

CÓPIA  
PGE



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Aprovo o Parecer.  
Encaminhe-se.

Aracaju

05 / 01 / 12

Márcio Leite de Rezende  
Procurador-Geral do Estado

PARECER Nº 7640/2011

PROCESSO nº 013.000.06480/2011-2

ORIGEM: Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC)

ASSUNTO: Minuta de Projeto de Lei Complementar que visa a regulamentação da implantação e do funcionamento dos Conselhos Escolares, no âmbito das escolas da rede pública estadual.

ÓRGÃOS INTERESSADOS: Secretaria de Estado da Educação (SEED) e Secretaria de Estado de Governo (SEGOV)

**CONCLUSÃO: Viabilidade jurídica condicionada do pedido, com recomendações.**

"DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI  
COMPLEMENTAR DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER  
EXECUTIVO ESTADUAL. REGULAMENTAÇÃO DA GESTÃO  
ESCOLAR DEMOCRÁTICA. INTELECÇÃO DOS ARTS.  
43/44 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº  
61/2001.

- 1- CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO PROJETO QUANTO À INICIATIVA. INTELECÇÃO DOS ARTS. 61, § 1º, II, "B" E "E" DA CF/88 E 61, III E VI DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE 1989;
- 2- CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO REFERIDO PROJETO DE LEI, CONDICIONADA AO ENVIO DA MENSAGEM GOVERNAMENTAL TRATANTE DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO ESTADUAL;
- 3- RECOMENDAÇÃO DE INSERÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS ESCOLARES, CONFORME PREVISÃO EXPRESSA DOS ARTS. 42/43 DA LCE Nº 61/2001."

## I - RELATÓRIO

A Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), mediante Ofício nº 5234/2011, ref. Nº 4572/GS-SECC (fl. 14), datado de 02/12/2011, formulou-nos consulta acerca da viabilidade jurídica da anexa (fls. 03/13) minuta de projeto de lei complementar, que visa à regulamentação da implantação e do funcionamento dos Conselhos Escolares, no âmbito das escolas da rede pública estadual.

A Secretaria de Estado da Educação (SEED), mediante Ofício nº 3432/2011, ref. GS/SEED nº 1215, datado de 29/11/2011 (fl. 02), justifica a propositura, aduzindo a



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

necessidade de regulamentação do art. 41 da Lei Complementar Estadual n° 61/2001, que trata da Gestão Democrática no âmbito das escolas da rede pública estadual.

Informa a SEED que a referida Lei é necessária e oportuna visto que, além da LCE n° 61/2001 dispor sobre a criação dos Conselhos Escolares, toda a política nacional, notadamente a defendida pelo Ministério da Educação (MEC) também sinaliza nesse sentido.

Neste momento, as escolas da rede pública estadual contam na sua estrutura administrativa com o auxílio dos Comitês Comunitários, institutos de direito privado, eivados dos mais diversos problemas. Em verdade, aduz a SEED, tais Comitês são estruturas defasadas e desacreditadas da comunidade escolar, estando a funcionar por força de decreto governamental, haja vista que não há mais como promover novas eleições para mandatos vindouros.

Em diligência (fl. 15), esta Casa solicitou a juntada aos autos de cópias dos Pareceres-PGE n°s. 5570/2009 e 7731/2010, exarados nos autos do Processo Administrativo n° 018.000.41485/2009-1 (fls. 16/28).

Eis o relatório, no essencial. Passa-se, doravante, à análise da minuta em questão.

## **II - MÉRITO**

### **II.1) Esclarecimentos Preliminares.**

Propedeuticamente, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Estes aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria Geral do Estado, incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

**II.2) No mérito propriamente dito**

**a) Do aspecto formal:**

O aludido projeto de lei complementar é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, com escoras nos arts. 61, III e IV da Constituição Estadual (CE/89), *ipsis verbis*:

**"CE/89. Art. 61. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

**(...); III - organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária;**

**(...); VI – criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo; (...)" (grifos nossos)**

Pois bem. Estes os dois fundamentos usados para a fixação da iniciativa da propositura em análise, quais sejam: a) matéria orçamentária e b) estruturação e atribuições de Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Sob o primeiro enfoque (estruturação de Secretaria de Estado), é de se crer que não padeça de qualquer laivo de inconstitucionalidade formal o projeto de lei em comento.

Explique-se. Toda e qualquer norma, ainda mais quando ostenta densidade constitucional, não possui palavras inúteis.

No caso vertente, o art. 61, VI da CE/89 (e por respeito ao princípio da simetria, o art. 61, § 1º, II, "e" da CF/88) fixam a iniciativa privativa do processo legislativo ao Chefe do Poder Executivo (federal ou estadual) nos casos de estruturação e atribuições das Secretarias de Estado.

Assim sendo, sob este exclusivo aspecto, a competência da Governadoria do Estado para o envio da mensagem governamental, quanto à sua organização administrativa, remanesce intocável, em função da autorização implícita consagrada constitucionalmente.



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Contudo, a par desta primeira conclusão, mister se faz passar ao enfrentamento do segundo óbice de índole constitucional: seria o projeto de lei em questão tratante de matéria orçamentária?

*Primo visu*, é de se assentar o que vem a ser "matéria orçamentária".

Em termos constitucionais, matéria orçamentária vem a ser toda disposição que trate do "orçamento público", vale dizer, o conjunto normativo autorizativo que estima a soma das receitas públicas e fixa, em termos financeiros, os gastos governamentais para um determinado exercício.

A proposição visa a regulamentação dos Conselhos Escolares Estaduais, que, dentre outras nobres atribuições, serão responsáveis pela elaboração, acompanhamento e divulgação para a comunidade escolar do plano de aplicação dos recursos financeiros das escolas, bem como pela aprovação semestral da prestação de contas da utilização dos recursos, para posterior envio à SEED.

Clarifica-se que os recursos em questão possuem efetiva natureza de receita pública corrente derivada, ou seja, aquela obtida pelo Estado em função de sua soberania, por meio de tributos, penalidades, indenizações e restituições.

Ora, não se configurando a mesma como ingresso extra-orçamentário<sup>1</sup>, evidencia-se sua natureza orçamentária, até porque decorrente de receita tributária.

Ora, tais receitas representam, indubitavelmente, *res publica* integrante do orçamento estatal.

Ademais, o art. 43 da Lei Complementar Estadual nº 61/2001 foi taxativo ao determinar a edição de lei complementar para a regulamentação da gestão escolar.

---

<sup>1</sup> São os recursos financeiros de caráter temporário e não integram a Lei Orçamentária Anual. O Estado é mero depositário desses recursos, que constituem passivos exigíveis e cujas restituições não se sujeitam à autorização legislativa. Exemplos: Depósitos em caução, Fianças, Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, Emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Vê-se, assim, que a competência para a iniciativa do processo legislativo para a regulamentação dos Conselhos Escolares Estaduais pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo Estadual, o Sr. Governador do Estado, nos termos dos arts. 61, § 1º, II, "b" da CF/88 c/c art. 61, III da CE/89.

Sobre o tema, em questão semelhante, recente aresto ementado do e. STF, *verbis*:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o inciso V do § 3º do art. 120 da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 10 de novembro de 1997. Vinculação, por dotação orçamentária, de parte da receita corrente do Estado a programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento. Inconstitucionalidade. Afronta à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em tema de diretrizes orçamentárias. Precedentes. Violação ao art. 167, IV, da Constituição. Precedentes. Ação julgada procedente." (ADI 1759, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-01 PP-00052 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 105-108)

Assim sendo, mantida preservada a competência do Chefe do Poder Executivo Estadual, o projeto de lei complementar em questão atende, pois, aos comandos dos art. 61, § 1º, II, "b" e "e" da CF/88 e art. 61, III e VI da Constituição Estadual de 1989.

Nesta toada, apenas resta à Secretaria de Estado de Governo adequar a minuta aos padrões previamente estabelecidos e submetê-la à aprovação do Senhor Governador do Estado, para fins de envio à Assembleia Legislativa, com esteio nos argumentos suso citados.

**b) Do aspecto material. Da análise do conteúdo da propositura em face do arcabouço normativo e jurisprudencial:**

Ultrapassada a barreira formal da constitucionalidade quanto à iniciativa do projeto de lei complementar, entendemos necessária a análise meritória do projeto em questão.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

Em 1º lugar, é de se dizer absolutamente necessárias as modificações engendradas, em razão do explícito comando dos arts. 41/44 da Lei Complementar Estadual nº 61/2011, verbis:

"CAPÍTULO

V

DA

GESTÃO

DEMOCRÁTICA

Seção

I

Da Gestão do Ensino Público

Art. 41 - A gestão do ensino na Rede Pública Estadual de Sergipe deve ser regulamentada através de Lei Complementar, obedecendo ao princípio de Gestão Democrática previsto nas Constituições Federal e Estadual e aos seguintes princípios gerais:

I - Garantia do princípio da representatividade;

II - Garantia do princípio da autonomia;

III - Garantia do princípio eletivo para escolha do Diretor Escolar.

Art. 42 - Fica instituído o Congresso Estadual de Educação, como fórum máximo de discussão, formulação e deliberação da política educacional das Escolas da Rede Pública Estadual, a ser realizado, no mínimo, a cada 2 (dois) anos.

Parágrafo Único - O Congresso Estadual de Educação deve ser convocado pela Secretaria de Estado da Educação do Desporto e Lazer - SEED, e contar com a participação de representantes dessa Secretaria, da sociedade civil organizada e de todos os segmentos das comunidades escolares das Escolas da Rede Pública Estadual, eleitos por seus pares, conforme regulamentação.

Seção

II

Da

Gestão

Escolar

Art. 43 - A gestão das Escolas que integram a Rede Pública Estadual de Ensino deve ser regulamentada através da mesma Lei Complementar que regulamentar a Gestão do Ensino Público, de que trata o art. 41 desta Lei Complementar, devendo respeitar os mesmos princípios estabelecidos para gestão do ensino na Rede Pública Estadual de Sergipe e ser integrada pelos seguintes órgãos:

I - Assembléia Escolar, composta por todos os segmentos que integram a Comunidade Escolar;



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

II - Plenárias Escolares, compostas por cada um dos segmentos que integram a Comunidade Escolar;

III - Conselho Escolar, composto pela Direção da Escola e por representantes dos segmentos que integram a Comunidade Escolar, estes últimos escolhidos através do processo de eleição direta realizada pelos respectivos segmentos que compõem as Plenárias Escolares, tendo caráter normativo, deliberativo e fiscalizador;

IV - Diretor Escolar e Vice-Diretor Escolar.

Art. 44 - O Diretor Escolar e o Vice-Diretor Escolar ocupam Funções Eletivas Pedagógico-Administrativas a serem exercidas, exclusivamente, por integrantes da Carreira do Magistério Público Estadual, segundo as especificações contidas no Apêndice I, Função III, desta Lei Complementar, submetendo-se a seleção prévia, realizada através de avaliação de conhecimentos específicos que versem sobre legislação de ensino e noções de Direito Administrativo e de Direito Financeiro, e apresentação, à Comunidade Escolar, de proposta de gerenciamento da respectiva Unidade de Ensino, que deva viabilizar a execução do projeto pedagógico aprovado pelo Conselho Escolar."

Vê-se que a LCE n° 61/2001 traçou, de forma detalhada, a necessidade de edição de uma só lei complementar, com dois propósitos de regulação, quais sejam, da gestão do ensino público e da gestão escolar, na esteira do explicitado pelo art. 43 da norma.

A presente proposta normativa só regula a gestão escolar, mas é omissa quanto à democratização da gestão do próprio ensino público, como é antigo anseio do art. 41 da LCE n° 61/2001.

Quis a lei dizer, então, que não somente os Conselhos Escolares deveriam ser regulamentados NUMA MESMA E ÚNICA LEI, bem como a própria gestão democrática do ensino público.

Ora, a presente propositura não toca quanto à gestão democrática do ensino público, o que fere de morte o escancarado comando do art. 43 da LCE n° 61/2001.

Ou a SEED remodela o projeto de lei, para nele fazer incluir o projeto de gestão democrática do ensino público, ou, antes de enviar a atual mensagem governamental, encaminha proposta de modificação do art. 43 da LCE n° 61/2001, de sorte que se possa encaminhar, por partes, os



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

projetos de lei em comento (um de gestão escolar, na toada da presente mensagem; e outro, relativamente ao projeto de gestão democrático do ensino público).

No que toca ao mérito do projeto de lei em si, forçoso que o mesmo seja reformulado, em seu próprio conceito, de sorte que a sociedade civil tenha efetiva participação na gestão escolar, como determinam os arts. 43, caput e inciso III da LCE n° 61/2001.

Não se observa, por exemplo, na dicção do "caput" do art. 2° da minuta, quando se conceitua o que seja "conselho escolar" a participação de membros da sociedade civil, tais como representantes das comunidades acadêmicas e universitárias, das entidades sindicais representativas das classes de professores e de alunos, da OAB, do Ministério Público etc).

Ora, ao lado do conceito estrito de "comunidade escolar" (alunos, pais de alunos, professores, pedagogos e servidores públicos da educação), previsto textualmente no parágrafo único do art. 2° da minuta, também deverão estar presentes, por força da exegese integrada dos arts. 42, parágrafo único e 43, representantes da sociedade civil organizada.

Tal exigência é decorrente diretamente do texto normativo, devendo-se adequar o projeto de lei em questão, a fim de suprir tal deficiência, sob pena de ilegalidade da mensagem governamental.

Ademais, aduza-se a urgência da medida, visto que os atuais mandatos dos membros dos comitês comunitários já terem expirados desde 05/12/2011, havendo a urgente necessidade de encerramento da prestação de contas das escolas públicas estaduais.

**III - CONCLUSÕES.**

São essas, em resumo, as considerações feitas por esta Casa:

a) o revestimento formal do projeto de lei está adequado, sendo plenamente constitucional quanto à sua iniciativa, de





**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

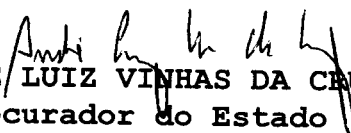
acordo como os art. 61, § 1º, II, "b" e "e" da CF/88 e art. 61, III e VI da Constituição Estadual de 1989;

b) do ponto de vista material, o projeto de lei é o instrumento normativo adequado e juridicamente válido para tratar a matéria em questão, desde que se proceda antes às modificações impostas pelos arts. 41/43 da Lei Complementar Estadual nº 61/2001.

É a manifestação desta Casa, *sub censura.*

Com a urgência que o caso requer, encaminhe-se ao órgão de origem, para a devida ciência e providências cabíveis.

Aracaju(SE), 26 de dezembro de 2011.

  
**ANDRÉ LUIZ VINHAS DA CRUZ**  
Procurador do Estado

ParecerSECCMinutaPLFuncionamentoConselhosEscolares06480-11