



Porto Alegre, 4 de julho de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 15.727/2023.

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita ao IGAM análise do Projeto de Lei nº 37 de 2023 que “Dispõe sobre processo de escolha para diretores e vice diretores nas escolas públicas municipais”.

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 Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

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*:

¹ 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)

² Art. 6º 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:

[...]

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

[...]

V - manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e do ensino fundamental;

[...]

Art. 9º Compete ainda ao Município, concorrentemente com a União ou o Estado, ou supletivamente a eles:

[...]

II - **promover o ensino, a educação e a cultura**; (grifou-se)





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 1996, 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 em regulamentar o processo de escolha de gestores escolares, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos a partir de sua publicação.

Em consequência, 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.

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

³ Art. 52 Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XXIII - providenciar e executar o ensino público;

[...]





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 neste Município existe o consenso para escolha dos ocupantes desses cargos, 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*.

Desta forma, sugere-se 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 regule 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 4/2021⁴ 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 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

⁴ Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191151-ccp004-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192





- 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/DIRED nº 9 de 2022⁵, 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 Projeto de Lei deve prever critérios de mérito que estão conectados com a situação funcional do servidor, exemplificando:

⁵Disponível 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





- 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.

Nisso, tem-se que o PL pontua corretamente os elementos necessários.

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

Para além, a Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022⁶ 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, **precedida** de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho, para aplicação do inciso I do §1º do art. 14 da Lei Federal nº 14.113/2020, o que de fato restou atendido.

IV. Diante do exposto tem-se pela viabilidade técnica do Projeto de Lei nº 37 de 2023 já que observa a iniciativa do Prefeito para dispor sobre o tema, em sede de juízo discricionário para tanto.

No mais, reforça-se o fato de que a escolha dos ocupantes dos cargos é de atribuição privativa do Prefeito, observada a indicação para que conste na lei local, feita na parte final do item II desta Orientação Técnica.

Por fim, necessário revisão do PL quanto a definição dos critérios de desempenho, estes atrelados ao exercício do cargo de direção, como por exemplo, a apresentação de planejamento da gestão de diretoria.

6

Disponível

em:

file:///C:/Users/patricia.sebem/Downloads/RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%2022%20-%20RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%2022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf

Fone: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br



WhatsApp da área de Pessoal e Previdência
(51) 983 599 266

PLE 037/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 023448 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: B534A5499BA42EF6A254D0024383AD7E





O IGAM permanece à disposição.

PATRÍCIA GIACOMINI SEBEM

Advogada, OAB/RS 87.679

Consultora Jurídica do IGAM

VANESSA LOPES PEDROZO

Advogada, OAB/RS 104.401

Consultora Jurídica do IGAM

PLE 037/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 023448 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: B534A5499BA42EF6A254D0024383AD7E

