

**(<sup>?</sup>) PARECER CNE Nº 30/2000 – CEB - Aprovado em 12.9.2000**

**ASSUNTO:** *Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 4/2000.*

**INTERESSADO:** União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e Outros – SC

**RELATOR:** Carlos Roberto Jamil Cury

**PROCESSO CNE Nº** 23001.000280/2000-50

**I – RELATÓRIO**

**Introdução**

A União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação e Outros, por meio do Ofício nº 50/00, se dirigem à esta Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação solicitando um *Parecer orientador deste conselho* a respeito do *entendimento sobre o município enquanto sistema*. Pede-se, pois, uma definição de sistema de ensino dentro do ordenamento jurídico-administrativo, tendo-se como referência a organização da educação nacional.

---

(<sup>?</sup>) Homologado em 5.10.2000. DOU de 6.10.2000.

Sendo a aplicação da lei e das normas sempre dirigida a situações específicas, em especial em países de natureza federativa como o Brasil, a Lei nº 9.394/96 incluiu, entre seus dispositivos, o art. 90 pelo qual se assinala o Conselho Nacional de Educação como colegiado adequado para resolver as questões suscitadas na *transição entre o regime anterior e o que se institui nesta lei*. Também o art. 7º da Lei nº 4.024/61, sob a redação dada pela Lei nº 9.131/95, incumbem à Câmara de Educação Básica, *analisar as questões relativas à aplicação da legislação referente à educação básica*.

Esta consulta reveste-se de maior importância pois provinda de um órgão que pretende articular horizontalmente os Conselhos Municipais de Educação num momento em que, sob novos estatutos jurídicos, os Municípios passam a exercer a plenitude de sua titularidade no campo dos sistemas de ensino.

Este parecer versa, pois, sobre sistemas de ensino e organização da educação nacional e, em especial, sobre os sistemas municipais de ensino e se situa dentro do campo específico de um órgão normativo.

## **Noção de Sistema**

Ao se proceder à análise do termo *sistema*, muitos autores tomam como ponto de partida as várias acepções que o qualificam. Segundo BOBBIO (Bobbio, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, Brasília, EDUNB, 1994, p. 76) *o termo “sistema” é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências*.

Também SAVIANI (Dermeval, Saviani. Revista Educação e Sociedade, nº 69, Campinas, dezembro/1999, p. 120) se expressa na mesma direção dizendo que *o termo “sistema”, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco*.

Entretanto, é tarefa de um colegiado normativo compatibilizar os termos das consultas que lhe são encaminhadas com o conteúdo da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases. Esta compatibilização com o ordenamento jurídico pretende esclarecer questões enviadas de modo a evitar um conflito de asserções e de iniciativas sobre idêntica matéria.

Etimologicamente, o termo sistema provém do grego de *systema* que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português *com*) + *istemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.

O dicionário Aurélio diz que sistema é uma *disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada*. O vocabulário jurídico de SILVA (Silva, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro, Forense, 1991) diz que *sistema exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime a que se subordinam as coisas*.

A maioria dos estudiosos do assunto parece convergir para uma noção de sistema tal como expressa por CORBISIER (Corbisier, Roland. Enciclopédia filosófica, Petrópolis: Vozes, 1974, p. 122) quando diz ser um *conjunto ou totalidade de objetos, reais ou ideais, reciprocamente articulados e interdependentes mas em relação aos outros*. Este é também o sentido proposto por SAVIANI (Saviani, Dermeval. Educação e Sociedade, nº 69,

Campinas, 1999, p. 121) *sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada.*

Assim, um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos.

Ao se voltar para teoria do ordenamento jurídico, BOBBIO, na obra citada, diz que esse tende a se constituir em sistema. E assim ele afirma *que um ordenamento jurídico constitui um sistema porque não podem coexistir nele normas incompatíveis. Aqui, “sistema” equivale ao princípio que exclui a incompatibilidade das normas. Se num ordenamento vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. Se isso é verdade, quer dizer que as normas de um ordenamento têm um certo relacionamento entre si, e esse relacionamento é o relacionamento de compatibilidade, que implica a exclusão da incompatibilidade. Note-se porém que dizer que as normas devam ser compatíveis não quer dizer que se encaixem umas nas outras, isto é, que constituam um sistema dedutivo perfeito...*(p. 80)

Prosseguindo seu raciocínio, o mesmo autor diz que a incompatibilidade de duas ou mais normas entre si sempre teve uma denominação própria: a antinomia. Para ele, na mesma obra citada, antinomia é *aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento* (p. 86). Entretanto, - prossegue ele – há duas condições para que haja antinomia. A primeira é que as normas devem pertencer ao mesmo ordenamento e a segunda é que elas devem estar no mesmo âmbito de validade de tempo (é proibido, por exemplo, fumar das sete às nove horas), de espaço (é proibido fumar na sala de cinema), de pessoa (é proibido aos menores de dezoito anos, fumar) e de matéria (é proibido fumar charutos).

É tarefa do órgão normativo, enquanto intérprete do texto legal elaborado pelo legislador, buscar eliminar questões que expressam a existência real ou suposta de antinomias. E o primeiro critério para isto é ancorar a interpretação na Lei Maior cujo caráter fundante de todas as demais normas é indiscutível.

## **Sistemas de Ensino na Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa *formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal...* (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I.

Se não resta dúvida, entre os comentaristas da Constituição, quanto ao caráter de ente federativo dos Estados, também é verdade que *como a entidade municipal integra a Federação brasileira, na condição de pessoa política autônoma (arts. 1º e 18, da Constituição da República), não se pode ter como válida qualquer norma estadual, inclusive de sua Constituição, que, ao cuidar do tema, agrida, restrinja ou anule aquela autonomia.* (Rocha, Cármen Lúcia Antunes, *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte. Del Rey. 1997, p. 262).

Mesmo havendo polêmica a propósito do caráter federativo ou não dos Municípios, não resta dúvida quanto à sua autonomia e auto-organização e de sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e, como tal, integrante da Federação.<sup>7</sup>

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem, segundo ALMEIDA (Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competência na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991) *competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.* (p. 79). Junto com estas, associam-se as competências comuns.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22.

As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 25.

As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30. Ele contém matéria própria dos Municípios, mas que também não deixa de fazer interface com os Estados, o Distrito Federal e a União.

*Assim é que nos incisos I e II do artigo 30 se cuida, respectivamente, da competência legislativa privativa, que o Município exercerá em relação aos assuntos de seu interesse, e da competência legislativa concorrente, cabendo-lhe suplementar a legislação federal e estadual, no que couber.* (Menezes de Almeida, p. 125)

E isto retira dos municípios a precedente característica de subsistemas dos Estados. E, sob esta luz, inda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da Constituição (art. 145, 153-159), os municípios ganharam novas atribuições. Tão dignos da prerrogativa do público, esse último reside, nos municípios, diferencialmente em competências e em grau, mas não em sua natureza de ente público.

O artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. Deve-se assinalar o inciso V que diz ser competência comum *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.*

É importante assinalar o que diz o parágrafo único deste artigo:

*Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.*

O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria de mais alta importância e significado para o

---

<sup>7</sup> Entre os comentaristas da Constituição, alguns colocam em dúvida a procedência de se afirmar o Município como ente federado. Embora não restando dúvida sobre a autonomia municipal e nem a composição dos mesmos na forma do Estado brasileiro *atualmente*, ... o Município não é referido expressamente na Constituição da República como entidade federada, pois sempre que essa Lei Fundamental menciona as unidades federadas (e ela o faz mais de dez vezes), está se remetendo tão-somente aos Estados-membros da Federação. (Rocha, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 290). Ainda que aceitando ser o município *componente da estrutura federativa*, José Afonso da Silva, em Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, tem posição semelhante à anterior. Celso Bastos (Dicionário de Direito Constitucional, p. 122, São Paulo, Saraiva, 1994) assevera ser o município *peça estrutural do regime federativo brasileiro, à semelhança da União e dos Estados-Membros*, mas não o entende como ente federativo. Já para Hely Lopes Meirelles, (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 36 e 80) o município é um ente federativo. Este também é o posicionamento de Fernanda de Almeida, na obra já citada, à pg. 121 e de Aguiar, Joaquim de Castro. *Competência e autonomia dos Municípios na Nova Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A feitura desta lei complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação e eficaz no *desenvolvimento e bem estar* dos cidadãos brasileiros.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso são assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos *educação, cultura, ensino e desporto*.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo:

§ 1º *No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

§ 2º *A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

§ 3º *Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

§ 4º *A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

Mas, como diz ALMEIDA (1991) *embora o artigo 24 não indique os Municípios entre os titulares da competência legisladora concorrente, não ficaram eles dela alijados. Deslocada, no inciso II do artigo 30, consta a competência dos Municípios de suplementar a legislação federal e estadual no que couber* (p. 80).

Ora, o inciso VI do artigo 30 diz que compete aos municípios *manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado*. Isto configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos estes sujeitos políticos de direito público.<sup>1</sup>

A delegação de competência, por sua vez, está no art. 22, parágrafo único que diz:

*Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.*

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos.

Como diz IVO (Gabriel Ivo. Constituição Estadual. São Paulo. Max Limonad, 1997, p. 85):

*Tanto as leis nacionais, como as leis federais e estaduais, e no caso brasileiro, as leis municipais possuem o mesmo nível não se podendo falar, entre elas, de hierarquia. É que hierarquia, do ponto de vista jurídico, só acontece quando uma norma inferior retira seu fundamento de validade da que lhe está acima. O conceito de hierarquia é relacional, uma norma é hierarquicamente inferior à norma que lhe fornece seu fundamento de validade.*

No caso brasileiro, o modelo de distribuição de competências objetiva conjugar as atribuições repartindo-as cooperativamente e, quando for caso, impondo casos de

---

<sup>2</sup> A competência material comum é uma forma de atuação concorrente onde tal exercício é conjunto entre os entes públicos face a um assunto de magna importância. A índole social das matérias arroladas no art. 23 apela para uma conjugação articulada, descentralizada e permanente de esforços na execução de uma finalidade comum que, segundo NETO LOBO (1989, p. 100) *"não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência"*.

limitação tais como os expostos no art. 34. Busca-se pois uma finalidade comum, um sentido geral, com regras e normas de modo a obter uma harmonia interna. Mas todas estas competências e limitações encontram seu fundamento de validade na mesma fonte, isto é, na Constituição Federal.

Espera-se, com isto, que não haja antinomias no interior das e entre as competências e que, coexistindo lado a lado, formem um conjunto harmonioso visando os fundamentos, objetivos e finalidades maiores e comuns postos na Constituição.

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito. Esta abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem, é também fonte de incertezas.

No que se refere à educação propriamente dita, a Constituição deixa claro, no art. 211, que a *União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.* (grifos nossos)

A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (XXIV do art. 22) cuja elaboração é competência privativa da União. Também os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação. Mas, sendo a educação uma matéria de natureza concorrencial<sup>7</sup>, a competência da União limita-se às normas gerais (§ 1º do art. 24), isto é, elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º do art. 24 e inciso II do art. 30). E sendo a educação inclusive um assunto pertinente à competência comum, os meios de acesso devem ser de tal modo que Estados, Distrito Federal e Municípios e que não obedeçam a aplicação dos percentuais vinculados podem ser atingidos por intervenção superior, de acordo com o art. 35 da Constituição, estando a União sujeita ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo Federal.

A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, pois, colaboração (art. 211), cooperação (par. único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30).

Mas, a Constituição, ao invés de associar o adjetivo *nacional* ou *único* a sistema de ensino, como o faz com o sistema financeiro nacional, sistema nacional de emprego ou como o faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas (art. 211) cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa de e articulada com normas e finalidades gerais, através de competências privativas, concorrentes e comuns. É desta concepção articulada entre os sistemas que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação (art. 214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins.

Os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, desde logo, passaram a ter existência constitucional, usufruindo de existência

---

<sup>7</sup> Concorrente, aqui, deve ser tomado no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso da educação escolar, no atingimento das finalidades maiores e comuns dela.

legal. Isto quer dizer que estes entes públicos integrados à Federação podem se organizar, respectivamente, como sistemas de educação.<sup>7</sup> Sua organização e o seu modo de funcionamento ficariam sob a esfera da autonomia dos entes federativos, evitando *antinomias* entre órgãos normativos e executivos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca e das normas gerais da lei de diretrizes e bases da educação nacional.

Junto com os princípios, deveres, financiamento, entre outros, a Constituição, ao apontar campos de atuação no âmbito da educação escolar (art. 30, VI e art. 211, § 3º), o que supõe instituições voltadas para tal, e ao ressaltar a autonomia própria dos Estados, Municípios e Distrito Federal (artigos 18,25,29,30,32), dentro de suas competências, deixa a cargo destes sujeitos políticos, segundo suas Constituições e Leis Orgânicas, dispor sobre a respectiva organização administrativa. Nesta organização, supõe-se a existência de órgãos executivos e normativos e que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos da educação.

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. Assim, se uns e outros atuam prioritária e concorrentemente no ensino fundamental, eles podem se articular sob formas escolhidas que representem a consecução dos objetivos maiores.

Não se esperava que, da noite para o dia, toda esta mudança pudesse ser perpetrada. Por isso, fazia-se necessário um tempo de transição até porque a lei de diretrizes e bases da educação nacional, que viria no sentido de especificar competências e atribuições, só foi aprovada no final de 1996.

## **Sistemas de Ensino e Lei de Diretrizes e Bases**

A LDB, em consonância com o art. 211 da Constituição Federal, reconhece explicitamente a existência do sistema federal e dos sistemas estaduais e municipais de ensino (art. 8º). À União, além das atribuições de coordenação nacional postas no art. 9º da LDB, cabem-lhe, enquanto sistema federal de ensino, atribuições postas, no art. 16. Aos Estados, além da prioridade relativa ao ensino médio, cabem responsabilidades compartilhadas com os Municípios, no ensino fundamental e na educação infantil, de acordo com os artigos 10 e 17. As atribuições dos Municípios encontram-se nos artigos 11 e 18, com prioridade para a educação infantil e o ensino fundamental.

O artigo 67 indica campos de atuações de todos e cada um dos sistemas de ensino, segundo sua autonomia e atribuições. Este é um artigo que incide diretamente sobre o caráter federativo do Brasil e permite aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União darem uma aplicação diferenciada, de acordo com situações e contextos.

O conjunto das respectivas incumbências em matéria de educação escolar mostram, por exemplo, que o ensino fundamental é uma competência compartilhada de tal modo que se diz no art. 10, II, que cabe aos Estados *definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades ...* (grifo nosso). Também o mesmo art. 10, III, estimula a

---

<sup>7</sup> Neste caso, um sistema pode chegar a definições mais precisas e consensuais de concursos, carreiras, exigências isonômicas e até mesmo de nomenclatura.

integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios.

Entre estas, de acordo com o art. 18, estão a de *autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, inclusive as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.*

Disto tudo decorre a capacidade normativa que passa a usufruir o município, resultando daí a instituição de um órgão normativo próprio e autônomo. Decorre também a distribuição de competências, face aos objetivos maiores da educação escolar, a ser efetivada, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente público integrado à Federação e, compartilhadamente com os outros entes, 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 das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

A lógica do modelo constitucional vigente e da LDB presumem a inexistência de incompatibilidades reais ou supostas, seja pela repartição de atribuições, seja pelo princípio de colaboração, seja pelas finalidades comuns. Qualquer invasão de competências toma, então, um caráter anticonstitucional.

De todo o modo, é preciso reconhecer que este parecer se assenta em um enquadramento complexo e pode ensejar situações não claramente definidas. Em caso de dúvidas, dada a grande mudança trazida pela Carta Magna e pela LDB, dado o momento de transição, fica aberto o recurso aos órgãos normativos.

Uma dúvida que pode ter movido os consulentes pode ser o § único do art. 11 da LDB que diz: *os municípios poderão optar, ainda<sup>5</sup>, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.*

Com efeito, até a Constituição de 1988, havia o dispositivo que instituía os Estados, o Distrito Federal e a União como sistemas de ensino. Os Municípios não eram titulares de sistemas de ensino e só poderiam sê-lo por meio de uma delegação autorizativa por parte dos Estados.

Ora, a Constituição de 1988 deu aos Municípios esta titularidade. Mas como a Lei Maior, por si só, não erige, na prática, o funcionamento de um sistema, parecia conseqüente aguardar a devida regulamentação do assunto pela LDB. As diretrizes dessa Lei propiciariam a implementação da organização dos sistemas municipais de ensino.

Como a compreensão constitucional não se deu imediatamente para o conjunto dos municípios e como muitos deles carecem de condições gerais e específicas para se instituírem e se organizarem como sistemas, na prática isto significou uma continuidade administrativa que até então vigia sob a Lei nº 4.024/61 e sob a Lei nº 5.692/71.

A LDB, ao proceder a regulamentação dela esperada, introduziu, junto com a confirmação da titularidade constitucional dos sistemas municipais de ensino (caput e incisos do art. 11), a possibilidade de os Municípios optarem por duas outras formas de organização da educação municipal (par. único do mesmo artigo).

---

<sup>5</sup> O advérbio de tempo *ainda*, neste dispositivo, está significando *além dessas, além desses e também, optar um dia no futuro*, se assim nos municípios o desejarem a partir de sua base constitucional.



A pergunta dos consulentes é justa na medida em que parece haver uma antinomia entre este parágrafo único versus o dispositivo constitucional e outros dispositivos da LDB. Então, a pergunta que se faz é: há incompatibilidade entre a asserção constitucional de um sistema de ensino próprio e conseqüente a autonomia municipal e as possibilidades de opção por um sistema integrado ou único com os Estados? Estas possibilidades não seriam alternativas cujo teor expressariam a dependência de uma delegação autorizativa pelos Estados? Ou, mais profundamente, teriam elas fundamento constitucional?

Pelo raciocínio anteriormente exposto, como já se viu, são possíveis formas de colaboração que possam abranger modos de articulação, desde que respaldados em opções que tenham como suporte a autonomia dos sujeitos políticos integrados à Federação e o respeito aos campos de atribuições e competências assinalados pelo texto constitucional. Na persistência de impasses quanto à adequada interpretação da procedência do art. 11, par. único, da LDB e se este parágrafo único for visto como antinômico ao art. 211 da Constituição Federal, então, caberá ao Poder Judiciário o devido esclarecimento, inclusive com recurso ao Supremo Tribunal Federal (STF) como colegiado interpretativo máximo apto para, juridicamente, desfazer dúvidas e esclarecer questões de modo definitivo.

No caso desta Câmara de Educação Básica como órgão normativo, a resposta a esta questão merece um raciocínio mais amplo. Além do que já se discorreu anteriormente, ela supõe considerar dois momentos estruturantes capazes de perfazer as relações entre os sistemas de ensino do Estado e os de seus Municípios. A partir deles, torna-se possível ver alternativas legais. Tais 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 município como sujeito jurídico-político de direito público interno, integrante da Federação, antes da Lei nº 9.394/96. O art. 211 da Constituição Federal, em consonância com o art. 18, constitui os Municípios como titulares de seus sistemas de ensino. Esta titularidade é mais do que uma forma. Tanto o art. 30, VI, como o § 3º e o § 4º do art. 211 estabelecem um campo de atuação dos municípios, inclusive com verbas vinculadas. Se 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, isto não significa a não titularidade dos municípios nesta matéria e nem o impedimento deles se efetivarem como um sistema autônomo, ainda que progressivamente<sup>6</sup>. Neste caso, supondo-se a compatibilidade entre as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas com a Constituição Federal, as relações mútuas entre os Estados e Municípios se pautavam por estes ordenamentos.

**Lógica e juridicamente** não se poderia mais entender os já constituídos sistemas municipais de ensino como redes ou como dependentes de autorização ou

---

<sup>6</sup> A Lei Maior constitui os sistemas municipais, mas não os institui em seu *modus operandi* e nem estabelece prazos para tal. Afinal são mais de 5.500 municípios e nem todos possuem renda significativa advinda de impostos próprios. Muitos dependem de transferências e de fundos de participação. Nossos municípios são assimétricos e muito diversos entre si. Por sua vez, a LDB estabelece prazos para adaptação da legislação educacional e de ensino de todos os sistemas à nova forma de organização da educação nacional.

delegação estadual, na medida em que aos municípios se assegura auto-organização política dotada de autonomia, segundo o art. 29 da Constituição Federal e campos de normatização própria, segundo os arts. 29 e 30 associados ao art. 211. Mas, a estrutura e o funcionamento poderiam, ainda, **empiricamente**, se dar como antes e continuar a atender os estudantes, sabendo-se que a lógica orientadora das ações já tinha um outro eixo, aquele do novo ordenamento jurídico. A manutenção empírica de uma situação já se dá no interior de uma nova concepção. Termos remanescentes de um ordenamento revogado, por exemplo: redes, devem ser considerados à luz do novo ordenamento e não mais pelos que cessaram de ser.

**Cronologicamente**, deveria haver um tempo de transição para que o eixo temporal em curso se submetesse ao novo eixo substantivo. Certamente dentro deste tempo, havia uma expectativa pela Lei de Diretrizes e Bases até porque o projeto que a explicitava foi um dos primeiros a dar entrada no Congresso Nacional tão logo a Constituição fora promulgada.

Alternativamente, e quando fosse o caso, as relações podiam se dar pelo art. 25, § 3º da Constituição Federal. Este artigo permite a instituição de regiões metropolitanas constituídas por municípios limítrofes 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 a todos os componentes da Federação o *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência* sob o princípio maior da colaboração recíproca.

Entes tornados autônomos, não mais hierarquicamente submetidos entre si, supõem formas de articulação em que tais sujeitos sejam capazes de opções conscientes e consentâneas aos seus interesses.

O segundo momento se instaura após a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, em 1996, que é a lei específica sobre a educação escolar. A **Organização da Educação Nacional** (Título IV da LDBEN) reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos. Basta a leitura dos artigos 11 e 18, além dos dispositivos postos nos arts. 88 e 89. O art. 11 deixa claro que incumbe ao Município *organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (!) ...e também baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (!!!)*, o que supõe um órgão normativo, aí compreendidos *os estabelecimentos do seu sistema de ensino*. O âmbito de competência deste sistema está dito no art. 18 da LDB. Os arts. 88 e 89 assinalam prazos para efeito de adaptação à nova lei.

Assim sendo, dado o que já se disse sobre a Constituição e o que agora está posto na LDB, pode-se começar a definir o sistema de ensino. Esse compreende **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, com **normas educacionais** que, isentas de antinomias, dão **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo**. Cabe aos poderes públicos, sob o princípio da gestão democrática, montar as regras e normas dos seus sistemas de ensino, capazes de dar sustentação ao seu dever constitucional

e legal e, segundo o art. 209 da Constituição e artº 9º da LDB, cabe também autorizar a presença da iniciativa privada e do setor público na educação escolar. De acordo com a LDB, Estados e Municípios autorizam, credenciam e supervisionam os estabelecimentos dos seus respectivos sistemas de ensino. Aos Estados cabe também avaliar as instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino. Mas, de acordo com a Constituição Federal, nos incisos I e II do art. 30, cabe aos municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber. Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, III, da LDB.

Este conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação perfaz um sistema de ensino.

A necessidade de tal conjunto não fugiu da lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional, art.88:

*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adaptarão sua legislação educacional e de ensino às disposições desta Lei no prazo máximo de um ano, a partir da data de sua publicação. (grifo nosso)*

O teor imperativo deste artigo como regra se reforça com a exceção posta no art. 89 constante das Disposições Transitórias. Exceção plenamente justificada dada a entronização da educação infantil como componente da estrutura e funcionamento da organização da educação nacional como etapa inicial da educação básica. Diz o art. 89:

*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-ão ao respectivo sistema de ensino (grifo nosso)*

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 disciplina a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. Trata-se de um fundo contábil cujos objetivos supõem formas articuladas de gestão do ensino fundamental entre todas as esferas federativas.<sup>7</sup>

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 há que falar em "delegação de competências"... Assim, as competências dos Conselhos Estaduais de Educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere.*

---

<sup>7</sup> A Lei nº 9.424/96 prevê, na composição do Conselho municipal de acompanhamento e controle social dos recursos do FUNDEF, a presença de representante do Conselho Municipal de Educação ... onde houver, consoante o § 3º do art. 4º desta mesma lei.

Vários outros pareceres também se pronunciaram sobre sistema de ensino como é o caso, por exemplo, do Parecer CEB/CNE nº 02/2000, Parecer CNE/CEB nº 9/2000 e Parecer CEB/CNE nº 13/2000.

Um pequeno recuo histórico pode auxiliar no entendimento atual de sistemas de ensino sob o conceito da organização da educação nacional na LDB.

A Constituição Federal e a LDB optaram por um sistema *federativo* de ensino cuja tradição remonta ao Ato Adicional de 1834. Como se sabe este Ato descentralizou a gestão das escolas primárias para as Províncias que, sob a Constituição de 1824 e sob a lei imperial de 15/10/1827 estavam sob a jurisdição dos *poderes gerais*. A Constituição Republicana de 1891 não alterou este padrão do Ato Adicional, o mesmo acontecendo com as demais Constituições Republicanas. O que se alterou - importa repeti-lo - foi tanto o novo caráter da República em 1988, quanto a introdução de princípios, objetivos e meios nacionalmente imperativos. Assim, por exemplo, em 1891, estatui-se a laicidade em todos os estabelecimentos oficiais e assegura-se tanto a liberdade de ensino quanto a existência do ensino oficial e a autorização de funcionamento por meio do poder autoritário do Estado. Em 1934, a gratuidade e a obrigatoriedade comparecem na Constituição coexistentes ao ensino primário oficial e introduz-se a vinculação constitucional de impostos para o desenvolvimento e manutenção do ensino tanto para União quanto para Estados e Municípios. Em 1988, a gratuidade se amplia para todo e qualquer nível do ensino público e o princípio da gestão democrática é definido para todo o ensino oficial.

Logo, princípios, finalidades e meios, nacionalmente postos na Constituição coexistem com um padrão federativo de distribuição de responsabilidades.

Certamente, seria tão legítimo optar por um Sistema Nacional de Educação quanto o é a opção atual decidida pelo legislador. Não há falta de bons argumentos para cada modelo. Proposta sempre polêmica e complexa (cf. SAVIANI, Demerval, Educação Brasileira, Estrutura e Sistema, São Paulo, Saraiva, 1973 e ROMÃO, José Eustáquio. A LDB e o Município, Sistema Municipal de Educação, 1997, mimeo), o Sistema Nacional de Educação não foi a opção do legislador ainda que muitos intelectuais, educadores e associações educacionais houvessem querido incluí-lo na legislação. Preferiu-se dar continuidade a um sistema plural, descentralizado mas unificado sob a forma comunidade de princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa dos entes federativos entre si e sob a coordenação da União.

Se um sistema nacional pode significar uma presença maior da União no campo educacional, sobretudo normativo, ele poderia ensejar uma maior integração de iniciativas evitando-se polissemias. A União se faz presente no âmbito de um Plano Nacional de Educação, formalizado em lei federal. Em matéria financeira tal presença se impõe pela Emenda Constitucional nº 14/96 e pela Lei nº 9.424/96 e, dentro das competências estabelecidas pela Lei nº 9.394/96, a avaliação do rendimento escolar forma o núcleo de um sistema nacional de avaliação reconhecido pelo art. 87 da LDB.

Por outro lado, o modelo descentralizado de sistemas de ensino atende ao princípio federativo, permite maior flexibilidade, pode valer-se da colaboração recíproca a ser, inclusive, definida legalmente e não obsta a constituição de um sistema estadual e/ou municipal de educação.

Na legislação vigente, a União possui o seu sistema federal de ensino, os Estados os sistemas estaduais, o Distrito Federal o sistema distrital e os Municípios seus sistemas de ensino, todos autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de

atuação. A engenharia institucional da Constituição e da LDB pressupõem uma organização tal da educação nacional em que estejam presentes articulação, coordenação, ausência de antinomia e unidade nos fins.

Nem a Constituição, nem a LDB, nem os Pareceres projetam a constituição dos sistemas para um futuro indefinido. A tradição histórica já contava com a existência do sistema federal, dos sistemas estaduais e do sistema distrital (apesar de, neste caso, a nomenclatura ter sido bastante variada já que nem sempre a Capital Federal foi denominada de Distrito Federal).

A emergência dos municípios como sistemas de ensino, com base na Constituição, traz consigo a necessidade de que eles se efetivem como tais. O prazo máximo pressuposto para a adaptação das leis municipais instituidores do sistema municipal de educação está dado pelo art. 89 da LDB<sup>7</sup>

Mesmo que se fizesse objeção a este prazo pela então a ausência de diretrizes curriculares e operacionais, e pela ausência de condições materiais e técnicas pelos municípios, dada a variedade e multiplicidade desses. Hoje, tal realidade se vê preenchida por várias iniciativas oficiais. Vejam-se o Parecer CEB/CNE nº 4/98 e Res CEB/CNE nº 2/98, o Parecer CEB/CNE nº 22/98 e Res CEB/CEB nº 1/99 bem como o Parecer CEB/CNE nº 4/2000. Os aspectos técnico-administrativos e financeiros ganharam outra configuração, em especial, após a Lei nº 9.424/96 e o Parecer CEB/CNE nº 10/97 e Res CEB/CNE nº 3/97. Portanto, um retardamento quanto à efetivação desse sistemas só se justifica em casos muito excepcionais.

É do conjunto destes constrangimentos legais, sob os princípios constitucionais, que se pode entender melhor a base existente dos sistemas municipais de ensino a partir da qual as duas alternativas propostas de integração e de unicidade são assinaladas como opções facultativas aos Municípios na instituição de seus sistemas de ensino.

A base dos sistemas municipais de ensino e 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<sup>7</sup>.

Essa base não exclui escolhas 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<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Adaptar é transformar um complexo jurídico existente para efeito de sua validação dentro de um novo ordenamento por meio de ações necessárias à nova realidade.

<sup>7</sup> Além de providenciar um plano de carreira próprio, os Municípios estão aptos a fazer valer o dispositivo da Lei do FUNDEF que prevê recursos para a devida profissionalização dos professores "leigos".

<sup>10</sup> Para a opção de sistema único, há um registro a se fazer. Antes mesmo da LDB, a Constituição Estadual do Mato Grosso assinala a opção por um sistema único de ensino (art. 244), condicionada a uma lei específica sob o princípio de uma *gradual integração*. Dentro do modelo constitucional vigente, tal opção depende do aceite de cada município do Estado que queira fazer tal adesão.

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 condição 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 nº 5.692/71 mas à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal reconhecida na Constituição e na LDB<sup>11</sup>.

No caso de um *sistema único*, o caráter binário de repartição de competências se dilui e *une* o ensino, em toda a sua extensão, entre os optantes, num mesmo território e para as questões de igual natureza. Princípios e definições são emanadas das mesmas autoridades executivas e normativas quanto à organização e funcionamento das unidades escolares, concurso, carreira, financiamento e nomenclatura. Então, ao invés de um sistema municipal e outro estadual, o que se tem é um sistema único de ensino público no interior das divisas geográficas do Estado e entre os optantes. Em certo sentido, trata-se de uma assunção unificada do disposto no art. 67 da LDB, sob o princípio da gestão democrática e a partir de iniciativas autônomas e pactuadas.

O pressuposto maior dessas opções facultativas não é uma definição e decisão apriorísticas e formais e muito menos uma invasão de competência (o que seria anticonstitucional). Trata-se, antes de tudo, de tomar a decisão que permita tornar a gestão do ensino público mais aberto à universalização de acesso e permanência, que, conjugando esforços, propicie um salto qualitativo mais amplo quanto ao direito à educação e que se amplie os espaços de debate com os segmentos mais afetados e interessados em iniciativas como esta.

É importante destacar que as alternativas listadas na LDB são opções de municípios autônomos dentro do quadro de responsabilidades que lhes cabem necessariamente no compromisso com a educação escolar, de acordo com o art. 11 da LDB. Tais opções, caso não forem consideradas antinômicas à Constituição Federal, não podem se fazer no vácuo de um prévio sistema municipal de ensino, no desconhecimento da autonomia dos municípios e nem ao largo de um regime de colaboração e devem representar, face à situação de base constitucional, um salto de qualidade para os alunos e para o conjunto da população.

É importante considerar também as condições políticas e as tributárias para que tais opções (se constitucionalmente fundamentadas) signifiquem um caminho para a melhoria mais elevada do ensino público. As primeiras se defrontam com problemas de continuidade administrativa e de composições transitórias potenciadas por uma ainda precária organização da sociedade civil. As segundas são dependentes de iniciativas mais amplas ligadas a uma reforma tributária já proposta ao Congresso Nacional.

No momento em que todo um novo ordenamento legal da educação nacional se impõe e um tempo de transição está fixado pelo art. 89 da LDB (inclusive já vencido em 20/12/99), o caminho para se instituir os sistemas de ensino e o da criação imediata de sistemas próprios pelos municípios a fim de que estes assumam suas incumbências 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 sujeitos

---

<sup>11</sup> O artigo 87 da LDB, § 5º, diz: *Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.*

componentes da Federação exercem sua autonomia também na solução de problemas educacionais.

## II – 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.

Brasília (DF), 12 de setembro de 2000.

Conselheiro **Carlos Roberto Jamil Cury** – Relator

## III – DECISÃO DA CÂMARA

Relator A Câmara de Educação Básica aprova por unanimidade o voto do

Sala das Sessões, em 12 de setembro de 2000.

Conselheiro **Francisco Aparecido Cordão** – Presidente

Conselheira **Raquel Figueiredo Alessandri Teixeira** – Vice-Presidente

---