



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Estado de Educação
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

CAMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
PROCESSO Nº: E-03/101.875/2001
INTERESSADO: COORDENADORIA DE INSPEÇÃO ESCOLAR

PARECER CEE Nº 400 / 2003 (N)

Responde consulta da Coordenadoria de Inspeção Escolar, firmando norma de autorização para funcionamento de Cursos de Educação para Jovens e Adultos em estabelecimentos de ensino que possuam outros cursos legalmente autorizados.

HISTÓRICO

1. Instrução Processual

Heloisia Helena Maciel Garcia - Matrícula 6062743-7, ilustre Coordenadora da **Coordenadoria de Inspeção Escolar** do Estado do Rio de Janeiro – COIE.E, pelo Ofício E/COIE.E nº 716/01, de 20 de setembro de 2001, autuado em 24/09/2003, com abertura do Processo Administrativo E-03/101.875/01, **solicita** ao Conselho Estadual de Educação orientações quanto ao procedimento da Coordenadoria de Inspeção Escolar.

Alinha, em consideração, a lembrança de que a Deliberação CEE nº 259/2000, em seu art. 11, parágrafo único, rege que *"nenhuma instituição de ensino poderá iniciar cursos de Educação de Jovens e Adultos sem estar devidamente autorizada, não se aplicando o § 6º do art. 20 da Deliberação nº 231/98"*.

2. Relatório Analítico

A excelente instrução por parte da Assessoria Técnica da Câmara de Educação Básica foi concluída pela competente Assessora Prof.^a Fernanda Tinoco com a maior presteza. Estava pronta em menos de 15 (quinze) dias, a saber, em 05 de outubro de 2001. O processo foi originariamente distribuído na Câmara de Educação Básica - CEB em 23/10/2001 à Douta Conselheira Francisca Pretzel.

O minudente Parecer da Relatora de então foi aprovado pela CEB/CEE em 04/12/2001, **com voto contrário** do Conselheiro José Antonio Teixeira. O mesmo que, por conta *dos irônicos caminhos que a burocracia desenha em aliança com o tempo*, agora é desafiado a se pronunciar na qualidade de novo Relator. E o faz, visto que sob número 417/2001, a peça originalmente aprovada em Plenário do dia 11 de dezembro de 2001 **não logrou homologação** pela Senhora Secretária de Estado de Educação, Prof.^a Darcília Aparecida da Silva Leite.

Da Secretária de Estado de Educação, retornou o processo à CEB/CEE/RJ, com o competente despacho. O Secretário-Geral do CEE/RJ encaminhou *"Para ciência da Câmara, do fato de não ter sido homologado pela Sra. Secretária"*, aditando: *"após ciência archive-se."* Em, 05/02/2002. Com aprovação da Câmara, foi acolhida a manifestação da Relatora: **"Solicito sobretudo do presente processo** tendo em vista o possível concurso para a

suspensão". Em, 12.03.2002. O "De acordo" do Sr. Secretário Geral à época, Prof. Jorge Magalhães, foi apostado em 14 de março de 2002.

2.1 – Conteúdo original que constituiria o Parecer CEE nº 417/2001.

a) Íntegra de relevante trecho usado na construção do voto. Sem grifos originais.

Sabemos que o modelo de burocracia adotada afasta as organizações da eficácia e eficiência desejada e da resposta rápida que têm que dar aos desafios constantes e mutáveis, o que acarreta algo de incômodo, paralisante, negativo para a gestão e para os cidadãos. Este modelo é particularmente sentido na Administração Pública e reflete-se nomeadamente, na ausência de objetivos, na falta de preocupação pelos custos, na ausência da qualidade, na falta de trabalho de equipe e na impossibilidade de desenvolver o potencial criativo das pessoas. O Estado precisa despertar nos governantes a responsabilidade que lhes cabe na solução dos processos em prazo razoável, não mais se justificando que sua área administrativa seja deficiente, poucos servidores, enfim todas as justificativas já anunciadas. A Administração Pública não pode alegar, em sua própria defesa, problemas para os quais só o Estado tem a solução.

A omissão da Administração Pública, dependendo do que dispuser a norma pertinente, pode representar aprovação ou rejeição da pretensão do administrado. Quando a norma estabelece que, ultrapassado tal prazo, o silêncio importa aprovação ou denegação do pedido do postulante, assim se deve entender, menos pela omissão administrativa do que pela determinação legal do efeito do silêncio. Quando a norma limita-se a fixar prazo para a prática do ato, sem indicar as conseqüências da omissão administrativa, há que se perquirir, em cada caso, os efeitos do silêncio. Na verdade pouca ou nenhuma liberdade sobra ao administrador público para deixar de praticar atos de sua competência legal.

Daí por que a omissão da autoridade ou o silêncio da Administração, quando deva agir ou manifestar-se, gera responsabilidade para o agente omissor e autoriza a obtenção do ato omitido por via judicial. 1 Caio Tácito nos ensina que "a inércia da Administração, retardando ato ou fato que deva praticar, é abuso de poder, que enseja correção judicial e indenização ao prejudicado". 2 O certo é que o administrado jamais perderá seu direito subjetivo enquanto perdurar a omissão da Administração no pronunciamento que lhe compete. (1) Meirelles. Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro - Malheiros Editores – pp.210 Edicao. (2) Caio Tácito, O Abuso de Poder Administrativo no Brasil, ed. DASP, p.11.

A legalidade, como princípio de administração (art. 37, caput da CF/88), observa que as leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contém verdadeiros "poderes-deveres, irrevogáveis pelos agentes públicos". Tais poderes são conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade e não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum.

b) Trecho do voto que interdita a Sr.^a Secretária para homologação. Sem grifos:

O Conselho de Educação instituído por princípio constitucional estadual, órgão da Secretaria de Educação (Lei nº 3.155/98), tem como finalidade básica zelar para que se cumpram, no âmbito estadual, as leis do ensino a assegurar a ação educativa e dentro do princípio da impessoalidade, somos de parecer que o órgão solicitante deve fazer uma pesquisa junto às Coordenadorias Regionais para obter o número e localidade das escolas que pediram autorização para ministrar Cursos de Educação de Jovens e Adultos e de quantas professoras inspetoras são necessárias para compor as Comissões de Verificação.

Com a obtenção dos dados acima, estes devem ser encaminhados à Secretaria de Educação, para que, em conformidade com a Lei nº 8.666/93, art. 13, possam ser contratados, em caráter de urgência, os serviços técnicos profissionais especializados (pareceres, perícias e avaliações gerais - inciso II), a fim de atender a demanda dos serviços públicos solicitados pelas escolas para ministrar a educação de jovens e adultos no ano de 2002.

c) Nossa manifestação sobre a específica proposição.

Embora sobremodo criativa e merecedora de estudos jurídicos detalhados, nosso juízo é que, a medrar a solução proposta, a arbitrariedade, casualidade e ofensa legal ao Direito Administrativo se avolumaria no setor público. A Lei N.º 8.666/93, conhecida como Lei das Licitações, não se sobrepõe ao regime constituído em nenhuma esfera do setor público. E até mesmo o caráter excepcional previsto naquele diploma legal carece de fundamento, comprovação e recursos orçamentários. Com vênia da proponente, entendemos que **é interdita a homologação pela Sr.ª Secretária**, pelo menos:

- a) *pela ilegalidade do ato proposto e ruptura do fundamento textual;*
- b) *pela extrapolação das funções do Conselho Estadual de Educação, interferindo em ato de exclusiva competência do órgão ao qual se subordina;*
- c) *pela dissociabilidade do voto com o objeto da inicial.*

2.2 – Abordando o exclusivo objeto processual

Na peça inaugural, adita a diligente autora que é de conhecimento público que o setor de Inspeção Escolar está em fase de reestruturação das suas Equipes de Acompanhamento e Avaliação, o que provoca uma indesejável demora por parte das Comissões Verificadoras em comparecerem, "in loco", para emissão de Parecer conclusivo. Complementa lembrando que o atraso acaba ocasionando o início das atividades sem o devido ato autorizativo e pelas mais diferentes razões.

Faz constar que, a reboque, ficam os alunos "desamparados", ou seja, não podem ser certificados pela escola, visto que – funcionando ilegalmente - não possuem ato e/ou portaria de autorização. Complementa, argumentando que é o estudante, enfim, o único punido e injustamente prejudicado na sua **"regularização de vida escolar"**. Como salientamos, competente instrução por parte da Assessoria Técnica da Câmara de Educação Básica foi concluída com brevidade e de modo simples e objetivo, traz à consideração que:

a) Dita o § 6º do art. 20 da Deliberação CEE nº 231/98, citada na inicial:

"Decorridos os cento e oitenta dias da protocolização do pedido de autorização e não tendo o Poder Público se pronunciado conclusivamente quanto ao pedido de autorização de funcionamento ou reexame em grau de recurso, o requerente pode dar início às atividades do estabelecimento de ensino, ficando - contudo - obrigado a cumprir todas as exigências formuladas ou a serem formuladas pelo Poder Público, visando ao pleno atendimento destas normas e à consequente emissão do ato Autorizativo, do qual, obrigatoriamente, deverão constar as circunstâncias do início das atividades." [verbis].

b) Versa o parágrafo único do art. 11 da Deliberação CEE nº 259/00:

"Nenhuma instituição de ensino poderá iniciar cursos de Educação de Jovens e Adultos sem estar devidamente autorizada, não se aplicando o § 6º do art. 20 da Deliberação CEE nº 231/98" (grifo na instrução).

Por conta dos caminhos trilhados, o processo, escondido nas prateleiras da coisa largada, com a poeira que encobre tantas matérias inconclusas nos mais variados setores de sacrificados órgãos públicos, permaneceu, obediamente sobrestado.

Num trabalho saneador provocado pelo ilustre Presidente do Conselho Estadual de Educação, ressurgiu dos inertes guardados o processo. E que merece, mais do que nunca, plena apreciação. As razões do Ofício E/COIE.E nº 716/01, de 20 de setembro de 2001, estão presentes de modo inequívoco. Buscaremos responder à consulta.

3. Premissas ao Mérito

a) Da Deliberação CEE nº 231/1998:

Art. 20 - § 6º - *"Decorridos os cento e oitenta dias da protocolização do pedido de autorização e não tendo o Poder Público se pronunciado ... o requerente pode dar início às **atividades do***

estabelecimento de ensino, ficando ... obrigado a cumprir todas as exigências formuladas ou a serem formuladas pelo Poder Público ... [e no ato autorizativo] ... obrigatoriamente, **deverão constar as circunstâncias** do início das atividades."

Explicitamente a norma se refere às **atividades do estabelecimento de ensino**, e para que se preservem direitos, deveres e prazos, tanto pelo que compete ao Poder Público, quanto pela instituição que se socorra excepcionalmente do decurso de prazo: **deverão constar as circunstâncias**.

b) Da Deliberação CEE nº 259/2000:

Art. 11 – “Nenhuma **instituição de ensino** poderá iniciar cursos de Educação de Jovens e Adultos sem **estar devidamente autorizada**, não se aplicando o § 6º do art. 20 da Deliberação CEE nº 231/1998”.

Também de modo explícito, o que estabelece a norma é o impedimento para que qualquer **instituição de ensino, sem estar devidamente autorizada**, inicie a oferta de cursos para Educação de Jovens e Adultos se socorrendo do decurso de prazo.

c) Questão pacífica: - um novo estabelecimento de ensino pode iniciar as suas atividades implantando cursos de Educação para Jovens e Adultos, com o apoio no instituto do decurso de prazo?

Absolutamente não. É proibido que um estabelecimento de ensino ainda não autorizado inicie a oferta de cursos de Educação para Jovens e Adultos se valendo de decurso de prazo. Somente pode iniciar suas atividades quando houver laudo conclusivo da Comissão Verificadora. Mesmo que a involuntária demora da Comissão ou de sua constituição seja superior a 180 dias.

Antes de se propor a iniciar suas atividades, qualquer empreendedor, em qualquer atividade, avalia o **potencial, regulamentos setoriais e risco**. O mesmo procedimento deve ser observado por quem pretenda iniciar a oferta de Educação para Jovens e Adultos.

d) Questão subjacente: - um estabelecimento de ensino, já legalmente autorizado para ministrar determinados cursos, pode iniciar as atividades de um curso novo de Educação para Jovens e Adultos ?

A norma não prevê. Se um estabelecimento de ensino já está legalmente autorizado e solicita autorização para iniciar a oferta de cursos para Educação de Jovens e Adultos, não está subordinado ao que rege a Deliberação CEE nº 231/98, no seu artigo 20, § 6º. Nem o que define o artigo 11 da Deliberação CEE nº 259/00. Em tese, somente pode iniciar novas atividades quando houver laudo conclusivo de Comissão. A lacuna merece ser preenchida, atribuindo-se competência à Inspeção Escolar da instituição.

e) Da atenção à Educação para Jovens e Adultos.

Na maioria das situações, como admite a caríssima titular da Coordenadoria de Inspeção Escolar, **não há pessoal suficiente** para o diuturno trabalho de campo e fiscalização permanente. Cabe a arguição: **listas enviadas pelas instituições à publicação no Diário Oficial do Estado**, especialmente aquelas com a relação de alunos concluintes do Ensino Médio **espelham um ato aferido pela Inspeção?**

É certo que não. Porém, a partir da publicação no Diário Oficial, a certificação de conclusão passa a merecer fé pública. Sua inserção torna extremamente difícil qualquer ação futura do Poder Público, se identificadas fraudes ou incorreções. Portanto, há que se tratar de modo diverso a escola já existente da escola que pretende existir.

f) Possibilidade Prospectiva

À inaudita tentação de se retroceder e exigir que, antes de a escola publicar as relações de alunos concluintes do Ensino Médio, sejam as listas visadas pela Inspeção do estabelecimento, o que provocava severos atrasos, cabe como alternativa prospectiva que:

I) Os estabelecimentos de ensino remetam à sede da Coordenadoria Regional Metropolitana à qual estão subordinados **a solicitação** para aferição das relações de alunos e publicação no Diário Oficial dos concluintes do Ensino Médio, até trinta dias após a conclusão do período letivo.

II) Nos Certificados de Conclusão do Ensino Médio, constará o vínculo de validade com a publicação no Diário Oficial, ficando subordinados à norma todos os estabelecimentos em funcionamento no Estado do Rio de Janeiro que ofereçam a Educação Básica sob qualquer forma ou modalidade.

VOTO DO RELATOR

Considerando as normas que regem a Educação Nacional; dado o disposto no texto legal emanado pelo Conselho Estadual de Educação; vista integridade da matéria, **VOTO** :

É nosso Parecer que todo **estabelecimento de ensino de Educação Básica legalmente autorizado**, possa iniciar a oferta de cursos de Educação para Jovens e Adultos, na forma prevista pelo § 6º do artigo 20 da Deliberação CEE nº 231/98. Na circunstância, em caráter excepcional, desde que o agente da Inspeção Escolar que acompanha a escola, exare laudo conclusivo favorável, sem que com isso o estabelecimento fique dispensado de cumprir os demais preceitos contidos na Deliberação CEE nº 231/98.

No entanto continua proibido que um estabelecimento de ensino ainda não autorizado inicie a oferta de cursos de Educação para Jovens e Adultos se valendo de decurso de prazo. Somente pode iniciar suas atividades quando houver laudo conclusivo da Comissão Verificadora, tal como disposto na norma vigente.

CONCLUSÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o voto do Relator.

Rio de Janeiro, 16 de setembro de 2003.

José Antonio Teixeira – Presidente e Relator
Amerisa Maria Rezende de Campos
Angela Mendes Leite
Antonio José Zaib
Arlindenor Pedro de Souza
Esmeralda Bussade
Irene Albuquerque Maia
Rose Mary Cotrim de Souza

CONCLUSÃO DO PLENÁRIO

O presente Parecer foi aprovado por unanimidade.

Sala das Sessões, no Rio de Janeiro, em 14 de outubro de 2003.

Rivo Gianini
Presidente Interino