

ASSESSORIA JURÍDICA DA CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº: 133/2021

REFERÊNCIA: *Projeto de Lei nº 89/2021 – autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com a Secretaria do Estado de Educação de Minas Gerais, visando a municipalização de escolas e dá outras providências.*

SOLICITANTE: Presidência da Câmara Municipal

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto apresentado pelo Chefe do Executivo visando a *celebração de convênio junto à Secretaria Estadual de Educação – SEE de MG, de forma a formalizar a Municipalização parcial de escolas que oferecem o ensino Fundamental e dá outras providências.*

O Projeto Mãos Dadas visa ampliar o Regime de Colaboração entre Estado e Municípios, conforme preconiza a CF/88, no seu artigo 211 e na lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394/1996, no seu artigo 10, II.

O Chefe do Poder Executivo assim dispôs na Exposição de motivos do presente PL:

“O presente Projeto fortalecerá e possibilitará a aproximação das decisões pedagógicas e administrativas do município que serão mais focadas nas verdadeiras necessidades dos alunos das séries iniciais, considerando que a proximidade geográfica dos municípios promoverá uma gestão alinhada aos anseios da comunidade.

Celebrando o convênio, o município receberá investimentos no valor total de R\$ 4.182.701,13 (quatro milhões, cento e oitenta e dois mil, setecentos e um reais e treze centavos). Estes valores serão destinados para a construção de escolas e creches, manutenção dos prédios, aquisição de bens e aquisição de veículo. Este aporte financeiro, proporcionará condições adequadas e necessárias para absorver a demanda de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental.

A referida celebração do convênio, trará para Bom Despacho grandes vantagens e oportunidades de elevar a qualidade da educação, promover o crescimento do IDEB e reduzir a evasão escolar. Unificar o atendimento educacional do ciclo da infância e planejamento pedagógico contínuo. Ampliação do regime de

colaboração entre Estado e Município bem como a ampliação da oferta da educação fundamental pelos municípios.

Insta salientar que da Escola Egídio Benício será absorvida na íntegra, em suas quatorze turmas, continuando com o mesmo nome, bem como as escolas Chiquinha Soares, Coronel Robertinho e Maria Guerra, serão absorvidas em parte, e o plano inicial desta Administração é que coabitem nas escolas até a construção de uma nova sede.”

2. CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO DO PARECER JURÍDICO

A Assessoria Jurídica da Câmara de Bom Despacho/MG, órgão consultivo, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos.

Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Assessoria Jurídica, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona Hely Lopes Meirelles na obra *Direito Administrativo Brasileiro*, 41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. *Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.*”

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

Em síntese, este é o sucinto relatório.

3. MÉRITO

3.1 - DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA/INICIATIVA

Os dispositivos previstos na Lei Orgânica do Município acerca da competência específica e privativa para o Chefe do Executivo firmar convênio, senão vejamos:

Art. 9º Compete ao Município:

...

III - firmar acordos, convênios, ajustes e instrumentos congêneres;

XV - cooperar com a União e o Estado, nos termos de convênio ou consórcio, na execução de serviços e obras de interesse para o desenvolvimento; (Alterado pela Emenda nº 50, de 2.019)

Art. 74. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Lei Orgânica:

(...)

II - do Prefeito:

(...)

e) a organização da Guarda Municipal e dos demais órgãos da administração pública;

Conforme se vê no dispositivo acima elencado, quanto à competência e iniciativa o objeto do presente projeto está amparado em norma.

3.2 - NUANCES ACERCA DO PROJETO MÃOS DADAS (PL 2657/2021 - ALMG)

Possíveis efeitos/consequências desfavoráveis:

As formas de distribuição de recursos e serviços no Brasil apresentam um caráter heterogêneo e desigual.

No caso da educação, os diagnósticos sobre a situação brasileira mostram que, apesar dos avanços, persiste o padrão de desigualdade e exclusão. Ainda em nível nacional, as pesquisas acerca das reformas recentes do Ensino Fundamental concentram-se em análises de processos de municipalização

Assim, o pacto oficial da “cooperação mútua” tornou-se comprometido, dificultando o alcance de metas relacionadas à universalização e qualidade do ensino.

Esses são aspectos que devemos observar para avaliar o grau de vinculação entre as ações de descentralização – no caso, as empreendidas pela Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE-MG) junto à rede de ensino fundamental – e os objetivos anunciados oficialmente:

alterar a gestão dos recursos alocados de modo a torná-los mais eficientes e melhorar a qualidade dos serviços ofertados.

O que se pode depreender da leitura do quadro assinalado pelas prioridades estabelecidas pelo atual governo do Estado na área educacional é que as políticas de descentralização convergem para o encolhimento do Estado e a redução de sua esfera de influência. Ou seja, a reorganização da rede de ensino do Estado acompanha as diretrizes da política neoliberal e do Estado mínimo.

Nessa direção, em março de 2021, o governo do Estado de Minas Gerais lançou o Projeto Mãos Dadas, retomando o processo de municipalização de escolas de ensino fundamental, especialmente, dos anos iniciais.

Minas Gerais conta, atualmente, com 8.444 escolas que ofertam o ensino fundamental regularmente, dessas 3.137 (37%) são estaduais e 5.302 são municipais (63%). Uma nova etapa de municipalização de escolas pelo Estado mineiro precisa considerar a heterogeneidade dos municípios, tanto nas condições financeiras quanto estruturais e culturais. Nesse sentido, o diálogo com as escolas, municípios e comunidade é fator fundamental no processo.

No entanto, a falta de debate com os atores diretamente envolvidos e afetados pelo processo de municipalização de escolas em Minas Gerais tem se caracterizado como uma estratégia do Estado para anular a conflitualidade e a interlocução. O contexto pandêmico, que escancara e aprofunda as desigualdades do sistema educacional, ainda compromete as possibilidades de debate e diálogo com a sociedade. Nada disso parece ser problema para o Estado que vem acelerando as medidas de implementação do processo de municipalização do ensino fundamental, sistematizadas no Projeto Mãos Dadas, agora transformado no Projeto de Lei 2657/2021, apresentado pelo governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, como “um mecanismo de colaboração entre o Estado e os Municípios, com equilíbrio no compartilhamento de responsabilidades e na acessibilidade a recursos financeiros, técnico-operacionais e de pessoal”.

Inicialmente é importante considerar que os impactos das ações da SEE/MG nos dois primeiros anos do governo Zema apontam para condições de subfinanciamento e desvalorização da educação, inclusive descumprimento do dispositivo constitucional que obriga o investimento

mínimo de 25% da receita própria do Estado em educação. **Deixando de investir cerca de R\$ 5 bilhões.**

Além disso, uma das características do atual governo tem sido a burocratização e verticalização dos processos de gestão. Na contramão da promoção de ações que garantam a permanência na escola pública e assegurem o direito à educação, o governo Zema adotou um conjunto de ações cujos resultados assinalam para um processo de exclusão que já levou à evasão mais de 180.000 estudantes da rede estadual.

São exemplos dessas ações:

- Interrupção do Programa de Educação Integral;
- Imposição do sistema on-line para renovação de matrículas ou efetivação de pré-matrícula, o que acabou por configurar-se em uma barreira ao acesso à educação;
- Plano de Atendimento (PA) realizado à revelia das necessidades das comunidades escolares;
- Fechamento de escolas e fusão de turmas sob alegação de alta taxa de evasão escolar, medida essa considerada de exclusão do sistema de ensino.

É nesse cenário e em um movimento confuso e pouco transparente que o governo estadual busca incentivar os municípios a aderirem ao projeto Mãos Dadas, anunciando um investimento de mais de R\$500 milhões que serão repassados às prefeituras interessadas na municipalização das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental.

4. IMPACTOS DO PROJETO MÃOS DADAS NAS REDES DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

No caso do Governo do Estado, a municipalização representará uma redução da receita anual do Fundeb na ordem de R\$ 1,3 bilhão. Vale lembrar que cerca de 95% das despesas do Fundeb são com Pessoal e Encargos Sociais, logo, uma redução na receita do Fundeb significa menos recursos para o pagamento da remuneração dos trabalhadores em educação da rede estadual.

Soma-se a isso a adjunção dos professores com ônus para o Estado, ou seja, mesmo sem ofertar os anos iniciais, após a conclusão da

municipalização, ainda assim a remuneração desses profissionais, embora atuando nas Prefeituras, ficará a cargo do Estado.

Na perspectiva dos trabalhadores da educação, em especial os professores, há uma série de temores sobre o impacto da rede, pois a “possibilidade de adjunção” não dá garantia de que o profissional terá vaga no local em que está lotado atualmente, podendo os profissionais serem removidos de seus atuais locais de trabalho ou mesmo ficarem sem emprego.

Os profissionais que possuem dois cargos acumuláveis no serviço público, com a adjunção no Município, correm o risco de não conseguirem ter compatibilidade de horários e poderão ser exonerados em um dos cargos.

Da forma como está se dando o processo, transparece que o governo do Estado de Minas Gerais desconhece ou ignora as particularidades locais e regionais, não apenas nos aspectos estruturais e financeiros, mas também da dimensão pedagógica e curricular.

4.2 - POSSÍVEIS EFEITOS/CONSEQUÊNCIAS POSITIVAS

A resolução da SEE (secretaria estadual de Educação) 4.584/2021, que dispõe sobre o projeto Mãos Dadas, traz a seguinte disposição:

RESOLVE:

Art. 1º - O Projeto Mãos Dadas se baseia na cooperação mútua entre Estado e Municípios para o desenvolvimento do ensino público no município, conforme previsto no art. 211 da Constituição da República e no art. 10, II da Lei de Diretrizes e Bases da Educação- Lei Nº 9.394/1996, e tem como objetivo a implantação de medidas de estruturação do Sistema de Educação junto aos municípios, para a descentralização do ensino, mediante a transferência da gestão administrativa, financeira e operacional, prioritariamente, do atendimento aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das unidades escolares da Rede Estadual para a Rede Municipal.

Art. 2º- São diretrizes do Projeto Mãos Dadas:

I - assegurar o atendimento a todos os estudantes, em todos os níveis de ensino, oferecendo vagas na Rede Pública de Ensino;

II - fortalecer a integração de esforços das esferas Estadual e Municipais para a concretização do funcionamento das escolas, através da celebração de convênios que garantam as condições adequadas para o atendimento aos estudantes;

III - adotar medidas, pelo Poder Público, que promovam a ampliação das oportunidades

educacionais, com vistas à redução da evasão e das desigualdades locais e regionais, com a expansão do Ensino Médio em Tempo Integral, oferta de vagas do Ensino Médio diurno e cursos profissionalizantes;

IV - valorizar os professores da rede estadual de ensino, com a oferta gratuita de cursos de formação complementar (licenciatura e pós graduação) aos professores efetivos envolvidos no processo de absorção dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, conforme adesão do município ao Projeto;

V - capacitar os profissionais da rede municipal de ensino, com a oferta gratuita de cursos de Formação Continuada em EAD, aberta aos professores, às equipes técnicas e às lideranças da Secretaria Municipal de Educação, pertinentes às suas áreas de atuação, nos municípios que aderirem ao Projeto;

VI - promover a capacitação dos gestores escolares da rede estadual de ensino, envolvidos no processo de absorção dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, conforme adesão do município ao Projeto, através da oferta gratuita de cursos de formação complementar (pós graduação);

VII - fortalecer a articulação entre as esferas Estadual e Municipais para melhor aproveitamento dos recursos e concretização das ações, realizando o acompanhamento sistemático pelas Superintendências Regionais de Ensino e Secretarias Municipais de Educação, nos municípios que aderirem ao Projeto;

VIII - promover a absorção da demanda de estudantes, prioritariamente, dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, pelos municípios que aderirem ao Projeto, de forma consensual.

Art. 3º - A adesão do município ao Projeto Mãos Dadas ocorrerá mediante o preenchimento e assinatura do Termo de Adesão, a ser celebrado com a SEE.

Art. 4º - Para a consecução do Projeto Mãos Dadas, caberá à Secretaria de Estado de Educação (SEE/MG) as seguintes obrigações:

I - promover a transferência dos encargos técnico-administrativos e pedagógicos referentes ao Ensino Fundamental para os municípios aderentes;

II - estender as medidas de assistência pedagógica da Rede Pública Estadual às escolas da Rede Pública Municipal, de acordo com a avaliação da necessidade do Município e com a disponibilidade da área competente da SEE;

III - fortalecer a articulação das Superintendências Regionais de Ensino com os órgãos municipais de educação no desenvolvimento das ações educacionais;

IV - apoiar técnica e financeiramente o município, em conformidade com o art. 182 da Constituição Estadual, na medida da disponibilidade financeiro-orçamentária, para

execução das ações do Projeto, por meio da celebração de instrumento próprio, para os objetos previstos nesta Resolução;

V - estabelecer diretrizes, orientações técnicas e acompanhar as ações relativas à movimentação de pessoal das unidades escolares envolvidas no Projeto Mãos Dadas, nos termos da legislação vigente.

Art. 5º - Para a consecução do Projeto, caberá ao Município as seguintes obrigações:

I - prever, dentro de seu orçamento anual, os recursos destinados à execução do Projeto, assim como as obrigações decorrentes do convênio celebrado;

II - garantir a denominação da unidade escolar estadual que passará para Administração Municipal;

III - zelar pela guarda e manutenção do patrimônio móvel e imóvel das unidades escolares absorvidas, de acordo com o Termo de Cessão de Uso assinado;

IV - submeter à SEE qualquer proposta de alteração na estrutura física das unidades escolares absorvidas (ampliação e manutenção) que se encontrarem fora das condições necessárias ao pleno funcionamento; e

V - providenciar a autorização legislativa a que se refere o art. 3º da Lei Estadual nº 12.768/1998, bem como todas as formalidades estabelecidas pela referida norma.

A Administração Pública, através de o Poder Executivo, não arrolou ao presente PL cópia do eventual convênio a ser assinado, assim como não especificou os termos de tal instrumento.

Segue em anexo a este parecer jurídico cópia do convênio convertido em lei nos municípios de Brazópolis/MG e Taiobeiras/MG.

A CF/88 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, nos seguintes termos:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, **os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

A lei de Diretrizes e bases da Educação (lei federal nº 9.394/96) em seu artigo 10º, incisos II e III também prevê possibilidade de cooperação entre os entes:

Art. 10º. Os Estados incumbir-se-ão de:

...

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

A iniciativa, a priori, é louvável e, em tese, garantiria uma melhor educação para o setor da educação infantil, sem sombras de dúvidas.

Porém, o assunto é metuculoso e se faz imperioso que o Poder executivo encaminhe documentação necessária, inclusive os termos do convênio a ser assinado, de forma a explicitar formalmente:

- 1) garantias de estabilidade dos servidores que serão alocados e como serão remunerados;
- 2) como serão destinados, detalhadamente, o valor de R\$ 4.182.701,13 (quatro milhões cento e oitenta e dois mil e setecentos e um reais e treze centavos);
- 3) prazo mínimo razoável de longo prazo de suporte pelo Estado e transição de responsabilidades para o município;
- 4) como será realizada transferência de todos recursos financeiros, incluindo os do FUNDEB;
- 5) explicitação de direitos e obrigações do Município e Estado.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 89/2021.

No entanto, ressalta-se que o presente PL carece de ajustes e implementação de documentação essencial acima referida, para que esta Casa Legislativa analise novamente.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Bom Despacho/MG, 31 de Agosto de 2.021.

*HELDER PAIVA DE OLIVEIRA
OAB/MG 76.632
ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL*

*SAMUEL AUGUSTO DO NASCIMENTO
OAB/MG 113.854
ANALISTA JURÍDICO PARLAMENTAR/ASSESSORIA PARLAMENTAR*