

Porto Alegre, 25 de agosto de 2022.

## Orientação Técnica IGAM nº 18.627/2022

**I.** O Poder Legislativo do Município de Serafina Corrêa solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 84, de 2022, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público Municipal e dá outras providências”.

**II.** Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre a organização e funcionamento da Administração local e a prestação de serviços como o ensino público, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Sob o ponto de vista material, a gestão democrática do ensino público constitui um dos princípios erigidos na Carta Magna para reger sua ministração no país:

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

<sup>1</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) (grifou-se)  
(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

<sup>2</sup> Art. 10. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;  
(...)

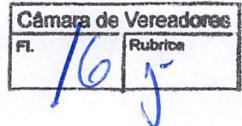
Art. 11. É da competência do Município, em comum com a União e o Estado: (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2005)  
(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; (grifou-se)

<sup>3</sup> Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:  
(...)

XV - prover os serviços e obras da Administração pública;  
(...)

XXIX - providenciar sobre o incremento do ensino; (grifou-se)



(...)

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

Por gestão democrática do ensino público também se entenda a atuação sistêmica e articulada de e em um conjunto de instâncias de tempo (fóruns e conferências de educação, consultas públicas) e de espaço (conselhos municipais e outras estruturas colegiadas), sob o apoio administrativo e financeiro do Poder Público, no caso, com vinculação à Secretaria Municipal de Educação.

Assim, além da referência expressa aos diversos conselhos existentes na estrutura municipal em matéria de educação, diga-se que, por exemplo, a criação de conselhos escolares se fundamenta nos princípios da participação política e da gestão democrática do ensino, que vêm sendo exercitados desde a promulgação da Constituição Cidadã.

Por sua vez, a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional (LDB) reproduz aquela regra constitucional:

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;

(...)

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: (grifou-se)

(...)

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

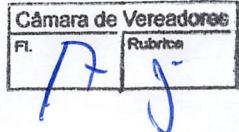
A bem da verdade, a instituição dos Conselhos Escolares por meio do projeto de lei em análise, no âmbito da gestão democrática do ensino, consiste em adequações da administração municipal sobre conselhos escolares, mecanismos de participação popular na gestão da Educação, cuja atuação está amparada na Constituição Estadual<sup>4</sup>, matéria para a qual existe legislação específica: a Lei Estadual nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, que dispõe sobre a Gestão Democrática do Ensino Público, sendo pertinente transcrever:

#### **Dos Conselhos Escolares**

Art. 40. Os estabelecimentos de ensino estaduais contarão com Conselhos Escolares constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar.

Art. 41. Os Conselhos Escolares, resguardados os princípios constitucionais, as normas legais e as diretrizes da Secretaria da Educação, terão funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora nas questões pedagógico-

<sup>4</sup> Art. 213 - As escolas públicas estaduais contarão com conselhos escolares, constituídos pela direção da escola e representantes dos segmentos da comunidade escolar, na forma da lei.



administrativo-financeiras. (grifou-se)

Art. 42. São atribuições do Conselho Escolar, dentre outras:

- I - elaborar seu próprio regimento;
- II - criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do Plano Integrado da Escola;
- III - adendar, sugerir modificações e aprovar o Plano Integrado da Escola;
- IV - aprovar o plano de aplicação financeira da escola;
- V - apreciar a prestação de contas do Diretor;
- VI - divulgar, trimestralmente, informações referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados;
- VII - coordenar em conjunto com a direção da escola, o processo de discussão, elaboração ou alteração do regimento escolar;
- VIII - convocar assembleias-gerais dos segmentos da comunidade escolar;
- IX - encaminhar quando for o caso, à autoridade competente, proposta de instauração de sindicância para os fins de destituição de Diretor da escola, em decisão tomada pela maioria absoluta de seus membros e com razões fundamentadas e registradas formalmente;
- X - recorrer a instâncias superiores sobre questões que não se julgar apto a decidir, e não previstas no regimento escolar;
- XI - analisar os resultados da avaliação interna e externa da escola, propondo alternativas para melhoria de seu desempenho;
- XII - analisar e apreciar as questões de interesse da escola a ele encaminhadas.

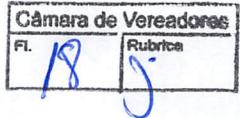
Nesses termos, os Conselhos Escolares, como foi claramente afirmado pela referida lei estadual no art. 41, exercem função consultiva, deliberativa e fiscalizadora, como, aliás, o fazem todos os conselhos que, por sua natureza, não se sobreponem à Administração, mas a assessoram na execução das políticas públicas.

No que tange à organização dos Conselhos Escolares, deve-se observar, ainda, que caso o Município faça parte do sistema estadual de ensino, deve adaptar-se às regras da Lei Estadual nº 10.576, de 1995, naquilo que em que for constitucional<sup>5</sup>. Contudo, caso tenha sistema próprio, pode o Município estabelecer os Conselhos Escolares como mecanismos de inserção da comunidade na condução da educação local, como instrumento de democracia participativa, aos moldes previstos como princípio fundamental na Constituição Federal e segundo critérios próprios de conveniência e oportunidade.

<sup>5</sup> Por exemplo, note-se que existe um descompasso entre essa Lei Estadual de 1995 e as alterações advindas da Emenda Constitucional nº 19, de 05 de junho de 1998, que conferiu novos contornos à livre nomeação e à exoneração de detentores de função de confiança, entre as quais estão as funções de diretor e vice-diretor de escola. São inconstitucionais, portanto, todas as previsões, em lei municipal, de que Diretor e Vice-Diretor de Escola devam ser eleitos. Afinal, tratam-se de cargos de escolha privativa do Prefeito Municipal, baseada em critérios de confiança.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, ARTIGO 213, § 1º. LEIS GAÚCHAS N°S 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. (STF, ADIn 578 / RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 03/03/1999, DJU 18/05/2001). (grifou-se)



Por oportuno, constata-se no art. 9º do projeto de lei em exame o alinhamento à jurisprudência que decidiu sobre a natureza de cargos como os de diretor e vice-diretor de escolas como de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA CLARA DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 1.438/2009. ELEIÇÃO DIRETA PARA OS CARGOS DE DIRETOR E VICE-DIRETOR DAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. CARGOS EM COMISSÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** A Lei Municipal nº 1.438/2009, ao dispor sobre a *eleição* pela comunidade *escolar* para diretores e vice-diretores das *escolas* públicas municipais, retirando, assim, a prerrogativa do Chefe do Executivo Municipal de escolha os ocupantes de tais cargos de confiança, incorre em vício de *inconstitucionalidade*, por ofensa aos artigos 8º, “caput”; 32, “caput”; e 82, inciso XVIII, da Constituição Estadual, bem como ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte e do Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085499192, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 13-05-2022) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Santo Ângelo. Lei Municipal nº 3.769/13. Processo de eleição de Diretores de Escolas Municipais de Ensino Fundamental e de Educação Infantil mediante voto direto, secreto e facultativo da comunidade escolar. Violação da prerrogativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.** Desrespeito aos arts. 8º, 32 e 82, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70058553231, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins, Julgado em: 28-07-2014) (grifou-se)

Destarte, se os Conselhos Escolares estiverem sendo criados neste momento, justamente por meio do projeto de lei em análise, tal medida deve estar clara e objetivamente definida, como convém ao texto de um ato normativo.

Sobre a autonomia da gestão pedagógica e a elaboração da proposta pedagógica são garantias que se baseiam no princípio constitucional chamado “liberdade de cátedra”, também previsto no art. 206 da Carta Magna, que consiste em que o ensino deve representar a liberdade de ensinar e aprender, divulgar o pensamento e respeitar o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas:

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

II - **liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;**

III - **pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;** (grifou-se)



Câmara de Vereadores	
Fl.	19
Rubrica	
J	

Por fim, é importante mencionar também que as despesas com quaisquer medidas para estruturação da gestão democrática do ensino no Município deverão encontrar a devida compatibilidade com a legislação orçamentária (PPA, LDO e LOA), tendo em vista que todas as ações governamentais devem estar planejadas e contempladas nestas peças orçamentárias.

III. Diante do exposto, em conclusão, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 84, de 2022, podendo então seguir os demais trâmites do processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Roger Araújo Machado", is placed over a light blue background with a faint, repeating pattern of the letters 'IGAM'.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM