

# CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SEDE: Rua Visconde de Abaete 232 – Alto da Boa Vista – fone3620-9788

<b>INTERESSADO</b>	<b>Secretaria Municipal da Educação de Ribeirão Preto</b>	
<b>ASSUNTO</b>	<b>Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre o credenciamento de Professores Substitutos para ministrarem aulas avulsas surgidas na Rede Municipal de Ensino de Ribeirão Preto.</b>	
<b>RELATOR</b>	<b>Marcio da Silva</b>	
<b>Parecer nº 01/2017</b>	<b>Comissão: Mista</b>	<b>Aprovado em 26/06/2017</b>

## Histórico

Segundo dados da Secretaria Municipal da Educação de Ribeirão Preto, presentes em seu site oficial, a Rede Municipal de Ensino é composta por 109 unidades escolares, que atendem alunos do Ensino Básico. Em 2016, a Rede atendeu 48.213 alunos e dispunha de 3159 professores, sendo 2.741 efetivos e 418 contratados em caráter emergencial. Apesar da pujança dos números, a Rede ainda carece de vagas e professores para atender a demanda crescente no Município.

De acordo com a Secretaria um dos graves problemas presentes na Rede é o absenteísmo docente, ou seja, as faltas pontuais de professores. Buscando solucionar o problema, a Secretaria Municipal da Educação propõe o Projeto de Lei Complementar que dispõe sobre o credenciamento de Professores Substitutos para ministrarem aulas avulsas surgidas na Rede. Segundo o Projeto (Art. 1º § 1º) “as aulas avulsas são as surgidas exclusivamente por faltas, afastamentos, aposentadorias, demissões, exonerações e serão atribuídas por prazo inferior a 30 dias”.

## Análise

O Conselho Municipal de Educação reconhece a existência do problema e compreende a necessidade de se buscar caminhos que apontem soluções para o atendimento da questão. Todavia, os dados preliminares que a Secretaria Municipal da Educação apresentou em reunião do Conselho Municipal de Educação mostram que há índices permanentes de salas de aula com professores ausentes por diversos motivos legais. Mas, não há dados suficientes para a construção de uma solução adequada.

Antes de discutir este projeto ou qualquer outro, a sociedade deve ter conhecimento e poder discutir as causas das faltas de professores, suas quantidades, e

em que localidades e períodos acontecem. Isto poderá indicar que há escolas que padecem do problema de forma mais grave – e que por isso serão mais afetadas por uma solução tal como a proposta. E de todo modo permitirá avaliar as soluções cabíveis.

Criar uma lei para resolver o problema antes destes estudos, é medida voluntarista que não merece ser levada a sério, porque não está fundada em dados suficientes e publicamente discutidos.

Assim sendo, propomos a realização desse estudo, a partir dos dados constantes dos bancos de dados da Secretaria, para sistematização dos dados necessários à tomada de decisão, considerando:

- Os dados que indiquem o déficit de professores por área: Educação Infantil (CEIs e EMEIs) e Ensino Fundamental (EMEFs, EMEFEM e CMEIs);
- Os dados que indiquem o déficit de professores por regiões da cidade (Zona norte, sul, leste e oeste);
- O índice e a média de “faltas” de professores na Rede Municipal de Ensino;
- Os dados que indiquem o déficit de professores apontando as causas do referido problema (LTS, Abonadas, Licença Prêmio, Comissionados entre outros);
- O número de comissionados existentes atualmente na Rede Municipal de Ensino, suas funções e locais de trabalho;
- Os impactos financeiros em relação a contratação destes Professores Substitutos comparativamente entre professores Efetivos e os Professores Contratados de acordo com a lei 1340;
- E dados que demonstrem o porquê de unidades escolares não possuírem déficits e outras unidades sim.

Uma questão de forma se que coloca é a inexistência de previsão legal para tal dispositivo. Segundo a comissão e o projeto de lei, a substituição prevista no projeto de lei consiste para afastamentos menores do que 30 dias, em caráter de urgência e de pagamento de acordo com a hora trabalhada, com vínculo “semilegal” com a jornada de trabalho prevista na Lei Complementar nº 2.524/2012.

Ocorre que a substituição de cargos públicos é autorizada e regulamentada pela Lei nº 8.735, de 09 de dezembro de 1993. Essa lei dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, fundamentando-se, cumpre lembrar, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. Ainda que seja uma lei federal para a administração federal, ela é usada como modelo precípua para a situação em questão, sendo inclusive copiada em partes pelo Município de Ribeirão Preto, como será visto logo adiante.

Importante frisar que a lei autoriza e regulamenta aquilo que é excepcional, pois não é possível imaginar que a falta de servidores seja algo não-excepcional, portanto, usual. Nesse sentido, aqui se tem a primeira contradição, a saber: a Constituição Federal e a Lei nº 8.735/93 não previram a substituição em caráter não excepcional, devidamente justificado. Como é de conhecimento público, os dicionários conceituam excepcional como algo que é uma exceção, anormal, tendo como sinônimo o adjetivo extraordinário, ou seja, aquilo que não é ordinário, comum.

Nas justificativas trazidas pela Secretaria Municipal de Educação estão aspectos que denotam a normalidade da situação, o que é uma contradição (*contradictio*), pois a lei não prevê a falta de professores como normalidade e ordinário. Pelo contrário, a lei prevê como excepcionalidade a ser evitada, inclusive.

O inciso IV do artigo 2º da lei supracitada confere a possibilidade de contratação de professores em caráter de substituição. O § 1º do artigo 2º trata das situações que é possível contratar professor substituto e § 2º do mesmo artigo proíbe que se exceda em 20% a contratação de professores substitutos. O artigo 4º autoriza o contrato com prazo máximo de um ano, podendo ser prorrogado desde que não exceda dois anos.

Ribeirão Preto possui uma legislação própria, assemelhada à lei federal. É a Lei Complementar nº 1.340, de 07 de junho de 2002. No artigo 1º da lei municipal se autoriza a contratação de professores substitutos, seguindo o entendimento da lei federal sobre a excepcionalidade em contraposição à normalidade e ao ordinário:

Art. 1º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito do Município de Ribeirão Preto, para fins de contratação temporária:

- I - assistência a situações de calamidade pública;
- II - combate a surtos endêmicos

III - realização de recenseamentos;

IV - admissão de professor substituto;

V - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro.

A lei também determina o tempo máximo de contrato, sendo o dobro da lei federal.

Art. 3º - As contratações serão feitas por tempo determinado, observados os seguintes prazos máximos:

I - até dois anos, no caso dos incisos II e IV do art. 1º;

II - até um ano, nos casos dos incisos I do art. 1º;

III - até quatro anos, nos casos do inciso V do art. 1º.

Em comum, além da excepcionalidade, a necessidade de contrato por algum tempo determinado, o que remete a análise ao segundo ponto a ser criticado no projeto de lei: a ausência de contrato e de tempo de contrato. O ente federado municipal não possui legitimidade e autorização legal para “criar” um tipo de serviço público à revelia das regulamentações do artigo 37 da Constituição Federal, inclusive a feita pelo próprio município. Autorizar que um professor substituto possa trabalhar para a Administração

Direta sem contrato e tempo de serviço estipulado em contrato é ilegal porque não possui previsão legal, colidindo com o Princípio da Legalidade, dispostos nos artigos 5º e 37º da Constituição Federal, os quais obrigam a Administração Pública a fazer somente o que está previsto em lei.

Cumprе ressaltar que a Administração Pública Municipal é um ente federado subordinado ao ordenamento jurídico-político brasileiro emanado do Congresso Nacional, não sendo possível regulamentar parte do artigo 37 da Constituição Federal a seu bel-prazer. Portanto, não cabe a Administração Pública regulamentar a forma de contratação de professores substitutos para professores concursados desrespeitando princípios e elementos objetivos basilares, como a necessidade da existência da excepcionalidade, do contrato de trabalho e do tempo de serviço estipulado em contrato.

Dito isto, não é possível obter logicamente outra conclusão senão quanto à inconstitucionalidade do Projeto de Lei de Contratação de Professores Substitutos, vulgo Professor-Horista. Já existe uma forma legal de contratação para professores substitutos, não podendo ser substituída por outra ou existir concomitantemente.

Ainda restariam problemas de outra ordem, como a quebra de isonomia estatutária, legal e de direitos e deveres entre professores concursados, professores substitutos e professores-horistas, inclusive salarial e de jornada de trabalho, o que é vedado pelo artigo 67 da Lei 9.394/1996.

Ainda resta lembrar à administração pública municipal que a mesma estabeleceu um Termo de Ajustamento de Conduta, o TAC nº 6.504/2009, com o Ministério Público do Trabalho, cujo objeto reside justamente na regulamentação do processo seletivo e contratação em caráter temporário de professores substitutos.

A título de exemplo, o item 2 do TAC versa sobre o firmamento de contratos por tempo determinado, relacionando-os a excepcionalidade: Firmar contratos por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público apenas nos casos de atividades exclusivamente didático-pedagógicas, desenvolvidas por ocasião de programas sociais comprovadamente dependentes de financiamento privado ou público (federal ou estadual), sem solução de continuidade, isto é, disponibilizados por períodos não superiores a 2 (dois)anos. Entretanto, mesmo constatando a ilegalidade do projeto, cabe sim analisar os motivos da falta de professores. A tarefa torna-se impossível sem dados objetivos, o que, ao que tudo indica, não foram enviados ao Conselho Municipal de Educação. O papel da comissão, da administração municipal e do conselho é descortinar Políticas Públicas de médio e longo prazo que resolvam tais situações, que não podem ser tratadas como ordinárias.

A título de exemplo, é sabido que há uma lacuna geracional entre professores. Essa lacuna geracional é fruto de uma política pública de década que privilegiou a contratação temporária como regra em detrimento do concurso público. Essa política pública privilegiava o clientelismo da Câmara Municipal, transformando a Secretaria Municipal de Educação em balcão de negociações, encerrando-se em 2013 após a derrota no legislativo do projeto de lei do executivo que propunha a prorrogação pela terceira vez de contratos temporários.

É provável que essa conjuntura incida sobre a política de recursos humanos ainda hoje, como indicam os poucos dados imprecisos de licença-maternidade e licença-saúde, ainda que o projeto verse sobre afastamentos menores de 30 dias, como a comissão deixou evidenciado quando da apresentação no EMEFEM Alfeu Gasparini.

Contudo, dados são fundamentais para o entendimento do objeto e a constituição de políticas de médio e longo prazo e visem a correção de distorções, caso a perspectiva vislumbrada no projeto de lei seja corroborada com dados e análises efetivas. Além disso, faz-necessário um conjunto de estudos comparativos com outros municípios de porte semelhante a Ribeirão Preto. Sem tais dados e estudos, qualquer projeção é mera ilação, sem vínculo com a realidade, uma vez que continuará a ser desconhecida.

Por ora, é possível concluir a inconstitucionalidade do projeto de lei pelos seguintes motivos:

- a) Inexistência de contratos;
- b) Inexistência de tempo determinado de contrato de trabalho;
- c) Inexistência da excepcionalidade;
- d) Impossibilidade do ente federado municipal produzir legislação que afronte a regulamentação do artigo 37º da Constituição Federal, a saber, a Lei 8.735/1993 (federal) e a Lei Complementar 1.340/2002 (municipal).
- e) Afronta ao Princípio da Legalidade (Artigos 5º e 37º da Constituição Federal).
- f) Afronta ao Princípio de Isonomia do Magistério (Artigo 67 da Lei 9.394/1996 e Lei Complementar 2.524/2012).

Vale ressaltar que a Secretaria Municipal da Educação já dispõe de legislação específica e adequada para resolver tal problema. A Lei Complementar nº 1340 dispõe sobre a Contratação por Tempo Determinado nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal para os Servidores da Administração Pública Direta, das Autarquias e Fundações Públicas, no âmbito do Município de Ribeirão Preto. Tais condições, também são contempladas na Lei nº 2524 que institui o Estatuto do Magistério Municipal, que em seu capítulo VI trata das Substituições.

Artigo 41 - Haverá substituição para o exercício das funções docentes sempre que se configurar ausência, a qualquer título, dos titulares de cargo da área I, do artigo 4º desta Lei.

Artigo 42 - Os professores de Educação Básica I e II, desde que habilitados, poderão substituir aulas nos anos finais do Ensino Fundamental.

Artigo 43 - As substituições de docentes na Educação Infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio serão preferencialmente exercidas por professores da Rede Municipal de Ensino de Ribeirão Preto e, se não houver, por professores contratados em caráter temporário, respeitado o respectivo campo de atuação.

§ 1º - A composição da carga horária dos Professores da Educação Básica I, II e III, contratados em caráter temporário, será em conformidade com as jornadas de trabalho dos Professores da Educação Básica I, II e III, titulares de cargo, previstas nos artigos 23 e 24 desta Lei.

§ 2º - A composição da carga horária dos Professores de Educação Básica III, contratados em caráter temporário, será em conformidade com o Anexo V, da presente Lei.

Artigo 44 - Haverá atribuição de classes ou aulas em caráter temporário sempre que surgir aulas ou classes, pela criação de novas escolas, de salas de aula, de novas turmas ou quando ocorrer aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão, desistência e readaptação do professor, ocorridas após o processo de atribuição de aulas/classes.

Artigo 45 - Haverá substituição nos afastamentos dos titulares de cargos da Área II, a que se refere o artigo 4º desta Lei.

Parágrafo Único - A substituição autorizada por meio de portaria do Chefe do Executivo, deverá respeitar a habilitação profissional e demais requisitos para exercício do cargo, devendo a designação recair sempre em integrantes do Quadro do Magistério Municipal.

Desse modo, a aprovação do Projeto de Lei Complementar proposto pela Secretaria Municipal da Educação é desnecessário e descabido. Para este Conselho, tal projeto contém um grave erro pedagógico na solução proposta.

A atuação docente na substituição eventual decorrente do afastamento temporário daquele docente a quem está atribuída a turma, não pode ser objeto de puro e simples improviso. Não faz nenhum sentido “resolver o problema” chamando-se um profissional com dedicação eventual à atividade docente, para assumir a sala. Não se trata simplesmente de “não deixar a sala de aula sem professor”. Trata-se de uma função muito difícil de exercer-se: o docente substituto não conhecerá, via de regra, o histórico da turma, suas peculiaridades, o desenvolvimento da matéria até aquele ponto, os métodos empregados pelo professor. O exercício da substituição eventual deve ser objeto de intenso planejamento e treinamento (para que o professor substituto esteja em condições de exercer bem suas atividades docentes em condições tão adversas, sempre que necessário), de modo que este tempo com o professor substituto não seja simplesmente desperdiçado. Para isto, deve-se pensar de modo sério na recomposição do corpo docente efetivo da Rede de modo a que ele próprio possa ser redimensionado para atender, com seriedade, uma tarefa pedagógica tão delicada.

O Projeto de Lei Complementar proposto introduz uma figura profissional que manterá vínculo extremamente precário com a Rede. Este docente apenas será remunerado se e quando for convocado para atuação esporádica. Necessariamente se trata de alguém que precisa trabalhar, mas que não encontra qualquer colocação no mercado de trabalho, podendo-se concluir facilmente que não se tratará dos profissionais mais bem preparados para a docência. Contrariando os princípios legais regidos pela LDB 9394/96.

Art.67 - Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III - piso salarial profissional;
- IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho.

O projeto ora proposto não contraria apenas a LDB, mas também o princípio da isonomia de tratamento previsto na Constituição Federal.

É importante destacar que criação da figura do Professor Substituto, com vínculo precário, já se mostrou danosa em outros momentos da História da Educação Pública brasileira, abrindo espaço para distorções e desvirtuamentos decorrentes do seu emprego em prejuízo da presença dos professores não eventuais, cuja contratação pode vir a ser inibida em razão do recurso à contratação massiva de eventuais, situação grave a que se viu exposto o Sistema Federal de Educação Superior nas décadas de 1990 e 2000.

## **Conclusão**

A proposta apresenta-se pífia desde o ponto de vista do planejamento, pois não se fundamenta em dados concretos, publicamente apresentados e discutidos, de um problema complexo que requer solucionamento. No tocante a ciência pedagógica, ignora-se todo o acúmulo científico acerca das dificuldades próprias do exercício da docência em substituição. Em relação a qualidade da educação, propõe-se solução simplesmente inaceitável do ponto de vista qualitativo, oferecendo, aos alunos, docentes eventuais que, embora se diga atenderão a requisitos mínimos de formação, serão sempre pessoas que a isto recorrerão em razão da situação de absoluto desemprego. Do ponto de vista laboral, cria-se a figura com vínculo extremamente precário no sistema, com potencial para ter seu uso ilícitamente expandido no futuro. Do ponto de vista jurídico-constitucional, eis que se cria função pública de caráter eventual para atender a necessidade não eventual da Administração.

Nesse sentido, este Parecer propõe:

- A realização de estudos prévios, com prazo razoável, por profissionais habilitados da Universidade de São Paulo ou de outra Universidade, com prazo de entrega e discussão pública determinados;

- A suspensão do encaminhamento do Projeto de Lei Complementar até a busca de outras soluções compatíveis com as exigências da qualidade de ensino;
- A elaboração de uma nova proposta em consonância com os resultados científicos obtidos para o setor, em conformidade com critérios internacionais de excelência;
- Encaminhamento da questão ao Ministério Público do Estado de São Paulo e ao Ministério Público do Trabalho, para acompanhamento e repressão de possíveis ilegalidades.

## Referências

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

RIBEIRÃO PRETO. **Lei Complementar Nº 2.524 de 05 de Abril de 2012.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público municipal de Ribeirão Preto e dá outras providências. Publicado no DOM de 20/04/2012.

<b>COMISSÃO MISTA CME/RP</b>
ANA LÚCIA CANHAS
BENEDITA ROSA
DANILO VALETIM
LEONARDO FREITAS SACRAMENTO
MARCIO DA SILVA
NUNO COELHO
ROMILDA DE MOURA

# CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

SEDE: Rua Visconde de Abaete 232 – Alto da Boa Vista – fone3620-9788