

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: 134/2017

Data: 16 de novembro de 2017

Matéria: Projeto de Lei nº 046/2017

Autor: Poder Executivo

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

Ementa: “Altera os parágrafos 7º e 9º do artigo 6º da Lei nº 2.913, de 06 de maio de 2011, que dispõe sobre o plano de carreira do magistério público municipal de Gramado e o inciso I do artigo 4º da lei nº 3.494, de 23 de agosto de 2016, que dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática no sistema municipal de ensino público de Gramado”.

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 alterar os parágrafos 7º e 9º do artigo 6º da Lei nº 2.913, de 06 de maio de 2011, que dispõe sobre o plano de carreira do magistério público municipal de Gramado e o inciso I do artigo 4º da lei nº 3.494, de 23 de agosto de 2016, que dispõe sobre a instituição da Gestão Democrática no sistema municipal de ensino público de Gramado. Na justificativa, aduz o Poder Executivo que, a Administração Municipal tem por escopo democratizar a gestão escolar mediante a eleição direta dos diretores e vice-diretores das escolas de Ensino Fundamental e Educação Infantil, permitindo que a comunidade escolar possa realizar a escolha dos seus dirigentes através do sufrágio universal. Informa, por conseguinte, que a proposição ora em análise é fruto de discussões com o Sindicato dos Servidores Públicos de Gramado, estabelecendo alguns critérios para submissão do nome do profissional à escolha da comunidade escolar, como ser servidor estável do quadro funcional do município, alcançada somente após o cumprimento do estágio probatório. Acrescenta ainda que a proposição suprirá do texto normativo a indicação da Função Gratificada para diretor e vice-diretor da Educação Especial, visto não mais existirem escolas deste nível no município, em razão da absorção dos alunos com necessidades especiais no ensino fundamental regular. **Protocolada em 13/11/2017, pelo Executivo Municipal, mensagem retificativa alterando o § 7º, do art. 1º do PL, ora em análise, mudando a exigência como requisito para indicações das funções gratificadas, a formação mínima de nível superior na área de educação, quando o texto original do PL dispunha sobre exigência em nível superior em curso de graduação em Pedagogia.** O projeto já foi analisado pela Procuradora Geral da Casa, a qual proferiu parecer jurídico nº 68/2017 opinando pela inconstitucionalidade material do Projeto de Lei nº 046/2017. 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, ex positis:

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

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

(...)

V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

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:

(...)

V – valorização dos profissionais do ensino;

VI – gestão democrática do ensino público;

A organização do sistema municipal através da gestão democrática de ensino, além de melhoria na qualidade da educação, entre outros, estão previstos nas Diretrizes do Plano Nacional de Educação – PNE, recepcionado pelo município através da Lei Municipal nº 3.406/2015, conforme segue:

Art. 2º São diretrizes do Plano Nacional de Educação - PNE que, da mesma forma, presidem o Plano Municipal de Educação de Gramado - PME:

(...)

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

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

(...)

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

Portanto amplamente demonstrado que toda legislação maior adota a gestão democrática como norteador do ensino público, em todas as esferas de governo. No Município a Lei nº 3.494/2016 regulamenta a Gestão Democrática do Sistema Municipal de Ensino Público, porém a seleção dos diretores demanda de consulta e indicação de lista tríplice de diretor do estabelecimento de ensino, a ser escolhido pelo Prefeito Municipal. Defendendo uma gestão ainda mais democrática, a alteração ora proposta insere a eleição direta para os cargos de diretor e vice-diretor.

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.

Por conseguinte, cabe ressaltar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu em Ação Direta de Inconstitucionalidade, tombada sob nº 578/RS, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, a inconstitucionalidade do §1º do artigo 213 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, dispositivo que estabelecia que “os diretores das escolas públicas estaduais serão escolhidos, mediante eleição direta e uninominal pela comunidade escolar na forma da lei”. Assim restou ementado o julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS NºS 9.233/91 E 9.263/91. ELEIÇÃO PARA PROVIMENTO DE CARGOS DE DIRETORES DE UNIDADE DE ENSINO. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. É competência privativa do Chefe do Poder Executivo o provimento de cargos em comissão de diretor de escola pública. 2. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 213, § 1º, e Leis estaduais nºs 9.233 e 9.263, de 1991. Eleição para o preenchimento de cargos de diretores de unidade de ensino público. Inconstitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente.”

Na mesma linha, as ementas das Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade referentes às Constituições dos Estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, assim disposto:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, “c”, e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo

Poder Público, com a participação da comunidade escolar. (ADI 2997, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2009, DJe-045 DIVULG 11-03-2010 PUBLIC 12-03-2010 EMENT VOL-02393-01 PP-00119).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO DOS CARGOS DE DIREÇÃO DE UNIDADES ESTADUAIS DE ENSINO POR ELEIÇÃO: ART. 196, VIII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, LEI Nº 10.486, DE 24.07.91, E DECRETO Nº 32.855, DE 27.08.91, TODOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. INCONSTITUCIONALIDADE: ART. 37, II, IN FINE, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública (CF, art. 37, II, in fine). 2. É inconstitucional a norma legal que subtrai esta prerrogativa do Executivo, ao determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento destes cargos. 3. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 196, VIII, da Constituição Estadual, da Lei nº 10.486/91 e do Decreto nº 32.855/91, todos do Estado de Minas Gerais. (ADI 640, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/1997, DJ 11-04-1997 PP-12177 EMENT VOL-01864-01 PP-00090).

Portanto, importante manifestar que a situação posta está eivada de inconstitucionalidade material, a qual precisa ser evidenciada neste Parecer.

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”.

O Tribunal de Justiça do RS, por sua vez, quando enfrentou a matéria, seguiu o mesmo entendimento, conforme os recentes julgamentos pesquisados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE XANGRI-LÁ. ESCOLHA DO DIRETOR DE ESCOLA MEDIANTEELEIÇÃO PELA COMUNIDADE ESCOLAR. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO O PROVIMENTO DE CARGOS EM COMISSÃO DE DIRETOR DE ESCOLA PÚBLICA. DESRESPEITO AO ART. 37, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 8º, 32 E 82 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70073223372, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 26/06/2017).

No que se refere a segunda alteração, que trata especificamente da Lei nº 2913/2011, que dispõe sobre o Plano de Carreira do magistério público municipal, a alteração proposta visa, além de alinhar o texto com as demais leis que estão sendo alteradas para regulamentar eleições diretas nas escolas municipais (leis nº 3494/2016 e 2927/2011), também suprimir funções gratificadas para a Educação Especial, porque esta, de fato, não faz mais parte da estrutura de escolas do município, vez que os alunos especiais foram absorvidos pelas escolas regulares do município.

Por fim, a última alteração proposta na lei nº 2913/2011, visa incluir como requisito para as funções gratificadas de diretor e vice-diretor, ter graduação em Pedagogia ou em nível de graduação nos termos do art. 64 da LDB, além de ser servidor de cargo de provimento efetivo e estável.

Importante referir que a exigência de estabilidade não estava disposta no texto original, porém sua inclusão, a nosso juízo é oportuna e correta, vez que o próprio Regime Jurídico dos Servidores Municipais já assim regulamenta, senão vejamos:

Art. 5º O FG é instituído por lei para atender encargos de direção, chefia ou assessoramento, sendo privativo de servidor detentor de cargo de provimento efetivo e **estável**, observados os requisitos para o exercício.

*Parágrafo Único - FG é a sigla para a função gratificada que o servidor efetivo e **estável** poderá exercer.*

(...)

Art. 38 O exercício de função de confiança pelo servidor público efetivo **estável** poderá ocorrer sob a forma de FG.(grifei)

Por fim, a alteração trazida pela mensagem retificativa corrige uma distorção identificada pela própria Secretaria da Educação, manifestada na reunião realizada com vereadores da Casa para discutir a

matéria, realizada no dia 08/11/2017, onde a Secretária da Educação, Gilça Santos informou que a formação exigida no texto do PL para indicação de funções gratificadas, constante do art. 1º, §7º, restringindo a profissionais com formação em Pedagogia, não se entendia adequado, porquanto profissional com formação em outras áreas da educação, como História, Geografia, entre tantas, deveriam ter a mesma possibilidade de concorrer aos cargos. Assim, a alteração proposta na mensagem retificativa corrige tal equívoco, o que avaliamos pertinente.

Destarte, em que pese a inconstitucionalidade demonstrada, caso entendam os nobres vereadores pela tramitação do PL nas condições apresentadas, o que não se orienta, sugere-se observar também os **artigos 23, da lei 2913/2011 e o artigo 18 da lei 3494/2016, que também devem ser ajustados, porquanto permanecem nos seus textos originais com a lista tríplice**, e a fim de não conflitar com os demais artigos ora alterados, a ser requerida ao Poder Executivo, através de mensagem retificativa.

Quanto à iniciativa

O projeto ora em análise versa sobre Plano de Carreira do magistério público municipal, bem como sobre a instituição democrática no sistema municipal de ensino público 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;

(...)

VI – organizar os quadros e estabelecer o regime de trabalho de seus servidores públicos do Município, das autarquias e fundações públicas, observados os princípios da Constituição Federal e desta Lei Orgânica Municipal;

(...)

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;

(...)

*X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;
XI – prover os cargos públicos e expedir os demais atos referente a situação funcional dos servidores;
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 epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto, e ainda está disposto em artigos e parágrafos, em conformidade ao que a norma legal orienta.

Ainda que a alteração de duas leis, através apenas de um PL não seja a melhor técnica, (o melhor seria cada lei ser alterada por PL específico), o procedimento não está vedado, não encontrando obstáculos à sua tramitação, porquanto a consolidação das leis, *à posteriori*, se encarregará dos registros adequados, dos novos textos aprovados.

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, sendo desfavorável a sua tramitação.**

Sala das Comissões, em 16 de novembro de 2017.



Vereadora Relatora

Manu Caliari

Acompanhando o voto da relatora:

Vereador Presidente

Rafael Ronsoni

Vereador Vice-Presidente

Everton Michaelson