

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: 127/2017

Data: 16 de novembro de 2017

Matéria: Projeto de Lei nº 045/2017

Autor: Poder Executivo

Relator: Ver. Manu Calliari **Conclusão do Voto:** Contrário - inconstitucionalidade

Ementa: “Altera dispositivos da Lei nº 2.927, de 22 de junho de 2011, que disciplina a organização do sistema municipal de ensino no município de Gramado e dá outras providências.”.

Relatório:

O Projeto de Lei em análise foi apresentado nesta Casa Legislativa no dia 23 de outubro de 2017, e pretende-se buscar autorização legislativa para disciplinar a organização do sistema municipal de ensino do município de Gramado. Na justifica, aduz o Poder Executivo que, a Administração Municipal 2017/2020 objetiva oportunizar que as comunidades escolares possam realizar a escolha dos diretores e vice-diretores das escolas municipais através do processo democrático de eleição direta. Que a proposição ora em exame é fruto de diálogo entre o Poder Público, o Sindicato dos Servidores Municipais e os profissionais de educação, com vistas a atender ao interesse maior da coletividade, para definir os gestores educandários de nosso município. Informa, por conseguinte, que após a aprovação deste PL, a Secretaria da Educação promoverá publicação de edital para formação das chapas daqueles submetidos à escolha da comunidade escolar para dirigirem os estabelecimentos de ensino da rede pública municipal, e que tal iniciativa demanda do cumprimento da meta 19, dentro do Plano Municipal de Educação, regulamentado pela Lei Municipal nº 3.406/2015. Protocolada pelo Executivo Municipal em 13/11/2017, mensagem retificativa para ajustar o art. 1º, § 5º, “c”, para que possam votar nas eleições para diretor e vice-diretor, os “pais ou **responsáveis legais**”, acrescentando estes últimos ao texto antes definido apenas como “pais”. O projeto já foi analisado pela Procuradora Geral da Casa, a qual proferiu parecer jurídico nº 67/2017 opinando pela inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 045/2017. Tal parecer jurídico embasa a elaboração do presente parecer.

Análise:

Quando à **constitucionalidade e legalidade**

Na Constituição Federal, o direito à educação está regulamentado no art. 205, que assim dispõe:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Também na Carta Magna é previsto como princípio norteador para ministrar o ensino, a gestão democrática do ensino público, expressos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

Na mesma linha segue a Constituição Estadual, onde o direito à educação também está prestigiado, senão vejamos:

Art. 196. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, baseada na justiça social, na democracia e no respeito aos direitos humanos, ao meio ambiente e aos valores culturais, visa ao desenvolvimento do educando como pessoa e à sua qualificação para o trabalho e o exercício da cidadania.

A gestão democrática do ensino público também está regulamentada na Constituição Estadual, assim disposta:

Art. 197. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VI – gestão democrática do ensino público;

A organização do sistema municipal através da gestão democrática de ensino também está prevista nas Diretrizes do Plano Nacional de Educação – PNE, recepcionado pelo município através da Lei Municipal nº 3.406/2015, conforme segue:

São diretrizes do Plano Nacional de Educação - PNE que, da mesma forma, presidem o Plano Municipal de Educação de Gramado - PME:

(...)

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

Portanto amplamente demonstrado que toda legislação maior adota a gestão democrática como norteador do ensino público, em todas as esferas de governo, sendo a alteração da lei nº 2.927/2011, proposta pelo Executivo Municipal, que modifica a forma de seleção dos diretores e vice-diretores de escolas públicas municipais, antes pela formulação de lista tríplice, com escolha pelo Prefeito Municipal, passando para processo de eleição direta.

Entretanto, ainda que as eleições diretas possam ser um anseio da comunidade e da Administração Municipal, e tenham consonância com a gestão democrática do ensino, temos a referir a presença de

inconstitucionalidade material na presente propositura, frente ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 32, *caput*, e 82, inciso XVIII da Constituição Estadual, *in verbis*:

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 32. Os cargos em comissão, criados por lei em número e com remuneração certos e com atribuições definidas de direção, chefia ou assessoramento, são de livre nomeação e exoneração, observados os requisitos gerais de provimento em cargos estaduais.

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

XVIII - prover os cargos do Poder Executivo, na forma da lei; (...)

Perceba-se, por oportuno, que o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI, da Constituição Federal) não afasta a regra da livre nomeação de cargos comissionados (art. 37, II), que assim dispõe:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Importante referir que a gratificação pelo exercício de direção de escola está regulamentada na lei municipal nº 2913/2011, no art. 23, senão vejamos:

Art. 23 As funções de Diretor e Vice-Diretor de Escola de Ensino Fundamental, de Educação Infantil e de Educação Especial, são **funções gratificadas (FG)** a serem ocupadas por profissionais do magistério, designados pelo Chefe do Poder Executivo, mediante lista tríplice, bem como respeitado o previsto no § 7º do artigo 6º desta Lei.

Desta forma, a lei municipal estabelece que a forma de remuneração para estes cargos de direção e vice-direção será através de FUNÇÃO GRATIFICADA-FG, que decorre do inciso V, art. 37 da CF, pelo exercício de chefia, direção e assessoramento, por servidor de quadro efetivo.

Pelo exposto, identificamos que eleições diretas para os referidos cargos afronta aos princípios constitucionais anteriormente mencionados, uma vez que a legislação municipal retira do Poder Executivo a prerrogativa de escolha dos Diretores e Vice-Diretores das escolas municipais, os quais conferem

prerrogativa de cargo público de livre nomeação e exoneração do Chefe do Poder Executivo.

Poder-se-ia entender, todavia que, com a impossibilidade de eleições diretas haveria afronta à regra da Gestão democrática do ensino público, forte ao artigo 206, VI, da CF. O Ministro Carlos Velloso quando enfrentou tal questão manifestou posição diversa, defendendo que a escolha da direção não retira a possibilidade de implementação de medidas voltadas à efetivação do ensino via consulta à comunidade escolar, assim referindo:

(...) esse dispositivo “deve ser interpretado em consonância com os demais princípios constitucionais estabelecidos pela mesma Constituição. E um deles, de observância por parte dos entes políticos, é o que está inscrito no inciso II do art. 37 da Constituição: os cargos públicos são providos mediante concurso público de prova ou de provas e títulos (regra geral), ou – e agora vem a exceção – ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Ora, se os cargos em comissão são do Poder Executivo, ao chefe deste cabe efetivar a nomeação e a exoneração, com exclusividade, conforme acentuou o eminente Ministro Celso de Mello, quando do julgamento da cautelar pedido na ADIn 387-RO (RTJ 135/905, 907. Registre-se que é salutar a disposição inscrita no inc. VI do art. 206 da Constituição.

Registre-se, também, tal como fez o Ministério Público Federal, “o fato de que a “gestão democrática” do ensino público pode ser implementada através de muitas vias, sendo desarrazoado o pensamento de que só se realizaria mediante a instituição de eleições para o provimento dos cargos de direção nas escolas públicas.” (fl. 75). Pessoalmente, penso que o sistema de eleição de diretores de escolas públicas não é o melhor e de democrático só tem a aparência. O que se exige de um diretor de escola é o saber abrangente de uma série de questões científicas e do conhecimento humano. A eleição, por parte de toda a comunidade – professores, alunos, pais de alunos, servidores – muita vez tem presente menos o conhecimento científico e mais a capacidade de agradar e de fazer promessas vazias”.

Essa Comissão de Constituição e Justiça ainda se reporta a todos os fundamentos do Parecer Jurídico 67/2017, exarado pela Procuradora Geral desta Casa, especialmente quanto ao entendimento jurisprudencial apresentado, que não os colaciona para evitar tautologia.

Quanto à iniciativa

O projeto versa sobre a organização do sistema municipal de ensino no município de Gramado.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:

Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I – organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:

(...)

II – promover o ensino, a educação e a cultura;

Art. 60 Compete privativamente ao Prefeito:

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;

(...)

XXII – providenciar sobre o ensino público;

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre o organização do sistema municipal de ensino, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Em relação à **técnica legislativa**

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta alguns problemas de ordem estrutural, quando abre alíneas diretamente de parágrafos. A norma técnica, oriunda da LC 95/98, art. 10, II, refere que “os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens”. Desta forma, as alíneas citadas no PL devem ser substituídas por incisos, ou os parágrafos citados no PL devem ser substituídos por incisos, nesta hipótese mantendo as alíneas, o que, a nosso juízo, que poderá ser corrigido na redação final.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

Conclusão do Voto:



Diante dos fundamentos legais e constitucionais expostos, com fundamento no parecer jurídico da Procuradora Geral desta Casa, esta Relatoria, depois de debate realizado na Comissão, disponibiliza o presente voto concluindo pela **inconstitucionalidade material** da proposição, vez que **não atende as normas legais impostas**.

Sala das Comissões, em 16 de novembro de 2017.

Vereadora Relatora

Manu Caliarí

Acompanhando o voto da relatora:

Vereador Presidente

Rafael Ronsoni

Vereador Vice-Presidente

Everton Michaelsen