PROTEÇÃO À FAMÍLIA — DESCONTO DE TAXAS ESCOLARES — REVOGAÇÃO

— A redução de taxas escolares para famílias numerosas, prevista no art. 24 do Decreto-lei n.º 3.200, de 1941, está revogada por incompatibilidade com princípios constitucionais e legislação supervenientes.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Consultoria-Geral da República
Parecer nº P-037, de 23 de agosto de 1983. "Aprovo. Em 6.9.83"
Processo PR nº 1.888/83

I

No presente processo, que a Chefia do Gabinete Civil encaminhou, de ordem, a esta Consultoria-Geral, solicita a Senhora Ministra da Educação e Cultura seja dirimida controvérsia sobre a subsistência da disposição contida no art. 24 do Decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941, *verbis*:

"As taxas de matrícula, de exame e quaisquer outras relativas ao ensino nos estabelecimentos de educação secundária, normal e profissional, oficiais ou fiscalizados, e bem assim quaisquer impostos federais que recaiam em atos da vida escolar discente, nesses estabelecimentos, serão cobrados com as seguintes reduções, para as famílias com mais de um filho: para o segundo filho — redução de 20%; para o terceiro — de 40%; para o quarto e seguintes — de 60%.

Parágrafo único. Para gozar dessas reduções, demonstrará o interessado que dois ou mais filhos seus estão sujeitos ao pagamento das citadas taxas, no mesmo estabelecimento."

II

Em face de indagação formulada pelo Conselho Estadual de Educação de São Paulo, a Câmara de Legislação e Normas do Conselho Federal de Educação entendeu, aprovando parecer do Relator, Dr. Caio Tácito, estar aludida disposição do antigo decreto-lei revogada "*por sua obsolescência*".

Tal parecer, consubstanciando entendimento que mereceu aprovação, também unânime, pelo Plenário daquele colendo Conselho, é do teor seguinte:

"I. *Relatório*

O Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo (CEE/SP) indaga so-

bre a vigência do art. 24 do Decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941. Dividiram-se as opiniões no referido colegiado, entendendo o Relator, Conselheiro Renato Alberto T. di Dio, que o preceito não foi revogado, expressa ou implicitamente e, conseqüentemente, não se pode deixar de cumpri-lo, ao passo que, em parecer substitutivo, da lavra do Conselheiro Pe. Lionel Corbeil, conclui-se no sentido oposto, considerando revogada a disposição em causa, por incompatibilidade com legislação posterior.

A União Estudantil Uberabense também se dirige ao CFE solicitando a interpretação quanto à vigência da norma em apreço.

O Decreto-lei nº 3.200, de 1941, dispondo sobre a organização e proteção à família, entre outros benefícios, especificou o seguinte, em seu art. 24:

"Art. 24. As taxas de matrícula, de exame e quaisquer outras relativas ao ensino, nos estabelecimentos de educação secundária, normal e profissional, oficiais ou fiscalizados, e bem assim quaisquer impostos federais que recaiam em atos da vida escolar discente, nesses estabelecimentos, serão cobrados com as seguintes reduções, para as famílias com mais de um filho: para o segundo filho, redução de 20%; para o terceiro, de 40%; para o quarto e seguintes, de 60%.

Parágrafo único. Para gozar dessas reduções, demonstrará o interessado que dois ou mais filhos seus estão sujeitos ao pagamento das citadas taxas, no mesmo estabelecimento."

Correlatamente, o art. 25 da mesma lei estipulava que nos internatos oficiais fossem reservados, em cada ano, 10% dos lugares para "filhos de famílias com mais de dois filhos e que preencham as condições pedagógicas exigidas".

Essa lei especial atendeu ao postulado constitucional de que a família, constituída pelo casamento, terá direito à proteção especial do Estado (Constituição de 1937, art. 124; Const. 1946, art. 163; Const. 1967, art. 167; Emenda Constitucional nº 1/69, art. 175).

A Carta de 1937, em cuja vigência foi baixada aquele decreto-lei, a par da norma geral sobre proteção à família que se repete nas Constituições subseqüentes, continha disposição complementar, segundo a qual "Às famílias numerosas serão atribuídas compensações na proporção de seus encargos."

Contudo, embora o favor previsto no art. 24 do Decreto-lei nº 3.200/41 estivesse vinculado diretamente à previsão especial acima transcrita — que não sobreviveu na Constituição vigente — a omissão, por si só, não desconstituiu a norma sobre redução de encargos escolares, posto que a medida seria compatível com o princípio constitucional genérico que coloca a família sob o especial amparo dos poderes públicos.

É mister, no entanto, para perfeita exegese do texto cogitado, examinar plenamente o alcance de seu conteúdo.

Prevê o art. 24 do Decreto-lei nº 3.200/41 a redução proporcional ao número de filhos matriculados no mesmo estabelecimento de ensino:

a) de taxas de matrícula, de exames e quaisquer outras relativas ao ensino, nos estabelecimentos de educação secundária, normal e profissional, oficiais ou fiscalizados;

b) de quaisquer impostos federais que recaiam em atos da vida escolar discente.

É de notar-se que a Constituição de 1937 não contemplava a regra da gratuidade senão em nível primário, aditando que "a gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar" (*art. 130*).

A Constituição de 1946 prescreveu a gratuidade do ensino primário oficial para todos e, no ensino oficial ulterior ao primário, a "quantos provarem falta ou insuficiência de recursos" (*art. 168, nº II*).

A norma constitucional em vigor reproduz a norma de gratuidade no ensino primário oficial; nos níveis acima deste, vincula a gratuidade no ensino oficial à demonstração

do efetivo aproveitamento e à carência de recursos, dispondo, ainda, no sentido da gradativa substituição do regime de gratuidade pelo de bolsas de estudo restituíveis (Constituição de 1967, art. 168, § 3º, nº II e III e Emenda Constitucional nº 1/69, art. 176, § 3º, nº II, III e IV).

Cumpre, ainda, mencionar que a legislação posterior a 1941, inovou substancialmente com respeito à matéria regulada no preceito, cuja vigência é questionada.

A Lei Orgânica do Ensino Secundário, baixada com o Decreto-lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, determinou, em seu art. 87, que "nenhuma taxa recairá sobre os alunos dos estabelecimentos de ensino secundário" e, no art. 88, que "a contribuição exigida dos alunos pelos estabelecimentos particulares de ensino secundário será módica e cobrar-se-á de acordo com normas de caráter geral fixadas pelo Ministério da Educação".

A seu turno, a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942) manda adotar, nos estabelecimentos oficiais, "o sistema de gratuidade, pelo menos para os alunos privados de meios financeiros suficientes" (art. 72, nº II).

Também a Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943) determinou que "nenhuma taxa recairá sobre os alunos dos estabelecimentos de ensino comercial" (art. 57).

Com respeito a taxas de inspeção, que incidiam sobre os estabelecimentos particulares de ensino superior, secundário e comercial, sua extinção foi estipulada pelo art. 1º do Decreto-lei nº 7.637, de 12 de fevereiro de 1945, impondo-se aos estabelecimentos beneficiados a obrigação de reservar, anualmente, "lugares gratuitos e de contribuição reduzida, perfazendo valor correspondente a 5% do montante de sua arrecadação a título de ensino" (redação adotada para o art. 2º, conforme Decreto-lei nº 7.795, de 30 de julho de 1945).

Finalmente, importa considerar que a legislação ordinária, ajustada ao modelo constitucional, em substituição ao sistema de favorecimento das famílias numerosas passou a adotar o de amparo às famílias carentes de recursos, de sentido social mais abrangente e apropriado.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), fruto de longa elaboração legislativa, consagra o princípio de que o direito à educação — "direito de todos", como prescrito no art. 166 da Carta de 1946, renovado no art. 168 da Constituição de 1967 e no art. 176 da Emenda Constitucional nº 1/69 será assegurado "pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas oportunidades a todos" (art. 3º, nº II). Complementando esse princípio, dispõe a mesma lei que a União "proporcionará recursos a educandos que demonstrem necessidade e aptidão para os estudos", sob a modalidade de bolsas gratuitas ou de financiamento para reembolso em prazo razoável, nunca superior a 15 anos, cabendo ao aluno ou a seu representante legal a escolha do estabelecimento de ensino (art. 94 e § 1º) e impõe a estabelecimentos particulares de ensino, que receberem subvenção ou auxílio da União, a obrigação de conceder matrículas gratuitas a estudantes pobres (art. 95, § 2º).

O sentido substitutivo de um sistema por outro mais se acentua no plano de financiamento da educação, firmado na Lei nº 5.692/71, em que se reestruturou o ensino de 1º e 2º graus. A gratuidade do ensino (e não somente a redução de custos) se conceitua em função da carência de recursos da família, e não do dado aleatório do número de filhos (art. 44) e o auxílio do poder público à iniciativa particular condiciona-se à política de matrículas gratuitas (art. 45).

De outra parte, o esquema de custeio do ensino em razão de taxas de matrículas, de exame, ou de outros atos escolares — eliminadas no ensino oficial nas reformas acima recordadas — em função do qual o art. 24 do Decreto-lei nº 3.200/41 criou um desconto progressivo na proporção do número de filhos, foi abandonado e veio a

ser sucedido pelo mecanismo de preços controlados pelo Governo, sob a forma de anuidades, tendo como base o Decreto-lei nº 532, de 16 de abril de 1969, no qual não figura e com o qual não se harmoniza o critério elementar de redução proporcional ao número de filhos concomitantemente matriculados.

A queda de arrecadação de anuidade, que decorreria da sobrevivência do critério empírico da redução pelo número de filhos matriculados, poderia, ademais, repercutir sobre o universo dos alunos, na medida em que viesse a gerar perda significativa de receita e a influenciar correções de anuidades pelo eventual desequilíbrio financeiro da instituição de ensino, ou seja, transferindo injustamente custos sociais.

Outro ângulo constitucional merece ser acentuado. A Constituição de 1937, sob cuja égide foi promulgado o Decreto-lei nº 3.200, de 1941, era marcadamente centralizadora e, como bem demonstrou a ilustre Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz (*Documenta, 206*, p. 27-46), exprime um hiato na observância ao princípio da pluralidade dos sistemas de ensino que, consagrado nos arts. 150 e 151 da Carta de 1934, somente vai reaparecer nos arts. 170 e 171 da Constituição de 1946.

Extraímos do mencionado estudo o seguinte expressivo trecho:

"Dissemos que nosso sistema de ensino possui várias notas características que o tornam inconfundível. E uma delas — indiscutivelmente a mais importante — é a sua intrínseca pluralidade. Não possuímos apenas um, mas vários sistemas de ensino, embora a descentralização daí decorrente seja contrabalançada pela articulação dos diferentes sistemas por força de certos fatores aglutinantes. Adotamos, diz o Cons. Newton Sucupira, em memorável pronunciamento feito em 1963, o princípio da 'descentralização articulada'.

Esse princípio deita suas raízes na Constituição de 1934, a qual, empenhada em ajustar o modelo educacional do País ao seu modelo político vazado em moldes federativos, procurou conciliar a autonomia das unidades federadas para atuar no setor do ensino com a prerrogativa, reconhecida à União, de desempenhar nesse campo de tamanha relevância para os interesses nacionais um papel integrador ou coordenador. Nessa Carta, cujos pontos altos são numerosos, esboçaram-se os primeiros traços do modelo sobre o qual — transposto o hiato de 1937 com a nota centralizadora que caracterizou em todos os setores, inclusive o da educação — pôde apoiar-se a Constituição de 1946 para voltar à fórmula da pluralidade e articulação dos sistemas de ensino, fórmula que a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 detalhou e que as Cartas Constitucionais de 1967 e 1969 consagraram definitivamente."

A norma federal de 1941, compatível com o regime centralizador, não mais pode sobreviver quando se restaura a autonomia dos sistemas estaduais de ensino, nos quais se inserem os graus de ensino antecedentes ao superior.

A fixação de anuidades no ensino de 1º e 2º graus é, assim, de *competência estadual*, não podendo ter ultratividade a *norma federal anterior* que assegurava benefício de redução de valores das taxas escolares no ensino secundário e equivalente.

A nosso ver, portanto, o art. 24 do Decreto-lei nº 3.200/41 está implicitamente revogado, tanto pelo desaparecimento dos pressupostos que lhe servem de base (taxas de matrícula e outras) como, sobretudo, por sua incompatibilidade com os novos sistemas que se sucederam no plano constitucional e legal.

À proteção indiscriminada à família numerosa — ainda que financeiramente abonada — contrapõe-se de *lege constituto* a política socialmente mais justa de proteção à família carente.

E, do estrito ângulo da legislação educacional, a fixação de preços escolares não incorpora, nem se compatibiliza com a permanência da norma de 1941.

Como é sabido, as leis não se revogam apenas de forma expressa, mas também quando se tornam incompatíveis com um novo sistema legal, que atinge ao seu objeto ou aos seus pressupostos.

Esta é, a nosso juízo, a sorte do art. 24 do Decreto-lei nº 3.200/41 que, *data venia* de opiniões em contrário, consideramos implicitamente revogado, por sua obsolescência.

Todavia, impõe-se reconhecer que o conjunto de normas constantes do Decreto-lei nº 3.200, de 1941, visando à proteção da família transcende ao caráter estrito de que se revestem.

A norma do art. 24 do citado Decreto-lei, a par de seu imediato caráter de norma educacional, tem outras implicações jurídicas e sociais, que extrapolam da competência própria deste Conselho.

II. Voto do Relator

Parece-nos assim que, na hipótese, é altamente recomendável a audiência da Consultoria-Geral da República para exame amplo da matéria, em todas as suas perspectivas.

Ouvida sobre a questão, a Consultoria Jurídica do Ministério da Educação e Cultura manifestou-se em divergência com a conclusão do CFE, oferecendo, entre outras considerações, a de que "a valorização do princípio federativo e o desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino, com o aparecimento das novas leis de ensino, não criaram condições que justificassem a tese da revogação implícita do art. 24 do Decreto-lei nº 3.200".

III

A *questio,* envolvendo a vigência de norma educacional, afigura-se-me autorizadamente deslindada no parecer do insigne Prof. Caio Tácito, com plena aprovação do colendo Conselho Federal de Educação.

Os diversos aspectos do problema, vejo-os suficientemente considerados naquele trabalho hermenêutico da lavra de jurista que, anote-se, já ilustrou esta Consultoria-Geral.

Ali se demonstra, com toda propriedade, que a particular preocupação da Carta de 1937 com o asseguramento de compensações às famílias numerosas, ainda que porventura abastadas, não subsistiu na evolução constitucional, tocantemente ao ensino, vindo a ser substituída pelos princípios e normas, socialmente mais justos, de proteção à *família carente de recursos* (CF, art. 176, § 3º, III e IV). Igualmente bem realçado é que, ademais, a Constituição de 1946 e a atual abandonaram a centralização do ensino, marcante naquela de 1937, em favor da "pluralidade intrínseca", da "descentralização articulada", "fórmula que a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 detalhou e que as Cartas Constitucionais de 1967 e 1969 consagraram definitivamente" (Prof. Esther de Figueiredo Ferraz, apud parecer citado).

Daí o ordenamento legal novo — destacadamente as Leis n.os 4.024, de 1961, e 5.692, de 1971, como o Decreto-lei nº 532, de 1969 — que o Conselho Federal de Educação acertadamente diz incompatível com aquela antiga disposição do art. 24 do Decreto-lei nº 3.200, de 1941.

Demais do raciocínio jurídico irrepreensível, merece ser assinalada no laudo do CFE a judiciosa ponderação de que, na sistemática atual,

"A queda de arrecadação de anuidades, que decorreria da sobrevivência do critério empírico da redução pelo número de filhos matriculados, poderia, ademais, repercutir sobre o universo dos alunos, na medida em que viesse a gerar perda significativa de receita e a influenciar correções de anuidades pelo eventual desequilíbrio financeiro da instituição de ensino, ou seja, transferindo injustamente custos sociais."

E a sistemática atual, atendendo necessariamente a preceitos específicos da Constituição em tema de custeio do ensino, é de entender-se harmonizada com aqueles preceitos gerais lembrados pela douta Consultoria Jurídica do MEC.

IV

Em conclusão, cabe endossar o entendimento do Conselho Federal de Educação, no sentido de que está revogada a norma do art. 24 do Decreto-lei nº 3.200, de 1941.

Sub censura.

Brasília, 23 de agosto de 1983. *Paulo Cesar Cataldo,* Consultor-Geral da República.