

**PARECER HOMOLOGADO (\*)**

(\*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 21/10/2008



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

<b>Mantenedora/Interessado:</b> Secretarias Municipais de Educação de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá e Ribeirão Pires		<b>UF:</b> SP
<b>Assunto:</b> Consulta quanto à autorização, credenciamento e supervisão das Instituições de Educação Infantil, tendo em vista a Lei 9394/96 (LDB)		
<b>Relator(a) Conselheiro(a):</b> Carlos Roberto Jamil Cury		
<b>Processo nº:</b> 23001.000017/2000-61		
<b>Parecer CEB nº:</b> 09/2000	<b>CÂMARA OU COMISSÃO:</b> CEB	<b>APROVADO EM:</b> 16.02.2000

**I – RELATÓRIO:**

Em correspondência enviada à CEB/CNE, os secretários municipais de educação dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Mauá e Ribeirão Pires, situados no Estado de São Paulo e pertencentes à Região Metropolitana da Grande São Paulo, solicitam esclarecimentos sobre as competências destes entes federativos quanto à autorização, credenciamento e supervisão de estabelecimentos de educação infantil, à luz da LDB tendo em vista o § único do art. 11 da mesma lei.

A questão se põe na medida em que os secretários dos municípios citados afirmam que *ainda não criaram seus sistemas autônomos de ensino (ofício enviado, p. 1)*. Nesta medida entendem que *a autorização para o funcionamento e a supervisão das escolas privadas de educação infantil são, pois, incumbências do sistema de ensino ao qual estão vinculadas*.

O pressuposto dos responsáveis pela correspondência é que seus respectivos municípios não tendo se constituído (*ainda*) como sistemas autônomos, os ordenamentos autorizativos e avaliativos dos estabelecimentos da rede privada de educação infantil ficam sob a jurisdição do Estado de São Paulo.

Ora, de onde provém a questão ?

Os secretários municipais assinalam que estaria na seguinte passagem da Indicação CEE/SP 04/99 que, ao tratar da educação infantil como um todo,

afirma: *deve-se colocar como regra que autorização e funcionamento das instituições de educação infantil, mantidas pelas redes públicas e privadas fiquem sob a responsabilidade do município, quer tenha este sistema próprio (daí a legislação por ele elaborada), quer se integre ao sistema estadual de ensino (executando esta tarefa à luz das normas emanadas do CEE).*

Tudo indica, pois, que a solicitação de esclarecimentos diante da questão tem por base duas perguntas subjacentes: 1ª: pode o CEE/SP, à luz da Lei 9.394/96, determinar que municípios não autônomos no que concerne à instituição de um sistema próprio de ensino se responsabilizem pela autorização e funcionamento das escolas de educação infantil pertencentes ao sistema privado? 2ª: podem os municípios se ausentar da assunção de responsabilidades crescentes que lhe são postas pela Lei 9.394/96 e pela própria evolução da educação brasileira ?

A CEB/CNE, após oportuna reflexão, entendeu que este Parecer ultrapassaria a demanda deste Processo e, por isso, se justificaria uma interpretação sobre a matéria em questão.

## **II - Mérito**

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa por cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30. E isto retira dos municípios a precedente característica de subsistemas dos Estados. Tão dignos da prerrogativa do público, esse último reside, nos municípios, diferencialmente em competências e em grau, mas não em natureza. E, sob esta luz, inda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da Constituição, os municípios ganharam novas atribuições. E entre essas, a de *manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado.* (CF/ art.30 VI). Além disso, o art. 211 determina que a *União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.* Os sistemas desde logo passaram a usufruir de existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca. O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios que *atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.* O § 3º esclarece que os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no ensino fundamental e no ensino médio. Isto mostra que o ensino fundamental é uma

competência compartilhada, reforçada pelo art. 10, II da LDB que diz ser incumbência dos Estados *definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades...* Também o mesmo art. 10, III estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios.

A LDB, por sua vez, no art. 11, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explicitamente os sistemas municipais de ensino e esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar. Entre estas estão a de *autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino*. Ora, este sistema de ensino compreende também, de acordo com o art. 18, II, *as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada*.

Disto tudo decorre que a distribuição de competências, face aos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, através do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios da competências assinaladas mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

O reconhecimento pós 1988 da autonomia municipal e a compreensão do significado da transferência de responsabilidades tradicionalmente afeitas aos Estados determinaram, no art. 11, § único da LDB, que *os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica*.

Isto permite o desenho de dois momentos estruturantes capazes de perfazer as relações entre os sistemas de ensino do Estado e os de seus Municípios e, dentro deles, as possíveis alternativas legais.

Os momentos se diferenciam pelo e com o advento da Lei 9.394/96, sob a Constituição de 1988.

O primeiro momento é o ponto de partida constitucional: trata-se da autonomia do ente federativo municipal antes da Lei 9.394/96. Embora o art. 211 da Constituição Federal institua os Municípios como titulares de seus sistemas de ensino, não havia ainda uma lei específica para dar conta da transição entre uma cultura integrada ou de subsistema ou de delegação para uma cultura de autonomia e de colaboração. Neste caso, as relações entre Estado e Municípios se pautavam pela Constituição Estadual e as Leis Orgânicas, e, alternativamente, pelo art.25, § 3º da Constituição Federal ao permitir a instituição de regiões metropolitanas constituídas por municípios

limitrofes *para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*. Tal dispositivo combina com a competência comum do art. 23, V da Carta Magna pelo qual cabe aos entes federativos o *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*.

O segundo momento se instaura com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que é a lei específica sobre a educação escolar. Ela possibilita, além daquela posta Constituição pelo art. 25, § 3º, 3 alternativas de organização de sistemas. Contudo, a LDB, em seu art. 89 constante das Disposições Transitórias diz :

*As creches e pré- escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino.*

Também não se pode ignorar o advento da Lei no. 9.424/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério a partir da Emenda Constitucional 14/96. Esta Lei não só esclarece competências como também normatiza a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. É sobretudo do conjunto destas duas leis que se pode entender melhor as alternativas que elas oferecem aos Municípios na constituição de seus sistemas de ensino.

A primeira alternativa é a instituição de um sistema municipal de ensino, próprio e autônomo. A segunda é (*ainda,*) integrar-se ao sistema estadual. A terceira alternativa é compor com o Estado um sistema único de educação básica.<sup>1</sup> É importante que se afirme que tais alternativas são opções dos municípios dentro do quadro de responsabilidades que também lhes cabem necessariamente no compromisso com a educação escolar, de acordo com o art. 11 da LDB.

A este respeito cumpre assinalar que a CEB/CNE já se posicionou sobre esta matéria seja no Parecer CEB no. 5/97, seja no Parecer CEB no. 12/97 . O primeiro dizia que *o artigo 11, inciso V, além de enfatizar a responsabilidade dos municípios nas etapas mencionadas (educação infantil e ensino fundamental)*. Afirma. também que *haverá de decorrer prazo indispensável à formulação de leis municipais correspondentes....* Já o Parecer 12/97 explicita que *tendo os municípios as competências que a lei lhes outorga, não que falar em "delegação de competências" ...Assim, as competências dos*

---

<sup>1</sup> Mas, para a terceira alternativa, há um registro a se fazer. Antes mesmo da LDB, a Constituição Estadual do Mato Grosso havia feito a opção por um sistema único de ensino (art. 244), condicionado a uma lei específica sob o princípio de uma *gradual integração*.

*Conselhos Estaduais de Educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere.*

O importante aqui a se destacar é que há incumbências e competências de Municípios e Estados cujos campos de ação e cuja efetivação devem se pautar, no tempo de transição ou no da opção tomada e exercida, pelo regime de colaboração.

No caso em questão, os demandantes não são um sistema municipal, próprio e autônomo, de ensino já que estes municípios, segundo seu próprio ofício, *ainda não criaram seus sistemas autônomos de ensino...* Logo, eles são uma rede municipal, com incumbências a serem repartidas, dentro de sua vinculação com o sistema estadual de ensino de São Paulo de modo a serem coerentes com *as políticas e os planos educacionais da União e dos Estados.*(LDB, art. 11, I) Também não parece estar em discussão, no caso, nem o sistema de integração e nem o de unicidade de sistemas de ensino. Logo, os quatro municípios estão na condição supra assinalada de primeiro momento, isto é o ponto de partida: autonomia legal enquanto ente federativo mas cujas incumbências *ainda* não são exercidas no campo da constituição de sistemas próprios de ensino. Isto significa autonomia política e heteronomia quanto à existência de um sistema próprio de ensino.

Assim sendo, dado o art. 92 da LDB, posto o reconhecimento pela Indicação n. 4/99 do CEE/SP que estão *superadas as orientações deste Colegiado sobre a matéria, anteriores à Lei Federal n. 9.394/96*, considerando que a mesma Indicação reconhece que, mesmo antes da nova LDB, o CEE/SP já havia *delegado<sup>2</sup> aos municípios a competência para autorizar e supervisionar os estabelecimentos de educação infantil<sup>3</sup>*, afirmado o princípio maior do *regime de colaboração* entre os entes federativos, assinalada a gestão democrática como princípio da educação nacional, não seria lógico esperar da Indicação 4/99 do CEE/SP a utilização de expressões impositivas manifestas em trechos como: *Cabe ao município, tenha ou não sistema próprio, coordenar estas experiências...* ou então: *...para garantir a qualidade e as características inerentes à Educação Infantil, deve-se colocar como regra que a autorização e funcionamento das instituições de educação infantil, mantidas pelas redes públicas e privadas, fiquem sob a responsabilidade do município, quer tenha este sistema próprio (daí a legislação por ele elaborada), quer se integre ao sistema estadual de ensino*

---

<sup>2</sup> O verbo delegar significa a atribuição de poderes inerentes a uma pessoa física ou jurídica para outra a fim de que execute determinados atos ou funções. Delegar é sempre um modo de transmitir e confiar poderes. A delegação supõe o consentimento do outro já que se trata de um ato pelo qual se dá a alguém o direito de executar atos em nome do delegante, desde que este alguém o aceite.

<sup>3</sup> A atual Constituição de São Paulo, no § único do art. 248, delega tais competências para os municípios já organizados em sistemas.

*(executando esta tarefa à luz das normas emanadas do CEE).* Contudo, em outro momento, o tom da Indicação é o seguinte: *Nesse momento de acomodação às novas regras, nada impede que os municípios que não possuem normas próprias, ou aqueles em fase de implantação de seus sistemas de ensino adotem as presentes normas até que possam editar outras...* Os verbos *acomodar*<sup>4</sup>, *nada impedir*, *adotar*<sup>5</sup> tem uma conotação atenuante ou conciliatória. Por outro lado é também estranho que os municípios demandantes questionem o exercício, insinuado como sendo impositivo, da autorização e avaliação apenas dos estabelecimentos privados de educação infantil.

É oportuno registrar que a Deliberação CEE/SP 11/97, não citada pelos demandantes, é que foi a base para a interpretação trazida pela Indicação CEE/SP 04/99. Ela delibera que os municípios que optarem pela criação de um sistema próprio devem comunicar esta decisão ao CEE/SP *para fins de cadastro que torne mais ágil o regime de colaboração preconizado pela Legislação.* A mesma deliberação orienta os Municípios para a busca do entendimento com o órgão próprio da Secretaria Estadual de Ensino *enquanto o município não dispuser de estrutura suficiente para a autorização, credenciamento e supervisão das escolas* segundo o § 2º do artigo 2º da Deliberação 11/97 e que diz

*Enquanto o Município não dispuser de estrutura administrativa suficiente para a autorização, credenciamento e supervisão de escolas, o Sistema Municipal de Ensino, por seus órgãos próprios, poderá entrar em entendimento com a Delegacia de Ensino Estadual, para que esta continue realizando essas atividades.*

Na mesma orientação, o mesmo CEE/SP, através da Indicação CEE/SP 10/97, ao tratar dos sistemas municipais de ensino, é coerente com o novo ordenamento legal da educação nacional

*Em diferentes momentos a lei utiliza expressões como "colaboração, integração, articulação de sistemas". Essas expressões são intuitivas e independentes, pois, de definição. Tentar estabelecer limites para eles seria uma forma de inibir a criatividade e reduzir a autonomia dos sistemas, aos quais cabe buscar os melhores instrumentos para uma atuação harmônica e produtiva.*

---

<sup>4</sup> Harmonizar, ajeitar e adaptar estão entre os significados do verbo acomodar.

<sup>5</sup> Entre os vários sentidos do verbo adotar pode-se assinalar: optar, tomar por, escolher, preferir, acolher.

O caráter excedente de trechos da Indicação CEE/SP 04/99 não pode significar uma desculpa para a desresponsabilização constitucional e legal das obrigações dos Municípios para com a educação escolar, no âmbito de suas incumbências.

No momento em que todo um novo ordenamento legal da educação nacional se impõe e se determina um tempo de transição, inclusive com o fixado pelo art. 89 da LDB e já vencido em 20/12/99, o melhor caminho para se desfazer de expressões polissêmicas e excedentes que transbordam a lei e o espírito geral das orientações do CEE/SP é o da constituição de sistemas próprios pelos municípios a fim de assumirem suas incumbências com sua autonomia também no campo do sistema de ensino. Em qualquer dos casos, a via da gestão democrática é a do cumprimento da lei sob o regime de colaboração onde os entes federativos exercem sua autonomia também na solução de problemas educacionais.

### **III – Voto do Relator**

O relator vota no sentido de que se encaminhe este parecer aos oficiais da demanda, nos termos deste Parecer, dando idêntico conhecimento do teor do mesmo ao CEE/SP, bem como o parecer normatizador da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação que regulamenta a existência e funcionamento das instituições de educação infantil sob a LDB, quando homologados.

Brasília-DF, 16 de fevereiro de 2000

Conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury- Relator

### **IV - DECISÃO DA CÂMARA**

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator.

Sala das Sessões, 16 de fevereiro de 2000.

Conselheiros Ulysses de Oliveira Panisset - Presidente

Francisco Aparecido Cordão - Vice-Presidente