

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO CEE N° 2485/79 (PROC. CEI 1.036/79)

INTERESSADO: Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação

ASSUNTO: Competência da Secretaria de Estado da Educação para fiscalizar estabelecimentos de ensino de 1° e 2° graus, municipais e particulares. Possibilidade ou não da delegação de competência para as Secretarias Municipais de Educação no que concerne aos estabelecimentos municipais. Entendimento da Deliberação-CEE n° 18/78, art. 22, § 2°.

RELATOR : Cons° Alpíno Lopes Casali

PARECER CEE N° 645/83 - CLN - Aprovado em 27/04/83

I- RELATÓRIO

1- Histórico: O senhor Secretário da Educação do Município de Santos, fazendo remissão ao § 2° do art. 22 da Deliberação-CEE n° 18/78, em que se fundamentou, requereu ao senhor Secretário de Estado da Educação fossem delegadas à sua Secretaria as atribuições pertinentes à fiscalização dos estabelecimentos de ensino de 1° e 2° graus, mantidos pelo Município.

Ouvido, entendeu o Sr. Coordenador de Ensino do Interior que a Prefeitura Municipal de Santos oferecia as condições necessárias para que se efetivasse a medida.

Ao contrário, na Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas, Assessor seu suscitou dúvida sobre a legalidade do § 2° do art. 22 da Deliberação-CEE n° 18/78, havida como regulamento do disposto no art. 16, caput e § 1° da Lei n° 4.024, de 1961.

Entendeu que, em face do caput do citado artigo 16, a Administração Estadual não poderia se eximir do encargo da inspeção dos estabelecimentos de ensino municipais, referidos na Deliberação.

Em consequência, deliberou a senhora Coordenadora da CENP encaminhar o protocolado ao senhor Secretário de Estado da Educação com a sugestão de se ouvir o Conselho Estadual de Educação, no que foi atendida.

2- Fundamentação: A título de preliminar, não seria defeso suscitar dúvida a respeito da competência, em sentido legal, do Titular do Secretária Municipal de Santos para, em seu nome, requerer à Secretaria de Estado da Educação a delegação de competência, de que trata o § 2° da Deliberação-CEE n° 18/78, no que concerne às escolas de 1° e 2° graus, mantidas pelo Município. Parece, data yenia, que o requerimento competia ao senhor Prefeito Municipal, Todavia, a preliminar não impede se delibere sobre o mérito da matéria, trazida ao Conselho Estadual de Educação.

2.1- A Deliberação-CEE n° 18/78 "fixa normas para o funcionamento e reconhecimento de cursos, habilitações e de estabelecimen-

tos de ensino municipais e particulares de 1° e 2° graus, regulares e supletivos, e de educação infantil, no sistema de ensino do Estado de São Paulo".

Ainda que não o tenha dito em sua ementa, a Deliberação CEE n° 18/78 cuidou também da fiscalização dos estabelecimentos municipais e particulares acima referidos.

"Importa, pois, conhecer o art. 22 da Deliberação em tela. "Art. 22 - Os estabelecimentos municipais e particulares, vinculados ao sistema de ensino do Estado de São Paulo, estão sujeitos à inspeção estadual, nos termos do artigo 16 da Lei n° 4.024/61. § 1° - A verificação periódica de suas atividades e instalações, com o objetivo de orientar, supervisionar e inspecionar o cumprimento da legislação pertinente, relativamente à área administrativa e pedagógica, será efetuada em conformidade com as presentes normas e aquelas determinadas pela administração do sistema estadual de ensino. § 2° - Fica a Secretaria de Estado da Educação autorizada a delegar as atribuições referidas neste artigo ao poder público municipal, desde que o município possua acordo com o artigo 43 do Decreto-Lei Complementar n° 09, de 31 de outubro de 1969. § 3° - Fica a Secretaria de Estado da Educação autorizada a delegar as atribuições referidas neste artigo às instituições criadas por lei específicas, observadas as demais condições desta Deliberação".

2.2- Os fundamentos da Deliberação-CEE n° 18/78 são, como esta declara, o art. 16 da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e arts. 42, 74 e inciso III do art. 75 da Lei n° 5.692, de 11 de agosto de 1971, bem assim o art. 2°, incisos VIII e IX da Lei Estadual n° 10.403, de 06 de julho de 1971.

Os artigos da Lei n° 5.692, de 1971, citados pela Deliberação CEE n° 18/78, não foram atingidos pela Lei n° 7.044, de 18 de outubro de 1982, que alterou a redação de artigos da primeira Lei.

Conhecidos os textos dos artigos da Lei n° 5.692, referidos pela Deliberação, conclui-se que os mesmos não concernem ao mérito dos §§ 2° e 3° do art. 22.

Daí resulta que os parágrafos do art. 22 da Deliberação em tela relacionam-se, substancialmente, com o art. 16 da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Há razão, portanto, para relembrá-lo.

**"Art. 16 - É** da competência dos Estados e do Distrito Federal autorizar o funcionamento dos estabelecimentos de ensino primário e médio não pertencentes a União, bem como reconhecê-los e inspecioná-los. § 1° São condições para o reconhecimento:

- a) idoneidade moral e profissional do diretor e do corpo docente;
- b) instalações satisfatórias;
- c) escrituração escolar e arquivo que assegurem a verificação da identidade de cada aluno e da regularidade e autenticidade de sua vida escolar;
- d) garantia de remuneração condigna aos professores;
- e) observância dos demais preceitos desta Lei.

§ 2° - Vetado.

§ 3° - As normas para observância deste artigo e parágrafos serão fixadas pelo Conselho Estadual de Educação". (Grifamos) A Lei n° 4.024, de 1961, fixa diretrizes e bases da educação nacional. Por conseguinte, fundamenta-se no art. 5°, inciso XV, alínea "d" da Constituição de 1946, ainda em vigor em 20 de dezembro de 1961, em virtude do que competia à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional.

A Constituição Federal de 1967, conforme a Emenda Constitucional n° 1, de 17 de outubro de 1969, reproduz o citado preceito no art. 8°, inciso XVII, alínea "q".

A Deliberação CEE n° 18/78 tem conexão também com os incisos VIII e IX do art. 2° da Lei Estadual n° 10.403, de 6 de julho de 1971.

Dispõe, com efeito, o art. 2° dessa Lei Estadual que, além de outras atribuições conferidas por Lei, compete ao Conselho Estadual de Educação:

"VIII - fixar normas para a instalação, autorização de funcionamento e reconhecimento de estabelecimentos de ensino do primeiro e segundo graus, municipais e privados, bem como a aprovação dos respectivos regimentos e alterações.

IX - fixar normas para a fiscalização dos estabelecimentos referidos no inciso anterior, dispondo inclusive

sobre casos de cassação de funcionamento ou de reconhecimento".

É patente que a Lei Estadual repetiu as disposições do art. 16 da Lei nº 4.024, de 1961, e antecipou as do parágrafo único do art. 2º da Lei nº 5.692, de 1971.

Enquanto o art. 16 refere-se a ensino primário e médio, o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.692, de 1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, declara que se entende por ensino de primeiro e segundo graus os antigos ensinos primário e médio.

Do exposto, infere-se que, em derradeira instância, foi no art. 16 da Lei nº 4.024, de 1961, conforme o disposto no § 1º do art. 1º da Lei nº 5.692, de 1971, que o art. 22 da Deliberação-CEE nº 18/78 buscou a sua fundamentação.

2.3-Basta a sua leitura para se saber que o art. 16 da Lei nº 4.024, de 1961, não é auto-executável.

Todavia, liminarmente, deve-se frisar que as normas fixadas, em cada sistema estadual de ensino, pelo respectivo Conselho de Educação para a aplicação do disposto no caput do art. 16 da Lei nº 4.024, de 1961, e no seu § 1º, não tem a natureza jurídica do regulamento.

Admitir-se o contrário equivaleria a aceitar o absurdo de que existiriam tantos regulamentos, quantos fossem os sistemas estaduais de ensino, compreendendo o do Distrito Federal.

Ademais, recorda-se que a Constituição Federal de 1946, em cuja vigência foi publicada a Lei nº 4.024, de 1961, exceção feita do curto período do sistema parlamentarista, dispunha competir, privativamente, ao Presidente da República, entre outros poderes, o de expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 87, I) .

E a Constituição em vigor não discrepa, neste particular, da anterior (art. 81, III) .

Ademais, embora, no parágrafo único do art. 81, especifique essa "Constituição os quatro casos em que o Presidente da República poderá outorgar ou delegar atribuições aos Ministros de Estado ou a outras autoridades, nenhum deles se identifica com o ora em exame.

2.4-Entretanto, é absolutamente certo que a Lei nº 4.024, de 1961, Lei de diretrizes e bases da educação nacional, atribui aos Conselhos de Educação, nos sistemas estaduais de ensino e no do Distrito Federal, mediante o § 39 do art. 16, competência para prover situações, propositadamente, não disciplinadas nesse e noutros artigos da Lei.

E os Conselhos Estaduais de Educação o fazem por meio de normas gerais, abstratas e impessoais, porém obrigatórias no respectivo sistema de ensino. São normas enunciativas de conduta, que devem ser cumpridas, de maneira objetiva, e normas de organização de caráter técnico ou instrumental. Em sendo obrigatórias, as normas podem sujeitar os inadimplentes, em casos concretos, as sanções estabelecidas e na forma disposta.

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal são instituídos por mandamentos constitucionais ( art. 171 da Constituição de 1946 e art. 177 da Constituição de 1969).

Os Conselhos Estaduais de Educação estão previstos na Lei n° 4.024, de 1961, que é uma Lei de diretrizes e bases da educação nacional (art. 10) .

Como ocorreu com posteriores leis de diretrizes e bases, sobretudo, em relação ao ensino de 1° e 2° graus, a Lei n° 4.024, de 1961, deferiu aos Conselhos de Educação dos Estados e do Distrito Federal competência para editar atos normativos, quanto ao art. 16, em atenção à natureza e à finalidade deles, sob o enfoque educacional, e as peculiaridades dos estágios socio-econômicos das unidades federativas do País.

Com efeito, em todas as Leis de diretrizes e bases da educação nacional, o legislador confiou à atividade normativa daqueles Conselhos de Educação a disciplina de matéria, acentuadamente, técnica.

2.5- No sistema de ensino do Estado de São Paulo, os atos normativos do Conselho Estadual de Educação denominam-se Deliberação.

É o que estabelece o Decreto Estadual n° 1, de 11 de julho de 1972, que fixa normas para a elaboração de atos administrativos e a competência para a sua expedição.

Aplica-se, no que couber, na elaboração dos atos administrativos referidos no Decreto Estadual, o disposto na Lei Complementar Estadual n° 60, de 10 de julho de 1972, que traça normas técnicas a serem observadas na elaboração de leis e decretos.

A propósito, o eminente HELY LOPES MEIRELLES ("Direito Administrativo Brasileiro", 9ª ed., pág. 136) ensina que Deliberações são atos administrativos normativos ou decisórios emanados de um órgão colegiado. Quando normativos, são atos gerais; quando decisórios, são atos individuais.

Observa que as deliberações devem sempre obediência ao regulamento e ao regimento que houver para a organização e funcionamento do colegiado.

No tocante, porém, aos Conselhos Estaduais de Educação, há de repetir que sua competência para expedir atos normativos, à seme-

lhança dos referidos no art.16 da Lei nº4.024, de 1961, tem, como fonte primeira, leis, decretos-leis e decretos regulamentares, uns e outros federais e estaduais.

2.6- A competência do Estado de São Paulo para autorizar: o funcionamento dos estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, municipais e particulares, para reconhecê-los e inspecioná-los, segundo as normas fixadas pelo Conselho Estadual de Educação, como enuncia o §3º do art. 16 da Lei nº 4.024, de 1961, lhe foi conferida, diretamente, pelo caput do art. 16. e não pelo § 3º do mesmo artigo.

E, por assim entender e que o Poder Executivo Estadual, por intermédio do Decreto nº 7.498, de 29 de janeiro de 1976, anterior à Deliberação-CEE-nº 18/78, que reorganiza a Secretaria de Estado da Educação, define, como campo funcional desta, a prestação de assistência técnica e fiscalização de estabelecimentos municipais e particulares de ensino de 1º e 2º graus, educação pré-escolar, educação especial e ensino supletivo" (art.1º VI).

Também prevê " a execução de atividades destinadas a cumprir e fazer cumprir as leis federais e estaduais de ensino, bem como as decisões dos Conselhos Federal e Estadual de Educação" (art. 1º)

Segundo a Lei Estadual nº 10.403, de 1971, que reorganiza o Conselho Estadual de Educação, a Deliberação-CEE-nº 18/73 foi homologada pelo Senhor Secretário de Estado da Educação na forma do seu art. 9º.

Embora se tenha a inclusão dessa matéria no âmbito do art.9º como excessiva, a consequência prática é que o Governo do Estado, por sua Secretaria de Estado da Educação, na forma da Lei estadual, referendou o ato do Conselho Estadual de Educação.

2.7- Sem embargo do que se afirma, parece não haver, ostensivo ou subjacente, no § 3º do art.16, fundamento para que o Conselho Estadual de Educação autorize a Secretaria de Estado da Educação delegar as Prefeituras Municipais as atribuições de que trata o art. 22, § 2º da Deliberação CEE-nº 18/78, relativamente aos estabelecimentos de ensino por esta indicados.

2.8- Se delegação possa haver entre o Poder Executivo Estadual e o Poder Executivo Municipal, no concernente à fiscalização ou inspeção dos estabelecimentos de ensino referidos na Deliberação CEE nº 18/78, mantidos pelas municipalidades, é bem de ver que se trata de matéria a ser decidida pelo Governo do Estado ou por sua Secretaria .

do Estado da Educação.

Ressalva-se, entretanto, que em havendo delegação, o delegado se sujeitará, aos atos normativos do Conselho Estadual de Educação, editados com fundamento no § 3° do art° 16 da Lei n° 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Lei de diretrizes e bases da educação nacional.

## II-CONCLUSÃO

Responda-se, nos termos deste Parecer, à Coordenadoria de Estudos e Normas Pedagógicas da Secretaria de Estado da Educação sobre a Deliberação-CEE-n° 18/78.

São Paulo, em 02 de março de 1983

a) Cons° Alpínolo Lopes Casali

Relator

## III- DECISÃO DE COMISSÃO

A COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E NORMAS adota como seu Parecer o Voto do nobre Conselheiro Relator.

Presentes os nobres Conselheiros: Célio Benevides de Carvalho, Jair de Moraes Neves, Paulo Gomes Romeo, Renato Alberto Teodoro

Di Dio. O nobre Conselheiro Jair de Moraes Neves votou com o Relator nos termos de sua Declaração de Voto.

Sala das Comissões, em 13 de abril de 1983

a) Cons°

Alpínolo Lopes Casali

PRESIDENTE

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 27 de abril de 1983.

a) CONS° MOACYR EXPEDITO M. VAZ GUIMARÃES

PRESIDENTE

PROCESSO CEE N° 2485/79

CLN

DECLARAÇÃO DE VOTO

Acompanho o voto do ilustre Relator no tocante aos parágrafos 2° e 3° do art. 22 da Deliberação CEE n° 18/78. Entendo que a competência atribuído aos Conselhos Estaduais de Educação pelo artigo 16, § 3°, da Lei 4.024/61, e para fixar normas operacionais. Assim, os citados parágrafos 2° e 3° do art. 22 da Deliberação CEE n° 18/78 carecem de sustentação legal.

O mesmo se deve dizer do art. 12 da citada Deliberação, que dispõe deva a correição em estabelecimento de ensino ser autorizada pelo Conselho. A correição é ato administrativo e, como tal, da competência do órgão de administração do sistema, isto é, da Secretaria de Educação. Prescinde, pois, da autorização do órgão normativo, que é este Colegiado.

A homologação da Deliberação 18/78 pelo Senhor Secretário de Educação, nos termos do art. 9° da Lei Estadual n° 10.403/71, não altera a situação. A competência do Estado de São Paulo para fiscalizar os estabelecimentos de ensino de 1° e 2° graus municipais e particulares esta prevista no caput do art. 16 da Lei n° 4.024/61 .

Por sua vez, o Decreto Estadual n° 7.498/76 (artigo 2°, inciso VI) inclui no campo funcional da Secretaria da Educação a fiscalização dos citados estabelecimentos de ensino.

Essa sua competência a Secretaria da Educação vem exercendo muito antes da Deliberação 18/78 e no seu exercício, através de Termos de Cooperação Técnica, a vinha delegando a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo e aos Departamentos Regionais do SENAI e do SENAC (Termo de Cooperação Técnica firmado com a Secretaria Municipal de Educação, publicado no D.O. de 21/04/76; Termo de Cooperação Técnica assinado com o SENAI, publicado no D.O. de 20/10/76; Termo de Cooperação Técnica celebrado com o SENAC, publicado no D. O. de 19/03/77).

Essa delegação de competência do Estado para o município é perfeitamente admissível.

O ilustre mestre Hely Lopes Meirelles in "Direito Administrativo Brasileiro" ensina: "Delegar é conferir a outrem atribuições que originariamente lhe competiam.

As delegações dentro do mesmo Poder são, em princípio, admissíveis, desde que a autoridade delegada esteja em condições de bem exercê-las. O que não é possível no nosso sistema constitucional e a delegação de atribuições de um Poder a outro, como por exemplo, do Executivo ao Legislativo, ou vice-versa".

Como já disse, a competência dos Estados e do Distrito Federal para inspecionar os estabelecimentos de ensino de 1º e 2º graus, não pertencentes a União, decorre do artigo 16 da Lei 4.024/61, que não estabelece qualquer tipo de restrição a que se deleguem essas atribuições.

São inúmeros os casos de delegação de atribuições da União para os Estados, em todas as áreas.

Na área da educação, na vigência da Lei nº 4.024/61, o MEC, ao qual competia fiscalizar as escolas de ensino médio (ginásios e colégios) delegou, através de suas Inspetorias Seccionais, até mesmo a particulares, a fiscalização de suas unidades escolares.

Entretanto, é preciso deixar claro que somente aquele que detém a competência e juiz da conveniência ou não de sua delegação. No caso, cabe a Secretaria da Educação julgar se deve ou não delegar, se isto é ou não conveniente.

Não compete aos Conselhos Estaduais de Educação estabelecer condições para que a delegação se efetive.

Entretanto, como bem assinala o ilustre Conselheiro Casali, "em havendo delegação, o delegado se aceitará aos atos normativos do Conselho Estadual de Educação, editados com fundamento no § 3º do art. 16 da Lei nº 4.024/61.

São Paulo, 05 de abril de 1983.

Jair de Moraes Neves.

