

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Parecer: 157/2017

Data: 14 de dezembro de 2017

Matéria: Projeto de Lei nº 061/2017

Autor: Poder Executivo

Relator:

Conclusão do Voto: favorável

Ementa: “Altera dispositivos 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 dá outras providências”.

Relatório:

O Projeto de Lei em análise foi apresentado nesta Casa Legislativa no dia 04 de dezembro de 2017, que requer autorização legislativa para alterar Plano de Carreira do magistério público municipal, regulamentando os requisitos para concessão das funções gratificadas. Na justifica, 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. Por fim, que será extinta a Função gratificada para os cargos de diretor e vice-diretor, e criada a GF – gratificação de Gestão de Estabelecimento de Ensino Educacional Municipal, possibilitando a escolha dos profissionais do magistério para ocupar estes cargos, semelhante ao processo eleitoral realizado no âmbito das escolas estaduais. O projeto já foi analisado pela Procuradora Geral da Casa, a qual proferiu parecer jurídico nº 90/2017, **desfavorável** à tramitação, vez que o PL 61/2017 apresenta **inconstitucionalidade material**. 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 tripla 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, além de estabelecer os requisitos para concessão da GF, como ser servidor ocupante de cargo de provimento efetivo e estável, com formação mínima de nível superior na área da educação ou em nível de pós-graduação e 03(três) anos de experiência em docência. Também define quem pode votar, ser votado e a proporcionalidade de cada voto, matérias passíveis de tramitação.

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 proposição, quando a mesma estabelece como requisito para concessão da GF, que os profissionais a serem nomeados pelo Chefe do Poder executivo tenham sido submetidos à eleição direta. O fundamento 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;

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.”

Portanto, importante manifestar que a situação posta está eivada de inconstitucionalidade material, em relação ao disposto que estabelece que os profissionais serão submetidos a eleição direta, a qual precisa ser evidenciada neste Parecer.

Poderia-se 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 MEDIANTE ELEIÇÃO 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).

Desta forma, a jurisprudência entende que os cargos de diretor(a) e vice-diretor(a) de escolas públicas municipais, sejam de ensino fundamental ou médio, são de provimento em comissão. Por esta razão diz-se que os ocupantes de tais cargos são nomeados e exonerados *ad nutum*, ou seja, por decisão sujeita ao poder discricionário do administrador público, incompatível, portanto, com a escolha mediante processo eleitoral.

Neste diapasão, alguém poderia questionar, como muitos o fazem, se o Prefeito não teria então, o poder discricionário de abrir mão do seu direito de escolha. O desembargador Túlio de Oliveira Martins, no julgamento da ADIN nº 70058553231, proposta contra lei Municipal de Santo Ângelo, assim manifestou seu voto:

(...)

*Parece-me que o senhor Prefeito Municipal de Santo Ângelo simplesmente se exonerou de uma responsabilidade e gravou às futuras Administrações. Ao perdurar esta norma, abriu mão de uma fatia de **poder que não é dele, é do cargo**, e esvaziou o futuro.(grifei)*

Houvesse o interesse dele no sentido de suas políticas públicas em relação à nomeação de Diretores de escola, observada essa origem, ele poderia perfeitamente fazer eleições simuladas e nomear os que venceram dentro dos critérios dele, mas não obrigar o futuro – como ele obrigou o futuro aqui – a seguir um determinado caminho, que me parece inconstitucional.”

Em relação a alteração proposta que visa incluir como requisito para as GFs 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, avaliamos adequada a regulamentação proposta.

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 outra via, também há de ser observado os limites da despesa e a capacidade financeira e orçamentária para a concessão de benefícios que acarretem despesas, especialmente as de caráter continuado. Neste cenário, imprescindível se observar o que dispõe a LC 101/2000 – Lei de responsabilidade Fiscal.

No caso concreto, acompanha o PL mensagem retificativa com o impacto orçamentário, demonstrando a despesa prevista para o exercício vigente e os dois seguintes, com a previsão desta despesa, representando R\$ 685,00 (seiscentos e oitenta e cinco reais) ano que vem, ao mês, totalizando despesa anual de R\$ 8.130,00 (oito mil, cento e trinta reais), o que é pouco representativa aos cofres municipais porque considerou apenas a inserção de dois cargos novos (os demais já recebem por FG e já estão impactados). Assim, a nova despesa está dentro dos limites constitucionais admitidos.

Observa a Consultoria IGAM, em relação ao art. 23 da lei 2.913, que a concessão da gratificação deve se dar após a devida publicação da Portaria indicando os servidores para o exercício destas funções, e não após a realização do processo democrático de eleição direta, como foi disposto. Sugere-se propor ao Executivo municipal o ajuste deste dispositivo, através de mensagem retificativa.

Em relação ao art. 25, § 1º, não haverá mais exigência de carga horária mínima a ser cumprida pelos diretores e vice-diretores, o que é possível quando do estabelecimento do exercício das funções na forma do pagamento como Gratificações e não mais como função de confiança. Entretanto, importante analisar a viabilidade desta liberalidade, porquanto será a carga horária do cargo de origem que será utilizada para o exercício da função. Assim, um professor com um concurso de 20 horas, que ocupará o cargo de diretor, não estará obrigado a cumprir o horário integral da escola de dois turnos ou 40 horas, como era o texto original.

Destarte, em que pese a inconstitucionalidade demonstrada, caso entendam os nobres vereadores pela tramitação do PL nas condições apresentadas, o que não se orienta, poderá este Parecer ser submetido ao Plenário para que seja votado pela sua manutenção ou rejeição. Em caso de manutenção, o efeito é o arquivamento do PL. A rejeição do parecer possibilita apreciação da matéria pelo

mérito, na sessão subsequente.

Quanto à iniciativa

O projeto ora em análise versa sobre Plano de Carreira do magistério público municipal, para regulamentar os requisitos para concessão de GF aos diretores e vice-diretores de escolas públicas municipais.

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 a organização e o funcionamento da administração municipal, entre as quais a criação de cargos públicos, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na

presente propositora, nos termos do art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, aplicado por simetria.

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 artigo, parágrafos e incisos, em conformidade ao que a norma legal orienta.

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 que o PL 61/2017 não atende as normas legais impostas, **sendo inviável a sua tramitação, apresentando inconstitucionalidade material na sua proposição, no que se refere ao § 9º, que submete os profissionais à eleição direta.**

Sala das Comissões, em 14 de dezembro de 2017.

Vereadora Relatora

Manu Caliarí

Acompanhando o voto da relatora:

Vereador Presidente

Rafael Ronsoni

Vereador Vice-Presidente

Everton Michaelsen