas por leis especiais, por exemplo, o SESI, e os pela iniciativa particular, compreendendo, por extensão, o ensino supletivo, a educação especial e a educação infantil; 2º) as instituições universitárias oficiais, estaduais e municipais; 3º) bem como os estabelecimentos isolados de ensino superior oficiais estaduais e municipais.

6. Ainda na vigência da lei Magna de 1967, foi a Lei nº 4.024/61 Advogada pela lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, no tocante aos arts. 66 a 87, sob o título " Da Educação de Grau Superior".

A Lei nº 5.540/68 fixa normas de organização e funcionamento do ensino Superior, compreendendo instituições universitárias e estabelecimentos isolados de ensino superior.

Foi complementada pelo Decreto-lei nº 464, de 11 de fevereiro de 1969, enquanto a redação do art. 47 foi alterada pelo Decreto-lei nº 842, de 2 de setembro de 1979, e a do art. 16 e foi pela lei nº 7.172, de 19 de dezembro de 1983.

Na Lei nº 4.024/61 foram mantidos artigos que deferem competência ao Conselho Federal de Educação e aos Conselhos Estaduais de Educação, citados, a seguir.

Muitas as atribuições conferidas aos Conselhos Estaduais de Educação pela lei nº 5.540/68. Destaquem-se, por exemplo, as dos arts. 5º e 6º. Conforme o art. 5º, os estatutos das Universidades oficiais e os regimentos de suas unidades serão submetidos à aprovação do Conselho. E, consoante o art. 6º, os regimentos dos estabelecimentos isolados de ensino superior oficiais também deverão sê-lo.

7. Já em vigor a Constituição Federal (Emenda Constitucional de 1969), foi a lei nº 4.024/61 revogada, em parte, pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, compreendendo os arts. 23 e 24 (Da Educação Pre-Primaria), 25 a 32 (Do Ensino Primário), 33 a 43 (Do Ensino Médio), 44 a 46 (Do Ensino Secundário), 47 a 51 (Do Ensino Técnico), 52 a 61 (Da Formação do Magistério para o Ensino Primário e Médio), 62 a 65 (Da Orientação Educativa e da Inspeção).

A Lei nº 5.692/71 fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, institui o ensino supletivo e dá outras providências.

7.1. Foi a Lei n° 5.692/71 alterada pela Lei n° 7.044, de 18 de outubro de 1982, dando nova redação aos arts. 1°, 4°, 5°, 6°, 8°, 12, 16, 22, 30 e 76.

A alteração mais ampla e profunda introduzida na Lei n° 5.692/71, pela Lei n° 7.044/82, foi a eliminação da obrigatoriedade do objetivo concernente à profissionalização, remetendo-a a opção do mantenedor do estabelecimento de ensino. Eliminado o § 1° do art. 5°, extinguiu-se a dualidade entre parte de educação geral e outra de formação especial no currículo. No entanto, o art. 1° da Lei, conforme a alteração havida, acolhe, entre os objetivos do ensino de 1° e 2° graus, a preparação para o trabalho.

7.2 Registra-se, todavia, que, entre os artigos da lei n° 4.024/61, preservados pelas leis n°s 5.540/61, 5.692/71 e 7.044/82, distingue-se o art. 16. Conforme o seu parágrafo 3°, compete ao Conselho Estadual de Educação fixar normas para a autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção de estabelecimentos de ensino de 1° e 2° graus (assim definidos no art. 1°, parágrafo 1°, da Lei n° 5.692/71), no sistema estadual de ensino, não pertencentes à União.

7.3 A propósito das alterações resultantes da Lei n° 5.692/71, pela Lei n° 7.044/82, são de leitura obrigatória 1°) o Parecer CEE n° 2159/82, 2°) a Deliberação CEE n° 29/82 e 3°) a Indicação CEE n° 13/83.

8. O Conselho Estadual de Educação foi criado pela Lei Estadual n° 7.940, dz 7 de junho de 1963, a vista do art. 10 da Lei n° 4.024/61

8.1. O Conselho Estadual de Educação, à semelhança dos demais Conselhos, conforme já enunciado em sua denominação, é um órgão colegiado ou pluripessoal, sem embargo de, após a votação, os votos vencedores se fundirem em um ato simples.

Deve ser admitido como órgão da Administração Pública. Todavia, se esta não pratica atos de governo, mas, tão-só, atos da execução, com autonomia maior ou menor, segundo a competência atribuída, os Conselhos de Educação serão órgãos sui-generis da Administração, porquanto leis de diretrizes e bases da Educação Nacional lhes deferem competência para fixar normas cogentes, inclusive, com a previa licença dos doutos publicistas, para "regulamentar" artigos de leis de diretrizes e bases, como ocorre no art. 16 da lei n° 4.024/61.

A caracterizá-los, as funções públicas dos Conselhos são exercidos por agentes honoríficos nomeados por tempo certo, recebendo pro-labore.

8.2. A competência do Conselho Estadual de Educação situa-se em três níveis: I- federal, II- estadual e III- Conselho Federal de Educação.

8.2.1. Em nível federal, citam-se, exemplificadamente, 1°) a Lei n°4.024/61, em vigor, entre outros, no que toca aos arts. 9°, 15, 16, 88, 89, 90, 96, e 100, com a redação dada pela Lei n° 7.037, de 5 de outubro de 1982, 104 e 114; 2°) a Lei n° 5.540/68, com a extensão mencionada no item 6 supra; 3°) a Lei n° 5.692/71, com a redação dada pela Lei n° 7.044/82, destacando-se os arts. 2°, 3°, 5°, 5°,

9º, 12, 13, 14, 19, 22, 24, 26, 30, 54, 60, 70, 71 e 77; 4º) o Decreto-Lei nº 532, de 16 de abril de 1969, que dispõe sobre encargos educacionais; 5º) o Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982, que regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, dispondo sobre o cumprimento do art. 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda a natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação (art.6º); 6º) leis e decretos regulamentares que concernem ao emprego de recursos destinados a Educação, provenientes da União, do Estado, dos Municípios ou de outras fontes, feita remissão ao inciso III do art. 2º da Lei estadual nº 10.403/71.

8.2.2. Em nível estadual, menciona-se a Lei estadual nº 10.403/71, de 6 de julho de, 1971, em cujo art. 2º, as atribuições do Conselho Estadual de Educação estão fixadas em vinte e nove (29) incisos.

Em face da amplitude de sua competência, a Lei estadual nº 10.403/71 conceitua o Conselho, no art. 1º, como "órgão normativo, deliberativo e consultivo do Sistema estadual de ensino".

8.2.3. Segundo o art. 46 da Lei nº 5.540/68, ao Conselho Federal de Educação foi deferida competência para, na instância administrativa, interpretar leis de diretrizes e bases do ensino.

E, por mais de uma vez, conclui pela competência dos Conselhos Estaduais de Educação para fixar normas ou praticar atos.

Haja vista o que ocorre com os cursos de ensino superior correspondentes a profissões não regulamentadas em lei, atendendo, porém, à programação específica da instituição ou às peculiaridades do mercado de trabalho local ou regional. Ou, ainda, exemplificativamente, o sucedido com o processo de revalidação de diplomas, e certo ficados expedidos por escolas de país, estrangeiro, correspondentes a habilitações profissionais de 2º grau.

8.2.4. A respeito da Lei nº 5.540/61, o seu art. 50, alínea "a", faz jus a uma referência especial.

A disposição legal defere competência aos Conselhos Estaduais de Educação, esgotadas as respectivas instâncias administrativas das Universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior, vinculados ao seu sistema, para conhecer e decidir recursos interpostos por estrita arguição de ilegalidade.

8.2.5. Por conseguinte, há cabimento para a citação das palavras do eminente Conselheiro Caio Tácito, quando, no Conselho Federal de Educação, recebia novos colegas:

"Estimarei também destacar aos novos colegas a tríplice faceta das nossas atividades. É, a um tempo, por lei, uma tarefa normativa, a de fixar, por atos normativos, bases e diretrizes que complementam o direito positivo e, como fontes supletivas do direito, exercem a função de ordenar o sistema de ensino em seus vários níveis. Atas, de outra parte, temos uma função administrativa, uma função executi

va, a de aplicar a lei aos casos específicos, e, por essa forma, dar conteúdo fático às disposições das normas. E, por último, cabe-nos uma atividade judicante, quando somos chamados a deliberar sobre processos de responsabilidade pedagógica que levem à intervenção ou a outras medidas saneadoras, ou julgamos da legalidade de atos de universidades e estabelecimentos isolados por via de recurso próprio." ("Documenta", nº 234/17).

É o que também sucede com as atividades dos membros deste Conselho.

9. Põem-se em destaque, exemplificativamente, as seguintes atribuições do Conselho Estadual de Educação, fixadas na Lei estadual nº 10.403/71:

"Art. 2º -Além de outras atribuições conferidas por lei, compete ao Conselho:

I - formular os objetivos e traçar normas para a organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo;

II - Elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Educação, com aprovação do Governador;

III - fixar critérios para o emprego de recursos destinados à Educação, provenientes do Estado, da União, dos Municípios ou de outra fonte, assegurando-lhe aplicação harmônica, e bem assim pronunciar-se sobre convênios de ação interadministrativa

.....

VII - fixar normas para a instalação e funcionamento de estabelecimento de ensino de primeiro e segundo graus mantidos pelo Estado e aprovar os respectivos regimentos e suas alterações;

VIII - fixar normas para a instalação, autorização de funcionamznto e reconhecimento de estabelecimento de ensino de primeiro e segundo graus municipais ou privado, bem como para aprovação dos respectivos regimentos e suas alterações;

.....

9.1. O legislador paulista de 1971, ao dispor as atribuições do Conselho Estadual de Educação, nos incisos VII e VIII do art. 2º, buscou, com sobejo acerto, fundamento no parágrafo 3º do art. 16 da Lei nº 4.024/61 e no parágrafo único do art. 8º da Lei Magna de 1967, conforme a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Segundo o art. 16 da Lei nº 4.024/61, é da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio, não pertencentes à União, bem assim reconhecê-los e inspecioná-los, em conformidade, porém, com normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação, consoante dispõe o paragrafo 3º.

Ao passo que, no parágrafo único do art. 8º, defere a Lei Magna aos Estados competência supletiva em matéria de diretrizes e bases da Educação Nacional.

9.2. Se já era absolutamente legal o inciso VIII do art. 2º da Lei estadual nº 10.403/71, mais não poderia sê-lo, após a vigência da Lei nº 5.692/71, cujos arts. 2º e 70 não foram afetados pela Lei 7.044/82. Dispõem esses artigos:

"Art. 2º - O ensino de 1º e 2º graus será ministrado em estabelecimentos criados ou reorganizados sob critérios que assegurem a plena utilização dos seus recursos materiais e humanos, sem duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes.

Parágrafo único - A organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento do ensino será regulada no respectivo regimento, a ser aprovado pelo órgão próprio do sistema, com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação."

"Art. 70 - As administrações dos sistemas de ensino e as pessoas jurídicas de direito privado poderão instituir para alguns ou todos os estabelecimentos de 1º e 2º graus por elas mantidos, um regimento comum que, assegurando a unidade básica estrutural e funcional da rede, preserve a necessária flexibilidade didática de cada escola."

Grifamos.

9.3. Em vigor a Lei 5.692/71, cuidou o Conselho Estadual de Educação de fixar normas para a elaboração de regimentos dos estabelecimentos de ensino vinculados ao sistema estadual. Vale dizer:- do Estado, dos Municípios, das entidades criadas por lei especial e da iniciativa particular.

E o fez por meio da "Deliberação CEE nº 33/72, oriunda da Indicação CEE 511/72, ambas da co-autoria dos Conselheiros Therezinha Fram e Padre Lionel Corbeil, cultos e experientes educadores, sendo este ainda membro desta Casa.

Na "Deliberação CEE nº. 33/72, considerando o regimento um instrumento de utilização do projeto do estabelecimento de ensino, os seus co-autores procuraram fixar os elementos básicos da organização administrativa, didática e disciplinar, evitando tudo aquilo que pudesse comprometer a flexibilidade e o caráter inovador das escolas. ("Acta" - Suplemento, novembro de 1975).

A Indicação CEE nº 511/72 partia das reflexões dos educadores, constituintes do Grupo de Trabalho a respeito do que será o anteprojeto da Lei nº 5.692/71. ("Acta." - Suplemento, novembro de 1975).

Por sua incursão no campo da Filosofia da Educação, da Sociologia da Educação, da Administração Escolar, da Pedagogia, da Didática e do Planejamento Educacional, a Indicação CEE nº 511/72 é documento de plena atualidade.

Do documento flui orientação ou advertência no sentido de que há na elaboração do regimento um compromisso, sob o ponto de vista ético, com a Ciência da Educação.

Traslada-se da Indicação o seguinte tópico:

"A análise aos mudanças propostas pela Lei 5.692, de 11-8-71, atesta, de inequívoco, a intenção do legislador de conferir ao sistemas de ensino responsabilidade organizar seus projetos de educação, para que possam refletir, no

Trata-se de um trabalho cooperativo que visa buscar as melhorias alternativas para a solução dos problemas educacionais cuja complexidade desafia a criatividade do educador. Entre esses problemas destaca-se o da organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento, aliás, tema nuclear do planejamento educacional.

E no estabelecimento de ensino que se deve precessar a mais significativa renovação educacional e onde serão concretizados os princípios básicos que informam a lei 5.692/71. Não é demais enfatizar o papel relevante que assumem neste momento os estabelecimentos de ensino no contexto do sistema educacional. Foi intenção do legislador garantir-lhes a individualidade e a originalidade."

Grifos no original.

Enquanto o relatório do Grupo de Trabalho afirma: "Qualquer organização escolar baseada em modelo único estará destinada ao fracasso num País de proporções continentais, como o Brasil, em que praticamente todos os estágios de desenvolvimento educacionais podem ser encontrados". Insiste o relatório em que se deve dar à escola e aos sistemas a capacidade de atualizar-se constantemente, sem crises periódicas, apenas refletindo a dinâmica do processo de escolarização em face de seus condicionais internos e externos".

Volta-se à Indicação CEE nº 511/72:- "O antigo 8º reafirma o que dispõe o antigo 70 da Lei, 5.692. É uma possibilidade que se abre para que as entidades mantenedoras, se assim julgarem conveniente, instituem um fingimento comum, para todos ou alguns de seus estabelecimentos. Chama-se, no entanto, a atenção para a flexibilidade pedagógica de cada escola, que deve ser preservada. Não se admitiria um regimento comum que bitolasse a escola, que a impedisse de atender às suas peculiaridades locais, ou que a cerceasse a ponto de dificultar a introdução de inovação"

Grifos no original.

9.4. A Deliberação CEE nº 33/72 foi alterada em seus arts. 2º, 4º e 25.

9.4.1. O art. 2º diz:- "Os estabelecimentos de ensino municipais e privados submeterão seus regimentos e respectivas alterações à aprovação da Secretaria da Educação". Grifamos.

Pois bem, o parágrafo único da Deliberação CEE nº 18/78 excluiu, do art. 2º, os estabelecimentos de ensino municipais.

À vista de seu alcance, transcreve-se o parágrafo do art.2º:

"Art. 2º.....

"Parágrafo único:- As instituições municipais ou criadas por leis específicas, para ministrar cursos regulares e supletivos de 1º e 2º graus, bem como educação infantil e educação especial, encaminharão, diretamente, ao Conselho Estadual de Educação, para fins de aprovação e autorização de funcionamento, os regimentos e planos de cursos e outros documentos."

Por conseguinte, o art. 2º da Deliberação CEE nº 33/72 permanece aplicável aos estabelecimentos de ensino privados, observada, no que couber, a Deliberação CEE nº 18/78.

9.4.2. No art. 4º, que se refere a estabelecimentos de ensino, mantenedores apenas, de curso de ensino supletivo, a menção à Deliberação CEE nº 30/72 foi revogada pela Deliberação CEE nº 19/82 e esta pela Deliberação CEE nº 23/85.

Presentemente, esta é a Deliberação que fixa normas para o ensino supletivo, cursos e exames.

9.4.3. Pela repercussão que possa vir a ter a alteração do art. 25 da Deliberação CEE nº 33/72, urge se transcreva o seu texto:

"Art. 25 - Qualquer modificação do regimento pretendida pela, mantenedora será submetida à aprovação do Conselho Estadual de Educação ou da Secretaria da Educação, conforme o caso, e vigorará a partir do ano letivo seguinte."

Grifamos.

É bem de ver que, à luz da Deliberação CEE nº 18/78, serão submetidos a aprovação da Secretaria de Estado da Educação, somente, os regimentos dos estabelecimentos de ensino privados.

9.4.4. Todavia, apresenta-se como individual a aplicação da parte final do art. 25 a todos os estabelecimentos de ensino, sejam mantidos pelo Estado, pelos Municípios, pelas entidades criadas por leis especiais ou mantidos pela iniciativa particular.

10. De tudo quanto foi exposto e admitido como satisfatoriamente comprovado, fácil será concluir-se que, uma elaboração de um regimento de estabelecimento de ensino de 1º e 2º graus e equivalentes, integrante do sistema estadual e, pois, vinculado ao Conselho Estadual de Educação, estão presentes cinco componentes.

O primeiro constitui-se de leis federais, cogentes em âmbito nacional, e concernentes aos cursos existentes no estabelecimento de ensino.

O segundo corresponde às normas emanadas do Conselho Federal de Educação, derivadas de competência expressa em leis federais, em regra, impositivas em todos os sistemas de ensino, tais sejam os cursos mantidos pelo estabelecimento de ensino.

O terceiro concerne à legislação estadual, fundamentada, expressamente, na Lei Magna ou em leis federais.

O quarto refere-se às deliberações normativas do Conselho Estadual de Educação, em virtude de sua competência deferida por lei federal ou estadual, igualmente obrigatórios no sistema estadual, a menos que expressamente facultativas.

O quinto componente do regimento reponta-se à liberdade de iniciativa do mantenedor do estabelecimento de ensino; e esta será mais real e fecunda, na medida

em que dela participarem, diretamente, quando, quantitativamente, possível, ou através de representação genuína ou autêntica, os responsáveis pela execução do plano educacional, que deve exsurgir. do referido documento, ou seja, do regimento.

Embora se apresente como óbvio, no exercício da liberdade, de iniciativa, além do atendimento aos fins educacionais definidos no art. 1ª da Lei nº 4.024/61 e do art. 1º da Lei nº 5.692/71, em se tratando do ensino do 1º e 2º graus, os autores do regimento devem proceder, como fiéis procuradores da família, da sociedade, da cultura, da ciência, da Educação, enfim, da escola, instituição educativa e, como tal, social.

Além de natural, e fundamental nas sociedades democráticas a existência de pluralismo de ideias, doutrinas, técnicas, experiências avaliadas ou em curso, de sistemas filosóficos e educacionais.

Há, na Indicação CEE nº 511/72, bem assim no Grupo de Trabalho referido, material doutrinário a descrever o perfil desse componente. Nem se olvide o memorável estudo do eminente professor Newton Sucupira sobre a ideia de educação nacional em que o processo de cultura tende, a realizar-se no âmbito de uma comunidade nacional, na qual a educação do homem esta, indissolivelmente, ligada a vida espiritual da nação. ("Documenta", nº 21, vol. II, pág. 36/37).

Não e, pois, de se estranhar possa o Conselho Estadual de Educação, ao apreciar o regimento, avaliar em que medida a liberdade, de iniciativa exercida pela escola atendeu aos fins da Educação.

11. Uma outra conclusão.

Após a leitura reflexiva dos artigos da Lei nº 4.024/61, ainda em vigor, dos artigos da lei nº 5.692/71, com as alterações preconizadas pela Lei nº 7.044/82, do inciso VIII do art. 2º da Lei estadual nº 10.403/71, dos arts. da Deliberação CEE nº 33/72, com a alteração efetivada pelo parágrafo único do art. 2º da Deliberação CEE 18/78 há de reconhecer-se a faculdade dos mantenedores de estabelecimentos de ensino, integrantes do sistema estadual de ensino e vinculados ao Conselho Estadual de Educação, isolados ou em rede, de submeterem à aprovação do Conselho alteração total ou parcial dos regimentos de seus estabelecimentos de ensino, desde, que o façam em conformidade com o disposto em lei e nas deliberações normativas do Conselho Estadual de Educação, inclusive no que, concerne à executoriedade das emendas ao regimento.

12. Pois bem.

O que foi trazido a lume, como preliminar, afigura-se como necessário ou, pelo menos, conveniente para a apreciação conclusiva da matéria e seus desdobramentos, a seguir, deduzidos.

13. Em primeiro lugar, põe-se em evidência o ofício, às fls.17 do Processo CEE nº 2433/84, anexo ao presente. Esse ofício encaminha ao Conselho Estadual de Educação, para sua análise e aprovação, o Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo.

Assina-o, tão-só, a Exma. Sra. Secretária Municipal de Educação de São Paulo, Professora Guiomar Namó de Mello.

13.1. Dispõe a Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, no art. 41, que são auxiliares diretos do Prefeito Municipal: I - os Secretários Municipais; II- os Subprefeitos e III- os Administradores Regionais.

No art. 42, adverte a Lei que lei municipal estabelecerá as atribuições dos auxiliares diretos do Prefeito Municipal, definindo-lhe a competência, deveres e responsabilidades.

13.2. Salvo engano, não foi identificada, em longa pesquisa, lei municipal, conferindo à Exma. Sra. Secretária Municipal de Educação de São Paulo, competência, para, em seu nome exclusivo, embora respeitável, submeter a aprovação pelo Conselho Estadual de Educação o Regimento Comum das Escolas Municipais.

13.3. É certo, contudo, haja sido o possível vício formal saneado, posteriormente, pelo então Prefeito Municipal, através do Decreto Municipal nº 21.811, de 27 de dezembro de 1985 (fls. 4).

14. Propõe-se à reflexão a Indagação:- o ato do Conselho Estadual de Educação, ao aprovar o regimento de estabelecimento de ensino é Parecer ou, do contrário, é Deliberação?

A importância da Indagação está em que diversa é a natureza jurídica desses atos.

14.1. O exame da matéria traz à colação o Decreto estadual nº 1, de 11 de julho de 1972, que se fundamenta na Lei Complementar Estadual nº 60, de 11 de julho de 1972.

A lei Complementar fixa normas técnicas a serem observadas na elaboração das leis e decretos, assim como o fizera antes o Decreto-Lei Complementar Estadual nº 1, de 11 de agosto de 1969, por aquela revogado.

14.2. Dada a relevância do Decreto estadual nº 1/72, dele traslada-se o seguinte:

"LAUDO NATEL, GOVERNADOR DO ESTADO, usando de suas atribuições legais e

Considerando que a Lei Complementar nº 60, de 10 de julho de 1972, reformulou a técnica de elaboração legislativa, no concernente, às leis e decretos;

Considerando que os demais atos não constituem objeto do processo legislativo;

Considerando, no entanto, a necessidade de se subordinar a elaboração desses atos, no que couber, às normas adotadas relativamente às leis e decretos;

Considerando, ainda, a necessidade de se fixar a competência para a expedição de atos das autoridades da Administração,

DECRETA:

Artigo 1º - Os atos administrativos, excetuados os decretos aos quais se referem a Lei Complementar nº 60, de 10 de julho de 1972, serão numerados em séries específicas, com renovação anual.

Artigo 2º - Aplica-se, na elaboração dos atos administrativos, no que couber, o disposto na lei Complementar nº 60, de 10 de julho de 1972.

Artigo 3º - São atos administrativos de competência privativa: -

I - do Governador do Estado, o decreto;

II - do Secretário de Estado, a resolução;

III - de órgãos colegiados, a deliberação;

IV - de diretores gerais e coordenadores; diretores e autoridades do mesmo nível; de autoridades policiais; de dirigentes de autarquias, bem assim outras autoridades administrativas, quando esta for a espécie do ato estabelecido em lei, a portaria.

14.3. Ora, o Regimento do Conselho Estadual de Educação, aprovado pelo Decreto estadual nº 52.811, de 6 de outubro de 1971, estabelece:

"Art. 8º - As manifestações do Conselho Estadual de Educação denominam-se deliberação e as das Câmaras ou Comissões pareceres ou indicações.

Parágrafo único - As deliberações sobre matérias normativas, de, caráter geral, serão numeradas, com renovação anual, e as demais terão, como referência, o número do parecer ou da Indicação a que referem, em séries específicas, com renovação anual e a data de sua respectiva aprovação."

Grifamos.

14.4. A doutrina, no Direito Administrativo distingue, conceitualmente, a deliberação e o parecer.

HELY LOPES MEIRELLES, publicista de escol ("Direito Administrativo Brasileiro", 9a. edição, pág. 136), preleciona, fazendo remissão, em nota, ao Decreto estadual nº 1, de agosto de 1972:

"DELIBERAÇÕES são atos administrativos ou decisórios emanados de Órgãos colegiados. Quando normativos são atos gerais; quando decisórios são atos individuais. Aquelas são sempre superiores a estas, de modo que o órgão que as expediu não pode contrariá-las nas decisões subsequentes: uma deliberação normativa só se revoga ou modifica por outra deliberação normativa; nunca por uma deliberação individual do mesmo órgão."

"As deliberações devem obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado. Quando expedidos em conformidade com normas superiores são vinculantes para a Administração e podem gerar direitos subjetivos para seus beneficiários ."

Grifamos.

É notório que, no tocante aos regimentos de estabelecimentos de ensino de que tratam as Deliberações CEE nº 33/72 e 18/79, aplicam-se normas superiores e imperativas em âmbito nacional e no do sistema estadual de ensino.

Assim, o já citado eminente, professor conceitua, na mesma obra, pág. 145, o parecer administrativo e o parecer normativo.

"Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo, e dar ensejo à nulidade, do ato final, se não constar do processo respectivo, como ocorre, por exemplo, nos casos em que a lei exige, a prévia audiência de, um órgão consultivo, antes da decisão terminativa da Administração. Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora o seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a lei exigir o pronunciamento favorável do órgão consultado, para a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração .

Parecer normativo é aquele que, ao ser aprovado pela autoridade competente e convertido em norma de procedimento interno, tornando-se impositivo e vinculante para todos os órgãos hierarquizados a autoridade que o aprovou. Tal parecer, para o caso que o propiciou, e ato individual e concreto; para os casos futuros e ato geral e normativo".

Grifamos.

Na mesma linha, é o magistério do saudoso Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, que tanto honrou esta Casa, em seu livro "Princípios Gerais do Direito Administrativo", Volume I, fls. 513/514.

Ali está escrito:

"Parecer é o ato Sdministrativo unilateral pelo qual se manifesta opinião acerca de questão submetida para pronunciamento."

E prossegue o mesmo autor;

"Os pareceres se classificam em facultativos, obrigatórios e vinculantes. O facultativo consiste em opinião emitida, por solicitação de órgão ativo ou de controle, sem que qualquer, norma jurídica determine a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio...O obrigatório consiste em opinião emitida, por solicitação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio.-Constituem a consulta e o parecer fases necessárias da procedimento administrativo...Parecer conforme ou vinculante é o que a Administração pública não só deve pedir ao órgão consultivo, como deve segui-lo, ao praticar, o ato ativo ou de controle. Encerra regime de exceção e só se admite, quando expressamente a lei ou o regulamento dispõe nesse sentido."

Grifamos.

14.5. Sem embargo de necessários e obrigatórios, a Lei estadual nº 10.403/71 evidencia que os pareceres das Câmaras e Comissões não são vinculantes perante o Plenário do Conselho Estadual de Educação.

E o ato administrativo do Plenário do Conselho, consoante, o Decreto estadual nº 01/72, denomina-se DELIBERAÇÃO, normativa ou decisória.

14.6. Isto posto, e inarredpavel a conclusão, a luz do Decreto estadual nº 1/72, ancorado na Lei Complementar Estadual nº 60, de 11 de julho de 1972, de haver sido o Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo aprovado por ato administrativo do Conselho Estadual de Educação, ou seja, por deliberação decisória.

15. Nem sempre, e possível trasladar, em sua plenitude, para o universo do ensino ou da educação, os princípios do Direito Administrativo.

Em razão do que, educadores há que, valendo-se de sua formação acadêmica em faculdade de Direito, insistem em reflexões a respeito do Direito aplicaticado à Educação.

16. No caso, porém, de tudo quanto foi exposto e comprovado, não paira duvida alguma, sob o prisma legal, de que o Regimento Comum das Escolas Municipais de São Paulo, conforme elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, com ratificação posterior do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, Engenheiro Mário Covas, foi aprovado pelo Conselho Estadual de Educação por deliberação decisória, tomada por maioria de votos, em sessão realizada em 4 de dezembro de 1985, conforme publicação no Diário Oficial do Estado em sua edição de 7 daquele mesmo ano.

A aprovação, pelo Conselho Estadual de Educação, no uso de sua expressa competência, deu aquele Regimento condição legal para produzir, os seus efeitos especiais no sistema estadual de ensino.

17. No mais, quanto a invalidação dos atos administrativos emanados da Administração Pública, faz sentido transcrever a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal:

"A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação legal."

Cumprе anotar:- "A Administração revoga ou anula o seu próprio ato; o Judiciário somente, anula o ato administrativo. Isso porque a revogação é o desfazimento do ato por motivo de conveniência, ou oportunidade da Administração, ao passo que a anulação é a invalidação por motivo de ilegalidade do ato administrativo. Um ato inoportuno ou inconveniente só pode ser revogado pela Administração, mas um ato ilegal pode ser anulado tanto pela Administração, como pelo Judiciário". (HELY LOPES MEIRELLES- obra cit., pág.153).

Logo, revoga-se o ato administrativo, embora legítimo, legal; anula-se o ato administrativo porque é ilegítimo, ilegal.

17.1. No caso, torna-se despropositada a controvérsia doutrinária a respeito da graduação da invalidade dos atos administrativos em nulos e anuláveis (CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, "Elementos de Direito Administrativo", 1980, pág. 90).

Com efeito, no caso do Decreto Municipal nº 21.839, de 03 de janeiro de 1986, não se trata de anulação, e sim de revogação de outro administrativo municipal.

17.2. Conforme o ensinamento dos publicistas, corroborados pela jurisprudência dos Tribunais, a revogação suprime um ato, mantendo, todavia, 06 efeitos que já transcorreram. Portanto, o ato revogador tem efeito ex nunc (HELY LOPES MEIRELLES, obra cit., 755; CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, obra cit., pág.82).

17.3. O Decreto Municipal nº 21.839/86 foi publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo.

18. Nada a fazer, por iniciativa do Conselho Estadual de Educação, perante o Poder Judiciário, com referência ao Decreto Municipal nº 21.839, de 03 de janeiro de, 1986.

19. Reconheça-se possa o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São Paulo revogar o ato administrativo de seu antecessor, pelo qual este determinou, tão-só, fosse aplicado, a partir do ano letivo de 1986, o Regimento Comum dos Estabelecimentos de Ensino Municipal, aprovado pelo Conselho Estadual de São Paulo.

Reconheça-se, no entanto, que o Decreto revogador e o Decreto revogado versam sobre, matéria sui-generis, isto é, regimento de estabelecimento de ensino vinculado ao sistema estadual de ensino e, portanto, ao seu Conselho Estadual de Educação.

Reconheça-se, ainda, que, embora reservada a seu mantenedor, no caso, a Prefeitura Municipal de São Paulo, a elaboração do regimento não está, porém, sujeita a leis municipais, nem ao poder discricionário da Administração Municipal.

Reconheça-se, em consequência, como antes evidenciado, que a sua elaboração está disciplinada por leis federais e normas do Conselho Federal de Educação e do Conselho Estadual de Educação, em regra, impositivas, sendo, ademais, a sua aprovação por este Conselho, condição para torná-la apto a produzir os efeitos discriminados em lei, no âmbito do estabelecimento de ensino e no do sistema estadual de ensino.

20. Ao aprovar o regimento de um estabelecimento oficial de, ensino de 1º e 2º graus, com a abrangência definida na Deliberação Normativa - CEE nº 18/78 ou de uma rede desses estabelecimentos, se, na deliberação decisória do Conselho Estadual de Educação, correspondente a um ato administrativo, houver a expressa indicação do ano letivo, a partir do qual um e outro entrarão em vigor, será desnecessária a edição de decreto que, o diga. A eficácia legal do regimento é efeito do ato administrativo que o aprova. Dele decorre também a sua executoriedade. Leiam-se, de preferência, o parágrafo único do art. 2º da Lei 5.692/71 e o art. 25 da Deliberação Normativa CEE nº 33/72.

21. Ainda que não o tenha declarado, expressamente, é absolutamente certo, sob o ponto de vista legal, que a deliberação decisória do Conselho Estadual de Educação, que aprovou o Regimento Comum das Municipais, mantidas pela Administração de São Paulo, tornou sem efeito ou, em lato sensu, revogou todas as suas deliberações decisórias, aprovando, anteriormente, quaisquer regimentos, atinentes a cursos daquela rede de escolas.

Obviamente, tais regimentos perderam sua eficácia legal para produzir efeitos na rede e no sistema estadual de ensino. Reduziram-se a nada.

22. Assim, esta destituído de validade jurídica o art. 2º do Decreto Municipal nº 21.839, de 03 de janeiro de 1986, mediante o qual se restabeleceu a vigência de Portarias Municipais, referentes aqueles a regimentos de cursos mantidos por escolas municipais.

3. CONCLUSÃO

3.1. Tendo em vista as Leis nº 4.024/61 e 5.692/71, alterada pela Lei nº 1.044/82, que fixam diretrizes e bases de ensino de 1º e 2º graus, com a abrangência prevista na Deliberação Normativa CEE nº 18/78, leis federais, fundamentadas em mandamento constitucional, e a Lei estadual nº 10.403/71, embasada no art. 10 da Lei nº 4.024/61 e em parágrafo único do art. 8º da Lei Magna, que reserva competência supletiva aos Estados em matéria de diretrizes e bases da Educação Nacional, enquanto a Prefeitura Municipal de São Paulo não submeter a aprovação do Conselho Estadual de Educação, em conformidade com a lei, alteração parcial ou total ao seu Regimento Co-

num das Escolas Municipais, tem-se como, plenamente, perfeito e acabado, sob o prisma legal, no âmbito deste Conselho e, por consequência, no sistema estadual de ensino, o ato administrativo do Conselho Estadual de Educação, ou seja, a sua deliberação decisória, tomada por maioria de votos, na sessão plenária realizada dia 4 de dezembro de 1985, apto a produzir os efeitos, que lhe reconhecem as leis, ora citadas.

3.2. Encaminhe-se exemplar do presente Parecer a Exma. Sra. Presidenta do Conselho Estadual de Educação em resposta à sua consulta, transcrita no contexto do Parecer.

São Paulo, 14 de fevereiro de 1986.

a) Consº ALPÍNOLO LOPES CASALI

Relator

4. DECISÃO DA COMISSÃO

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS adota, como seu Parecer, o voto do Relator.

Presentes os nobres Conselheiros:- Alpínolo Lopes Casali, Célio Benevides de Carvalho, Moacyr Expedito M. Vaz Guimarães, Paulo Gomes Romeo e Sílvia Carlos da Silva Pimentel.

Sala das Comissões, em 19 de fevereiro de 1986.

a) Cons. CÉLIO BENEVIDES DE CARVALHO

Presidente

5. 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 26 de fevereiro de 1986.

a) Consa. MARIA APARECIDA TAMASO GARCIA

Presidente