



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 1 de 7

ORIENTAÇÃO TÉCNICA
75/2021

Matéria: PL 27/2021

Ementa: EDUCAÇÃO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PREFEITO. DISPÕE SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E PEDAGÓGICA E DE GESTÃO FINANCEIRA. CARGOS DE DIRETOR E VICE-DIRETOR. NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO AD NUTUM. DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE JURISPRUDENCIAL. CONSIDERAÇÕES. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei nº 27, de 04 de maio de 2021, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que "Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal".

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

A proposta legislativa dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal. Apresenta os princípios básicos. Discorre sobre a autonomia financeira, pedagógica e administrativa, esta através da Direção da Escola e do Conselho Escolar. Por fim, menciona as disposições finais e transitórias.

Preliminarmente.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹, e a iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal, por se tratar de órgãos do Poder Executivo².

¹ (CRFB): Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 2 de 7

O instrumento utilizado – projeto de lei ordinária -, da mesma forma, mostra-se certo, tendo em vista não se tratar de matéria que deva ser veiculada mediante lei complementar³.

No mais.

A sociedade desenvolve importante papel na promoção da educação pelo Estado, sendo reconhecido pelo próprio texto constitucional como princípio fundante para o seu ministério a **gestão democrática do ensino público**:

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.

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

[...]

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

[...]

Infraconstitucionalmente, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, especifica o referido princípio no âmbito da educação básica da seguinte forma:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VIII - **gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;**

[...]

³ LOM): Art. 28. Serão objeto de lei complementar:

I - Código de Obras;

II - Código de Posturas;

III - Código de Loteamento;

IV - Código Tributário;

V - Plano Diretor de Desenvolvimento;

VI - Regime Jurídico dos Servidores Municipais;

VII - Sistema Municipal de Ensino;

VIII - Lei instituidora da guarda municipal;

IX - demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.

§ 1º Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.

§ 2º As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 3 de 7

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as **normas da gestão democrática do ensino público na educação básica**, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Já a Lei Federal nº 13.005, que "Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE", ao tratar sobre o mesmo, aduz que:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

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

[...]

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Estratégias:

[...]

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6) estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 4 de 7

escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

[...]

Lançadas tais premissas, vê-se que a normatização do princípio da gestão democrática do ensino público nas diferentes esferas de poder deve observar as peculiaridades locais, de preferência mediante a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e mediante a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes, tudo observado pela minuta de lei.

Não se desconhece, lado outro, a existência de normas prevendo a eleição pela comunidade escolar dos cargos de direção escolar, como forma de promoção do princípio da gestão democrática do ensino público, em detrimento da simples nomeação e exoneração ad nutum do Chefe do Poder Executivo.

A Lei do Distrito Federal nº 4.751, de 07 de fevereiro de 2012, que "Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal", por exemplo, prevê que:

Art. 38. A escolha do diretor e do vice-diretor será feita mediante eleição, por voto direto e secreto, vedado o voto por representação, sendo vitoriosa a chapa que alcançar a maior votação, observado o disposto no art. 51.

Parágrafo único. O processo eleitoral obedecerá às seguintes etapas:

I – inscrição das chapas e divulgação dos respectivos Planos de Trabalho para Gestão da Escola junto à comunidade escolar;

II – eleição, pela comunidade escolar;

III – nomeação pelo Governador do Distrito Federal;

IV – participação dos eleitos em curso de gestão escolar oferecido pela SEDF, visando à qualificação para o exercício da função, exigida frequência mínima de setenta e cinco por cento.

No mesmo sentido é o disposto na Lei Estadual RS nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que "Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público", in verbis:

Art. 4º A administração dos estabelecimentos de ensino será exercida pelos seguintes órgãos: (Redação dada pela Lei nº 13.990/12)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 5 de 7

I - Equipe Diretiva – ED – integrada pelo Diretor, pelo Vice-Diretor e pelo Coordenador Pedagógico; e (Redação dada pela Lei n.º 13.990/12)

II - Conselho Escolar. (Redação dada pela Lei n.º 13.990/12)

Art. 5º A autonomia da gestão administrativa, financeira e pedagógica dos estabelecimentos de ensino será assegurada: (Redação dada pela Lei n.º 13.990/12)

I - pela indicação do Diretor e do(s) Vice-Diretor(es), mediante votação direta da comunidade escolar; (Redação dada pela Lei n.º 13.990/12/12)

II - pela escolha de representantes de segmentos da comunidade no Conselho Escolar;

III - pela garantia de participação dos segmentos da comunidade nas deliberações do Conselho Escolar;

IV - pela atribuição de mandato ao Diretor indicado, mediante votação direta da comunidade escolar;

V - pela destituição do Diretor, na forma regulada nesta lei.

Acontece que a escolha da equipe diretiva escolar desvinculada do juízo discricionário do Chefe do Poder Executivo não encontra guarida na jurisprudência, por contrariar basicamente o artigo 37, II, da Constituição Federal de 1988, que reza serem os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração.

No TJRS:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MAQUINÉ. LEI MUNICIPAL Nº 1.256/2016. ELEIÇÕES COMUNITÁRIAS. CARGO DE DIRETOR DE ESCOLA MUNICIPAL. - É inconstitucional, por ofensa aos arts. 8º, caput, 32, caput, e 82, XVIII, da Constituição Estadual, além do art. 37, II, da Constituição Federal, lei municipal que determina eleições para escolha de diretores de escolas públicas, sem intervenção do Chefe do Executivo. 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 da Constituição Federal). Orientação consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Órgão Especial desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081857773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 11-09-2019)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVA ESPERANÇA DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 1.445/2013. ELEIÇÕES COMUNITÁRIAS. CARGOS DE DIRETOR E VICE-DIRETOR. - É inconstitucional, por ofensa aos artigos 8º, caput, 32, caput, e 82, XVIII, da Constituição Estadual, além do art. 37, II, da Constituição Federal, lei municipal que permite eleições para escolha



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 6 de 7

de diretores e vice-diretores de escolas públicas, sem intervenção do Chefe do Executivo. 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). Orientação consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Órgão Especial desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081776395, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 12-08-2019)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 5.340/2016. ELEIÇÕES COMUNITÁRIAS. CARGOS DE DIRETOR E VICE-DIRETOR. - É inconstitucional, por ofensa aos arts. 8º, caput, 32 e 82, XVIII, da Constituição Estadual, além do art. 37, II, da Constituição Federal, lei municipal que permite eleições para escolha de diretores e vice-diretores de escolas públicas, sem intervenção do Chefe do Executivo. 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). Orientação consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Órgão Especial desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70075790188, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em: 23-04-2018)

No STF:

EMENTA: 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): 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)

EMENTA: 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. (ADI 578, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO
CAPITAL DA HOSPITALIDADE E DA LOGÍSTICA



Página 7 de 7

Tribunal Pleno, julgado em 03/03/1999, DJ 18-05-2001 PP-00429 EMENT VOL-02031-01 PP-00068)

Assim sendo, a despeito de posições divergentes, a previsão de que as funções de Diretor e Vice-Diretor de Escola são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal (PL nº 27/2021, art. 9º) está em harmonia com o texto constitucional e com a própria jurisprudência pátria.

De mais a mais, as propostas de autonomia financeira, por meio de descentralização financeira do MEC/FNDE, participação na elaboração do orçamento anual e transferência periódica dos recursos, e as propostas de autonomia da gestão pedagógica, por meio da elaboração da proposta político-pedagógica e aperfeiçoamento do profissional da educação, mostram-se condizentes com as diretrizes nacionais, de modo que sem vícios também neste particular.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, **opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PL nº 27/2021.**

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 14 de maio de 2021.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542