

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-044/2015 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-023/2015
CONFORME PROCESSO-211/2015**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 12/06/2015 12:03:35

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL, COM
RESSALVAS, AO PROJETO DE LEI N.
023/2015.**

Senhor Presidente:
Senhores Vereadores:

Na Justificativa verifica-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para aprovar o Plano Municipal de Educação de Gramado. Informam que a Secretaria elaborou esta proposta consultando os órgãos descentralizados, as comunidades escolares e a sociedade gramadense e que o documento também se fundamenta nas metas estabelecidas em âmbito federal que compõem o Plano Nacional de Educação para 2014 – 2024, aprovado no Congresso Nacional. Ainda que esta Plano é um importante instrumento contra a descontinuidade das políticas educacionais, como elemento capaz de fortalecer a ação planejada e contribuir para que a sociedade exerça melhor controle social em relação à atuação do poder Público.

Anexo ao projeto de lei diversos documentos foram acostados, tais como documento base e ata de audiências realizadas.

Solicitei posicionamento ao IGAM tendo em vista a complexidade da matéria que discorreu sobre os principais pontos, sendo assim:

1-) Lembra-se que a proposição versa sobre a organização e funcionamento da estrutura administrativa e dos serviços públicos locais, logo, depreende-se como legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município.

2-) Cita-se dispositivos que corroboram com a matéria da proposição:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

“Art. 6º. Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

I - organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II - elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

[...]

XXIV - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]"

“Art. 8º. Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:

[...]

II - promover o ensino, a educação e a cultura;

[...]

IX - estimular a educação e a prática desportiva;

[...]"

“Art. 35. Compete à Câmara Municipal, com a sanção do prefeito:

I - legislar sobre todas as matérias atribuídas ao Município pelas Constituições da União e do Estado e por esta Lei Orgânica;

[...]"

3-) Ainda, cabe discorrer que o Plano Municipal de Educação se dedica à área da Educação e suas premissas são:

a) O Plano Municipal de Educação decorre do Plano Nacional de Educação, construído pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014; portanto, suas linhas construtivas, no âmbito local, devem guardar sintonia com os parâmetros nacionalmente estabelecidos. Essa é uma premissa importante, pois se trata de um planejamento que ultrapassa governos e a sua proposta é constituir-se como um plano de estado, com duração de 10 anos. O alinhamento dos planos, portanto, é requisito para que seus objetivos sejam alcançados, tanto em nível estadual como em nível municipal;

b) Outro parâmetro importante também decorre da premissa de o plano ser de estado e não de governo, assim, os investimentos na área da educação têm fluxo via planos plurianuais, da União, dos estados e dos municípios, garantindo-se a sua continuidade, a partir de uma lógica de estado;

c) Também decorre do alinhamento dos planos nacional, estadual e municipal o estabelecimento de um padrão educacional que garanta o direito fundamental ao ensino de qualidade, com metas e estratégias comuns e meios sintonizados de alcance de resultados que agreguem valor ao processo de aprendizagem.

d) A base para a construção e alinhamento dos planos de educação foi constituída em 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59, que alterou dispositivos do capítulo da Educação no texto da Constituição Brasileira.

e) O Ministério da Educação, no documento “Planejamento a Próxima Década – Alinhando os Planos de Educação”, destaca que durante a elaboração do plano de educação é importante observar:

I - as diretrizes expressas no novo Plano Nacional de Educação devem ser referenciais para a elaboração das metas e estratégias, por representarem consensos historicamente construídos;

II - os planos de educação devem sempre ter foco no território, espaço no qual os poderes públicos das diferentes esferas de governo devem se articular para a garantia do direito do cidadão, tendo por eixo um padrão de qualidade socialmente referenciado;

III - os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR).

É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação;

IV - os planos devem prever meios e processos para a articulação entre as políticas sociais: educação, saúde, assistência social, sustentabilidade socioambiental, economia solidária, trabalho e renda, entre outras, com vistas a assegurar os direitos humanos a todo brasileiro;

V - os mecanismos de participação e gestão democrática na sua elaboração e avaliação devem estar presentes nas diferentes esferas e espaços educativos, escolares ou não, com especial atenção ao papel exercido pelos Fóruns de Educação.

g) As diretrizes do Plano Nacional de Educação são balizadoras para a construção das metas e estratégias a serem adotadas pelo Plano Municipal de Educação, portanto, conhecê-las é fundamental para uma compreensão mais ampla da matéria:

1. Erradicação do analfabetismo.
2. Universalização do atendimento escolar.
3. Superação das desigualdades educacionais.
4. Melhoria da qualidade do ensino.
5. Formação para o trabalho e para a cidadania.
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação.
7. Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento

às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade.

9. Valorização dos profissionais da educação.

10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental.

h) Outro detalhe importante reside na premissa de que o plano municipal de educação deve ser considerado para o município e não apenas para a rede pública de educação.

i) É oportuno lembrar o ditado “a diferença entre o remédio e o veneno é a dose utilizada”. Com isso, evidencia-se a importância do diagnóstico para a elaboração do plano municipal de educação, pois os objetivos, as metas e as estratégias a serem adotadas não podem ter suas definições distantes da realidade social sobre as quais seus resultados irão ser gerados. Portanto, é fundamental o exame detalhado das demandas educacionais, suas fragilidades, seus desafios e suas potencialidades é essencial para permitir o cotejo com a capacidade atual e futura de investimento direito da prefeitura, bem como de aporte de outras esferas federativas, viabilizando, inclusive, qualificada articulação com os demais instrumentos de planejamento, como são os casos do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

4-) O Ministério da Educação orienta a elaboração do plano municipal de educação em cinco etapas, a fim de assegurar a exigência constitucional de sua legitimação. É importante que a Comissão de Educação da Câmara verifique se houve o atendimento das etapas e quais resultados, em cada uma delas, foi apurado.

5-) Informa-se que o Documento-Base, como o nome está sinalizando, é a base para elaboração do projeto de lei que trata sobre o plano municipal de educação. Nele devem constar:

a) O diagnóstico, com a descrição geral do município, em texto simples e acessível que, nos termos indicados pelo Ministério da Educação, deve conter os aspectos mais relevantes da oferta e da qualidade da educação básica, em cada etapa de modalidade de ensino, e da educação superior, seus principais problemas e as soluções a serem adotadas, levando em conta os desafios estaduais, regionais e nacionais, tanto no campo técnico como no campo financeiro;

b) Conjunto de metas e estratégias que possuam realizabilidade e que estejam em sintonia com o Plano Nacional de Educação e com o Plano Estadual de Educação, alinhando os objetivos locais com os estaduais, regionais e nacionais;

c) Conjunto de indicadores com os respectivos responsáveis pelo seu

monitoramento e avaliação durante e ao final da década de vigência do plano.

6-) Recomenda-se à Câmara que disponibilize aos Vereadores, em especial aos que integram a Comissão de Educação, como material de apoio para o trabalho de instrução do projeto de lei que dispõe sobre o plano municipal da educação, o documento elaborado pelo Ministério da Educação denominado PLANEJANDO A PRÓXIMA DÉCADA CONHECENDO AS 20 METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, com explicações detalhadas sobre as Metas definidas no Plano Nacional de Educação, que servem de orientação para os planos estadual e municipal de educação.

7-) Cita-se algumas das Metas: Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE. Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento). Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica. Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio. Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da

vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos, na forma integrada à educação profissional. Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino. Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE. Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. 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. Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

8-) Por fim, da análise do Projeto de Lei. Quanto ao exercício da iniciativa, o projeto de lei está correto, quanto a sua apresentação, na medida em que cabe à Secretaria Municipal de Educação a elaboração de seu conteúdo, sendo, portanto, de competência do Prefeito enviá-lo à Câmara para instrução legislativa e respectiva deliberação parlamentar, estando atendidos os dispositivos da Lei Orgânica do Município de Gramado.

9-) Sobre a matéria, observa-se que o projeto de lei em questão dispôs sobre o Plano Municipal de Educação de Gramado, tendo como critério o espelhamento da Lei Federal nº 13.005, de 2014. **Do ponto de vista técnico, deve ser observado que o Anexo previsto no art. 1º do projeto de lei deve estar confeccionado considerando dados sobre a realidade do município de Gramado, em especial, sobre o ambiente educacional.** Após a exposição dos dados, devem estar posicionadas as metas, com os respectivos diagnósticos e as estratégias a serem adotadas para o atendimento dos objetivos estabelecidos.

Importante ressaltar que no documento base apresentado não consta o diagnóstico realizado pela equipe técnica quanto à realidade da educação no município, que deve ter servido de ponto de partida para elaboração das metas e estratégias a serem atingidas no próximo decênio.

É necessário que seja observado se as metas propostas no âmbito municipal estão em consonância com as metas federais e são exequíveis, a partir do diagnóstico realizado, o que demonstra a importância da sua divulgação. Cabe à Câmara Municipal, em especial aos Vereadores que integram a Comissão de Educação, examinar os diagnósticos apresentados para apurar a realizabilidade das estratégias indicadas no Anexo do projeto de lei, motivo pelo qual entende-se importante a complementação do plano apresentado. Para tal exame, é necessária a realização de reuniões de trabalho com a Comissão Organizadora e com a Equipe Técnica, via Secretaria da Educação, que trabalharam na elaboração do Documento-Base, além de audiências públicas para debater o projeto de lei com a sociedade, com ênfase ao chamamento da comunidade escolar.

10-) Especificamente quanto à realização de audiências públicas, entende-se que a realização de audiência pública pelo Poder Executivo não afasta a necessidade de discussão pública do plano de educação pelo Poder Legislativo, recomendando-se que também o Poder Legislativo providencie a realização de audiência pública.

Por todo o exposto no brilhante arrazoado do IGAM opino pela viabilidade técnica de tramitação do projeto de lei, ressaltando primeiramente o importante papel dos Vereadores na apuração da qualidade do diagnóstico, das

estratégias e dos objetivos definidos; em segundo o necessário ajuste do documento base protocolado com o projeto, eis que ao que se tem ciência não especificou o diagnóstico de acordo com a realidade da educação no município de Gramado e, ainda por fim, desde que seja realizada audiência pública para a discussão da matéria também em âmbito legislativo. Após atendida as questões acredito que cabe aos Vereadores a análise de mérito.

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral