



ESTADO DO PARANÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO Nº 578/15

PROTOCOLO Nº 13.688.524-3

PARECER CEE/CP Nº 18/15

APROVADO EM 20/11/2015

CONSELHO PLENO

INTERESSADO: NILSON IZAIAS PEGORINI – COLÉGIO BOM JESUS

MUNICÍPIO: CURITIBA

ASSUNTO: Regulação e Supervisão de Instituições Privadas

RELATOR: CARLOS EDUARDO PIJAK JR

I – RELATÓRIO

1. Histórico

Por meio do Ofício nº 0114072015, o responsável Pelo Setor de Documentação Escolar do Colégio Bom Jesus e também Diretor de Legislação e Normas do SINEP/PR, consulta este Conselho sobre “... *o andamento das negociações e entendimentos com o Conselho Municipal de Curitiba e outros Conselhos Municipais do Estado do Paraná a respeito do assunto.*”

Alega o Colégio Bom Jesus que parte das 35 Unidades de Ensino que possui, em 5 Estados, no que se refere à legislação escolar, estão com representação junto aos Sistemas Estaduais de Ensino (Conselhos e Secretarias de Estado da Educação). Como rede possui os mesmos procedimentos pedagógicos e administrativos em todas as suas unidades.

A preocupação da instituição se refere ao vínculo com os Sistemas de Ensino, especialmente no caso de municípios onde foram instituídos os Sistemas Municipais, como é o caso de Curitiba, o que provoca a exigência de credenciamento da instituição e autorizações da educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental no Sistema Municipal e as demais etapas no Sistema Estadual, com isso se exigindo um Regimento somente para a educação infantil e outro para as etapas subsequentes.



PROCESSO Nº 578/15

Com vistas a melhor compreensão do assunto e também a instruir a consulta, foram anexadas cópias do Parecer CNE/CEB nº 34/2001, da Portaria nº 2453/2015 que fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de unidades educacionais privadas de educação infantil para o município de São Paulo, da Deliberação 02/2008-CEE/SP e do Parecer CNE/CEB nº 26/2004, além de outros exemplos, como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul.

2. Mérito

Em princípio o assunto se refere ao pedido de informações acerca de possível tratativa entre o Estado e o município de Curitiba, no que diz respeito à regulação e supervisão em relação às instituições privadas que ofertam as três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), considerando a existência do Sistema Municipal de Ensino.

Vê-se que não há qualquer regulamentação específica sobre o assunto, muito menos acordos firmados entre o Sistema Estadual de Ensino e os sistemas municipais já instituídos conforme previsto no artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9394/1996.

O presente pedido, embora se refira ao município de Curitiba, onde há Sistema Municipal de Ensino instituído, reflete também na situação de outras instituições que ofertam as três etapas e modalidades da educação básica, as quais, em princípio, estão sujeitas a dois sistemas, o estadual e o municipal, especialmente no que diz respeito à regulação e à supervisão.

Tanto a Deliberação nº 03/13-CEE/PR, quanto as específicas sobre as etapas e modalidades da educação básica, referem-se as regras gerais do credenciamento de instituições, autorização e reconhecimento de cursos, não prevendo possível divisão na expedição dos atos regulatórios, sob o aspecto da competência.

Considerando o limite da responsabilidade dos municípios em relação às ofertas, mesmo aqueles que possuem sistema próprio, ficam também limitados na questão



PROCESSO Nº 578/15

dos atos regulatórios, não sendo competentes para os atos de regulação e supervisão em relação às instituições que ofertam também as etapas e modalidades vinculadas ao Sistema Estadual de Ensino.

A Constituição Federal no artigo 211 e seus parágrafos 1º a 5º estabeleceu os princípios da organização da educação nacional, na perspectiva da autonomia federativa, na repartição de competências e no regime de colaboração entre os sistemas de ensino Federal, Estaduais, Distrito Federal e Municipais.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Observa-se que a orientação constitucional estabelece a repartição de competência em razão das ofertas da educação superior e educação básica, devendo a organização dos sistemas de ensino estar vinculada à atuação dos entes federativos, conforme prioridades previstas nos §§ 1º, 2º e 3º do transcrito artigo 211.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB nº 9394/1996 nos artigos 8º a 20 regulamentou os princípios constitucionais sobre a organização da educação nacional, prevendo nos artigos 9º, 10 e 11 a competência da União, dos Estados, do DF e dos Municípios em relação a essa organização:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

(...)



PROCESSO Nº 578/15

(...) II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

(...)

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

(...)

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

(...)

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (grifei)

(...)

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;



PROCESSO Nº 578/15

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Conforme estabelecido nos artigos 16, 17 e 18 da mesma LDB, restou definida a composição dos sistemas de ensino, deduzida a partir do disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal:

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende:

- I - as instituições de ensino mantidas pela União;
- II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

- I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;
- II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;
- III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III - os órgãos municipais de educação.

Em anexo à presente consulta o interessado traz cópias dos Pareceres CNE/CEB nºs 34/2001 e 26/2004, o segundo esclarecendo acerca do primeiro, cujo assunto se refere a uma consulta sobre a questão da autorização de funcionamento e supervisão das instituições privadas de educação infantil, relativamente ao Sistema Estadual de Ensino do



PROCESSO Nº 578/15

Rio Grande do Sul. O primeiro refere-se à consulta do Conselho Municipal de Educação de São Paulo.

Além dos documentos nacionais, o consulente traz ainda, como referência, a Indicação nº 13/97, do Conselho Estadual de Educação de São Paulo que trata das Diretrizes para a Elaboração de Regimento das Escolas do Estado de São Paulo, do Parecer nº 597/99-CEE/SP, referente a uma consulta sobre a autorização de funcionamento e supervisão da educação infantil da Secretaria Municipal de Educação de São José dos Campos e ainda cópias do Parecer nº15/01-CEE/CP/SP e da Portaria nº 2.453/2015, da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo.

De qualquer forma, o assunto está circunscrito à análise do disposto na Constituição Federal, na LDB e demais orientações do Sistema Federal de Ensino, servindo os documentos acima referidos como fonte de pesquisa e informação, com especial atenção para os Pareceres da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, nos quais faz-se menção ao mais pertinente documento expedido pelo Conselho Nacional de Educação, que é o Parecer nº 30/2000, de lavra do conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury.

Sob o aspecto da legislação aplicável temos primeiro a perspectiva constitucional no que diz respeito à organização da educação nacional. De acordo com o artigo 211 esta organização se dará em relação aos sistemas de ensino, federal, estaduais, DF e municipais e em regime de colaboração. A competência é dada aos entes federativos e a circunscrição se dá em razão da perspectiva da atuação de cada ente, de acordo com os §§ 1º, 2º e 3º desse dispositivo constitucional.

Definida a competência na organização do sistema de ensino pelos entes federativos, resta compreender o que significa a colaboração estabelecida no caput do artigo 211. É na compreensão dos §§ 4º e 5º desse dispositivo que se pode entender que a colaboração é para assegurar o atendimento a todos no ensino obrigatório, na rede pública de ensino.



PROCESSO Nº 578/15

Mencionados princípios constitucionais foram regulamentados nos artigos 8º a 20 da LDB, e cuja composição de cada sistema está estabelecida nos artigos 16, 17 e 18. Nos artigos 9º 10 e 11 são determinadas as competências dos entes federados, pressupondo sejam elas destinadas aos órgãos do sistema já organizado. Importante destacar também nesses dispositivos é que aos municípios é dada a possibilidade de compor com o sistema estadual de ensino um sistema único da educação básica, isto em caso de não ser instituído o sistema próprio (parágrafo único do artigo 11).

Em princípio, com essas premissas, estabeleceram-se os limites jurídico-políticos dos sistemas de ensino, uma vez que é definida a atuação e competências dos entes federados no que pertine à organização da educação. Em outro sentido essa organização, especialmente na perspectiva das competências dos entes, está a prerrogativa de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do seu sistema de ensino (II do art. 9º, I do artigo 10 e I do artigo 11).

Fato é que a organização dos sistemas de ensino, conforme a LDB, determinou especificamente a competência na regulação, supervisão e avaliação de suas instituições de ensino (inciso IX do art. 9º, IV do art. 10 e IV do art. 11). Por essas perspectivas competem aos órgãos oficiais de cada sistema expedir os atos regulatórios, fazer a supervisão e avaliar as instituições do seu sistema de ensino, considerando o disposto nos artigos 16, 17 e 18 da LDB.

A Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do citado Parecer nº 30/2000, em análise acurada acerca da coexistência dos Sistemas Federal, Estaduais e DF e Municipais, entendeu pela autonomia e competência dos sistemas de ensino, fundado nos princípios dos artigos 16 a 18 da LDB.

“A base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do Município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar. Essa base não exclui escolhas



PROCESSO Nº 578/15

organizacionais que promovam articulações inventivas de municípios entre si e desses com o Estado. Posta esta situação de base e, no caso de se buscar uma opção diferenciada dessa, abrem-se duas alternativas listadas na LDB. A primeira é integrar-se ao sistema estadual. A segunda alternativa é compor com o Estado um sistema único de educação básica.

A alternativa por *integração* gesta um sistema que *reúne* o Estado e Municípios optantes (não necessariamente todos os municípios) em ações conjugadas em que o caráter binário se mantém, em alguns aspectos, na condução dos órgãos e instituições de ensino e, em outros, colaborativamente, por meio de co-titularidades pactuadas. O regime integrado é, de certo modo, uma recomposição binária e articulada e que, empiricamente, pode ser aproximada da situação vigente sob a lei n. 5.692/71 mas à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal reconhecida na Constituição e na LDB.”

A conclusão a que chegou o CNE, por meio desse Parecer está expressa no voto do Relator:

Sistemas de ensino são o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino.

O relator vota no sentido da institucionalização efetiva de sistemas municipais de ensino cujo funcionamento possa beneficiar os níveis de ensino próprios da sua autonomia e competência.

Dada a pluralidade e assimetria dos municípios, tal institucionalização deve se consubstanciar juntamente com a assistência técnica e financeira da União, em seu papel redistributivo, e também dos Estados para que os municípios possam exercer na plenitude sua autonomia por meio da instituição efetiva dos seus próprios sistemas de ensino.”

Pois bem, a análise feita até aqui está consubstanciada na perspectiva da existência dos sistemas de ensino com base na sua composição e atuação dos entes federados, conforme disposto na LDB. A conclusão a que se pode chegar é que as competências estabelecidas nos artigos 9º 10 e 11 da LDB determinam a autonomia dos



PROCESSO Nº 578/15

sistemas quanto a repartição de competência especialmente no que diz respeito às responsabilidades pelas ofertas (etapas e modalidades da educação básica e superior).

Ainda, cabe citar e descrever duas consultas feitas ao CNE e que tem como objeto a autorização de funcionamento e supervisão das instituições privadas de Educação Infantil. No processo de consulta do Conselho Municipal de Educação de São Paulo, em que apresenta a divergência junto ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, referente a matéria, o parecer do CNE/CEB nº 34/2001 é explícito ao afirmar que instituições ou escolas, mantidos pela iniciativa privada e que ofertam a educação infantil, terão essa etapa da educação básica integrada ao sistema municipal de educação, mesmo que este estabelecimento, além da educação infantil, ministre outras etapas que são vinculadas a outro sistema de ensino.

Já em outra consulta feita ao CNE, também referente a esta mesma matéria, o Conselho Estadual do Rio Grande do Sul, indaga sobre a plena legalidade, pertinência e obrigatoriedade da aplicação do disposto no parecer CNE/CEB nº34/2001, onde apresenta diversas ponderações e considerações referentes a sistemática de Estados que integram a educação infantil à educação básica, na forma de projeto educativo, integralizando as mesmas em um único projeto. Incitado sobre esta questão, o Colegiado Nacional por meio do parecer CNE nº26/2004, afirma que a LDB deixa implícito que estabelecimentos criados e mantidos pela iniciativa privada, que ofereçam educação infantil e ensino fundamental, ainda, ou educação infantil, ensino fundamental e médio, podem integrar o sistema estadual de ensino. Assim, entende que quando as etapas citadas acima são ofertadas em único estabelecimento, na rede privada, compõe um mesmo projeto político-pedagógico, deixando em aberto a possibilidade do regime de colaboração referido na Constituição Federal e na LDB, no que se refere aos atos de supervisão e funcionamento serem executados por um único sistema de ensino, no caso o sistema estadual.

Por outro lado, é necessário registrar que a presente consulta se reporta à possibilidade de acordo entre o Sistema Estadual e o Sistemas Municipais de Ensino (já instituídos), no sentido de atribuir àquele a responsabilidade pela regulação da educação



ESTADO DO PARANÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PROCESSO Nº 578/15

básica em relação às instituições de ensino privadas que ofertam a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, evitando a repartição nos atos regulatórios entre os sistemas.

II – VOTO DO RELATOR

Diante de todo o exposto e considerando os Pareceres CNE/CEB nº 30/2000, 34/2001 e 26/2004; do que se preconiza pela LDB, em relação aos sistemas de ensino e suas atribuições, competências e atuações; da criação dos sistemas municipais de ensino e o aumento do número de municípios que venham implantá-los efetivamente, podendo novas dúvidas surgirem referentes a esta matéria em tela; buscando aprofundar esta discussão, na tentativa de otimizar o regime de colaboração dos sistemas, mas embasados por parecer do órgão competente; e havendo dúvidas e indagações, propõe este Relator seja feita consulta àquele Colegiado Nacional acerca da consulta protocolada pelo professor Nilson Izaias Pegorini, do Setor de Documentação Escolar do Colégio Bom Jesus e Diretor de legislação e normas do SINEPE/PR.

É o Parecer.

Carlos Eduardo Pijak Jr

Relator

DECISÃO DO CONSELHO PLENO

O Conselho Pleno, aprova o voto do Relator, por unanimidade

Sala Pe. Anchieta, em 20 de novembro de 2015.

Oscar Alves
Presidente