



Porto Alegre, 26 de julho de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 17.356/2023.

I. O Poder Legislativo de Aceguá solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei nº 054/2023, proposto pelo Poder Executivo, que altera a Lei Municipal nº 109/2002. Em anexo à consulta vem o Projeto de Lei e a Mensagem Justificativa.

O PL em análise objetiva criar o cargo de Vice-diretor, no Anexo I da Lei Municipal nº 109/2002¹.

As razões da proposição se encontram expressas na Mensagem Justificativa que, em síntese, indicam que o número de alunos justifica a necessidade de alteração.

É o relatório, passa-se a análise técnica.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas e administrativas conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal² e a Lei Orgânica Municipal³.

¹Lei Municipal nº 109/2002. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/acegua/lei-ordinaria/2002/11/109/lei-ordinaria-n-109-2002-estabelece-o-plano-de-carreira-e-remuneracao-do-magisterio-publico-municipal-institui-o-respectivo-quadro-de-cargos-e-da-outras-providencias?q=109%2F2002>.

² 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)*

[...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual **no que couber**; (grifou-se)

³ Art. 8º Compete ao Município, no âmbito de sua autonomia, prover tudo quanto diga respeito ao interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - organizar-se administrativamente, com observância da Legislação Federal e Estadual;

[...]

III - suplementar a Legislação Federal e Estadual no que for permitido;

Lei Orgânica de Aceguá. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-acegua-rs>.





De fato, somente ao próprio Município cabe dispor sobre organização do sistema municipal de ensino. Nesse contexto, a Constituição Federal dispõe no art. 211, *caput*:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.** (grifou-se)

A Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996⁴, que estabelece as bases e diretrizes da educação nacional (LDB), dispõe:

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **organizarão**, em regime de colaboração, **os respectivos sistemas de ensino.**

(...)

Art. 11. **Os Municípios incumbir-se-ão de:**

I - **organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino**, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; (grifou-se)

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 Município⁵.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, é importante referir sobre a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014⁶, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos a partir de sua publicação.

De acordo com os arts. 8º e 9º da Lei Federal nº 13.005, de 2014, os Municípios deverão elaborar ou adequar seus respectivos Planos Municipais de Educação (PME) no prazo de 1 (um) ano após a publicação da referida lei, bem como aprovar leis específicas ou adequar a legislação já existente para os seus sistemas de ensino após 2 (dois) anos.

⁴ Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm.

⁵ Art. 52 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XXIII - providenciar e executar o ensino público;

[...]

Lei Orgânica de Aceguá. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-acegua-rs>.

⁶ Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.



O PNE prevê uma série de metas que se desdobram em estratégias para cumprir os objetivos do Plano. Especificamente com relação à situação consultada, a Meta 19 do PNE dispõe sobre “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”.

Em que pese a Meta 19 do PNE trate da gestão democrática do ensino, ocorre que já existe jurisprudência consolidada no sentido de que a escolha dos gestores é ato privativo do Prefeito que **não é obrigado a considerar critérios como “mérito e desempenho”**. É uma decisão de juízo discricionário.

Embora, a rigor, a eleição de diretores das escolas seja um processo muito mais democrático do que a simples indicação pelo Chefe do Executivo, estes cargos são de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito, consoante já decidiu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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. (STF, ADIn 578 / RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, julgado em 03/03/1999, DJU 18/05/2001) (grifou-se)

Por oportuno, também são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul que se orientam no mesmo sentido:

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)

Ou seja, a jurisprudência do TJRS orienta-se no sentido de que **os cargos de Diretor e Vice-Diretor de escolas públicas municipais, sejam de ensino fundamental ou médio, são de provimento em comissão**, devido ao seu caráter de transitoriedade.

Por esta razão, se diz 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.**

Porém, se no Município existir o consenso para escolha dos ocupantes desses cargos por eleição, esta é uma forma de realização prática da meta 19 do PNE para a gestão democrática do ensino, cabendo ao Prefeito apenas formalizar o ato de nomeação dos gestores escolares escolhidos por mérito e desempenho, ainda que tais critérios possam ser orientados por juízos de subjetividade.

Ante o exposto, **em conclusão, a designação dos ocupantes dos cargos de gestores escolares no Município é uma prerrogativa do Prefeito em sede de juízo discricionário**, portanto, não é obrigado a orientar-se por critérios para nomeação e exoneração *ad nutum*. Contudo, para que seja atendido ao princípio da gestão democrática, **poderá ser feito o processo eleitoral e sendo os eleitos pela comunidade escolar, indicados ao Prefeito, cabe ao mesmo a decisão se nomeia aquele eleito ou não.**

III. A Meta 19 prevista na Lei Federal nº 13.005, de 2014, prevê nas suas estratégias:

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:

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

O debate sobre qual a melhor forma de escolher os diretores escolares traz à tona a discussão sobre **qual o perfil necessário para o exercício do cargo**.

O cargo caracteriza-se pela sua complexidade, já que envolve competências de diferentes naturezas, como saber liderar, ser capaz de acompanhar e apoiar os processos de ensino e aprendizagem e gerir com eficiência recursos humanos e financeiros disponíveis.

A Lei nº 14.113/2020, assim orienta quanto as condicionalidades para receber o complemento do VAAR:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

Quanto ao estabelecimento dos critérios de mérito e desempenho cumpre mencionar o Parecer CNE nº 4/2021⁷ que dispõe sobre **a necessidade da figura do diretor escolar dominar três faces principais do trabalho, a saber, administrativa, política e pedagógica, com o intuito de suprir qualquer deficiência quanto as funções do líder escolar.**

Com isso, tem-se que **a avaliação de desempenho e mérito deve estar conectada com as competências concernentes ao exercício da direção escolar**, no que dispõe o Parecer nº 4/2021:

Tais dimensões estão organizadas em blocos que sinalizam aspectos do contexto institucional e político da escola; da função pedagógica, elemento central na escola; dos aspectos administrativos e financeiros da gestão

⁷ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191151-pcp004-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192



escolar; das competências pessoais e relacionais do diretor. São estas as dimensões:

A. Político-Institucional, considerando a instituição escolar em seu papel social, dando relevância às competências do Diretor Escolar na liderança da escola, na direção da garantia do direito fundamental à educação;

A.1. Liderar a gestão da escola

A.2. Engajar a comunidade

A.3. Implementar e coordenar a gestão democrática na escola

A.4. Responsabilizar-se pela organização escolar

A.5. Desenvolver visão sistêmica e estratégica

B. Pedagógica, destacando a função primeira e específica da escola e considerando o papel do Diretor Escolar na efetivação de aprendizagens de qualidade;

B.1. Focalizar seu trabalho no compromisso com o ensino e a aprendizagem

B.2. Conduzir o planejamento pedagógico

B.3. Apoiar as pessoas diretamente envolvidas no ensino e na aprendizagem

B.4. Coordenar a gestão curricular e os métodos de aprendizagem e avaliação

B.5. Promover clima propício ao desenvolvimento educacional

C. Administrativo-Financeira, abordando os requisitos técnicos e operacionais que viabilizam a realização do trabalho escolar; e

C.1. Coordenar as atividades administrativas

C.2. Zelar pelo patrimônio e pelos espaços físicos

C.3. Coordenar as equipes de trabalho

C.4. Gerir, junto com as instâncias constituídas, os recursos financeiros da escola

D. Pessoal e Relacional, definindo, mais do que um perfil esperado, uma referência de atitudes e posicionamentos que favoreçam o trabalho do Diretor Escolar.

D.1. Cuidar e apoiar as pessoas

D.2. Comprometer-se com o seu desenvolvimento pessoal e profissional

D.3. Saber comunicar-se e lidar com conflitos

Cada dimensão compreende um conjunto de Competências, seguidas de correspondentes Descrições, bem como de Atribuições.

Portanto, a Lei local que dispor sobre os critérios de avaliação e desempenho deve levar em consideração as atuais e modernas diretrizes estabelecidas no Parecer, desde que condizente com a realidade municipal.





Conforme Nota Técnica CGIME/DIREC nº 9 de 2022⁸, esclarece que:

Compreende-se que as redes públicas de ensino nas quais diretores passaram por um processo seletivo qualificado ou por processo seletivo qualificado e eleição ou acessaram o cargo através de concurso público, essas atendem à condicionalidade necessária para competir pelos recursos do VAAR, nos termos do inciso I do § 1º do artigo 14 da Lei Nº 14.113/2020, segundo os dados do Censo Escolar

Nesse sentido, importa dizer que **os Projetos de Leis devem prever critérios de mérito que estão conectados com a situação funcional do servidor**, exemplificando:

- tenham concluído estágio probatório no cargo de professor e obtido a estabilidade no serviço público municipal, conforme inciso II do art. 4º do PL.
- possuam habilitação de nível superior em licenciatura ou pedagogia, inciso I do art. 4º do PL.
- possuam especialização em gestão ou administração escolar, incisos III e IX do art. 4º do PL.

Quanto aos critérios de desempenho, estes atrelados ao exercício do cargo de direção, como por exemplo, a apresentação de planejamento da gestão de diretoria, deve ser ponto de atenção.

Para além, a Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022⁹ refere em seu Anexo **as regras de aferição da condicionalidade de gestão escolar nos Estados e Municípios para o exercício do ano de 2023**, havendo necessidade expressa de indicação dos artigos que indiquem os critérios técnicos de mérito e desempenho ou a indicação dos artigos que indiquem a consulta pública à comunidade escolar.

Tais indicações técnicas objetivam chamar a atenção da importância de que o Município atenda tais disposições normativas no seu sistema de ensino.

⁸Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/conselhos-fundeb/nota_tecnica_0911875.pdf

https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/conselhos-fundeb/nota_tecnica_0911875.pdf

⁹Disponível em: <file:///C:/Users/patricia.sebem/Downloads/RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>

Disponível em:

<file:///C:/Users/patricia.sebem/Downloads/RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf>



IV. Quanto ao Projeto de Lei nº 054 de 2023, em análise, percebe-se estar adequado, visto que exclusivamente traz atribuições ao cargo de vice-diretor, tendo-se pela viabilidade técnica, já que observa a iniciativa do Prefeito para dispor sobre o tema.

Aproveita-se, contudo, o ensejo para alertar da importância de que o Município atenda as disposições normativas retro referidas no seu sistema de ensino, inclusive quanto a definição dos critérios de desempenho atrelados ao exercício do cargo de direção, como por exemplo, a apresentação de planejamento da gestão de diretoria.

O IGAM permanece à disposição.



MARIA APARECIDA CARDOSO DA SILVEIRA
OAB/RS 45.453
Consultora Jurídica do IGAM

