

ESCOLA PÚBLICA – CARGO EM COMISSÃO – ELEIÇÃO

– Nomeação para cargo em comissão de diretor de escola pública, mediante eleição pelos professores, alunos e pais de alunos. Sendo o cargo em comissão conformado à confiança do poder nomeante, não se concilia a livre nomeação com a escolha por eleição. A Constituição limita o provimento dos cargos públicos às formas previstas no art. 97, §§ 1º e 2º, não deixando margem a que seja criado processo seletivo para os cargos em comissão.

Não tendo as escolas públicas de primeiro grau a autonomia administrativa e financeira conferida à universidade, não há que cogitar da investidura em seus cargos de direção por eleição.

Representação julgada procedente e declarado inconstitucional o art. 1º da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, do Estado de Santa Catarina.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representação nº 1.473-8

Representante: Procurador-Geral da República

Representados: Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Relator: Sr. Ministro Carlos Madeira

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, e do art. 25, da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, do Estado de Santa Catarina.

Brasília, 14 de setembro de 1988. – Rafael Mayer, Presidente. Carlos Madeira, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Carlos Madeira: Por solicitação do Exmo. Sr. Governador do Estado de Santa Catarina, o Sr. procurador-geral da República oferece representação de inconstitucionalidade do art. 1º, da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, e do art. 25, da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, daquele estado.

Prescreve o art. 1º da Lei nº 6.709/85:

“Art. 1º. Os diretores das escolas públicas estaduais, nomeados em comissão, serão escolhidos por eleição na forma desta lei.”

E o art. 25 da Lei nº 6.771/86 estabelece:

“Art. 25. O vencimento dos membros do magistério terá como referência o salário mínimo em vigor no território nacional.”

Solicitadas informações, prestou-as o presidente da Assembléia Legislativa, esclarecendo que os diplomas questionados são de iniciativa do Executivo e anexando cópias de peças do processo legislativo (fls. 18-23.).

As informações prestadas pelo governador do estado, além de expressarem preocupação com a ordem administrativa, em face da situação criada com a eleição dos diretores da escola pública, manifestam que, em se tratando de cargos declarados pela Lei nº 6.709, de 12 de dezembro de 1985, cargos em comissão, *ipso facto*, são de livre nomeação e exoneração, nos termos do § 2º, do art. 97, da Carta da República. “Todavia – acrescenta o ilustre informante –, a mesma lei inibe o chefe do Poder Executivo de prover cargos pelo critério de confiança, uma vez que estabelece a eleição como critério de provimento.”

Há, assim, uma antinomia entre a lei e a norma constitucional.

“Outrossim – prossegue o governador do estado –, no que tange ao art. 25 da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, que vincula o vencimento dos membros do magistério ao SMR é – *data venia* – manifesta a inconstitucionalidade, conforme vem soberanamente decidindo esse egrégio Tribunal” (fl. 225).

O parecer da lavra do Procurador Gilmar Ferreira Mendes, aprovado pelo ilustre Procurador-Geral da República, José Paulo Sepúlveda Pertence, assim aborda a arguição de inconstitucionalidade quanto ao art. 1º da Lei nº 6.771/86:

"20. No caso em apreço, não subsiste dúvida de que o diploma impugnado afigura-se isento de qualquer vício de índole formal, sendo a iniciativa do projeto do próprio Poder Executivo (fls. 201-2 e 197).

21. Acentue-se, ademais, que toda a disciplina contida na Lei nº 6.709, de 1985, está a indicar o inequívoco propósito de definir critérios precisos de provimento dos cargos de direção escolar, mediante processo eletivo. Assim, a lei estabelece os requisitos para o exercício do cargo (art. 2º), define o colégio eleitoral (art. 4º), estabelece exigência de participação paritária entre professores, pais e alunos (art. 1º), fixa a duração do mandato (arts. 8º e 9º), disciplina os casos de vacância, admitindo inclusive a exoneração, nos casos de falta de idoneidade moral, de disciplina, de assiduidade ao serviço ou ineficiência (art. 10, § 1º).

22. Poder-se-á dizer, assim, que, se o preceito impugnado padece de algum defeito, este parece residir, exatamente, na referência aos nomeados em comissão. A disciplina emprestada à matéria pelo legislador estadual não permite afirmar que se pretendeu consagrar a *livre nomeação* como forma de provimento dos cargos de direção escolar.

23. Por outro lado, cumpre acentuar que, como ressaltado, os cargos de direção escolar não parecem ser daqueles que devam ser considerados, ontologicamente como *cargos em comissão*. Não se cuida, à evidência, de cargos 'pelos quais se transmitem as diretrizes políticas (...)' (Ferreira Filho). Tais funções não dizem respeito, propriamente, ao controle político da administração, podendo ser exercidas por integrantes do magistério estadual, habilitados em concurso público.

24. Não se vislumbra, pois, qualquer mácula na disposição impugnada" (fls. 236/7).

No tocante ao art. 25 da Lei nº 6.771/86, lê-se no parecer:

"27. O art. 25 da Lei nº 6.771/86 estabelece cláusula segundo a qual 'o vencimento dos membros do magistério terá como referência o salário mínimo em vigor no território nacional' (fl. 28).

28. O art. 98, parágrafo único, da Constituição, veda, expressamente, a vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público. 'Com isto - ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho -, o constituinte quis impedir as majorações automáticas que, estabelecidas para o Executivo, arrastariam consigo o Legislativo e o Judiciário' (*Comentários à Constituição brasileira*, p. 424).

28. Nesse sentido, é pacífica a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal" (fls. 237/8).

O parecer conclui por opinar pela parcial procedência da representação, declarando a inconstitucionalidade do art. 25 da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, do Estado de Santa Catarina.

Ao parecer foi anexado cópia do despacho do procurador-geral da República, determinando o arquivamento do expediente com que o presidente do centro de professores de Goiás argüiu a inconstitucionalidade da Lei nº 10.198, de 8 de junho de 1987, que alterou a Lei nº 9.631/84, ambas desse estado, disciplinando as eleições diretas para o provimento do cargo ou da função de diretor da unidade escolar.

É o relatório, que deverá ser distribuído aos ex-mos. senhores ministros da Corte.

O Sr. Ministro Carlos Madeira (Relator): A controvérsia à norma do parágrafo único do art. 98 da Constituição Federal, pelo art. 25 da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, do Estado de Santa Catarina, reponta de simples cotejo com a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Ponho-me de acordo com o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, para acolher, neste ponto, a apresentação.

No que tange ao art. 1º da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, do mesmo estado, há que examinar sua conformidade com os preceitos constitucionais.

Dispõe o artigo impugnado:

"Art. 1º. Os diretores de escolas públicas estaduais, nomeados em comissão, serão escolhidos por eleição, na forma desta lei."

O parecer da Procuradoria-Geral da República, como li no relatório, não vislumbra inconstitucionalidade no dispositivo, pois que, como acentua em outra passagem do parecer:

"É verdade que se o *discrimen* entre as funções de confiança e aquelas que reclamam provimento efetivo pode-se mostrar extremamente facilitado, nos casos-padrões, impõe-se reconhecer, igualmente, a existência de situações intermediárias, que preparam alguns embaraços de ordem jurídica e fáctica.

Evidentemente, não há como afirmar, com exatidão, nesses casos, a peculiar natureza política dessas funções, afigurando-se temerário, muitas vezes, asseverar a sua índole de cargo em comissão.

Daf ter-se de admitir a legitimidade das providências legislativas que, atendendo às peculiaridades de cada situação, consagram modalidades de provimento que restrinjam ou até mesmo suprimam, topicamente, eventual discricionariedade da administração. A própria expressão literal da norma constitucional não parece deixar dúvida de que a liberdade de provimento há de ser legalmente reconhecida.

Tal questão parece estar afeta, fundamentalmente, ao poder de conformação do legislador, não sendo de vislumbra qualquer vício na decisão legislativa que estabelece limites à discricção do administrador, na espécie" (fl. 235).

Não há dúvida, porém, que o cargo em comissão é conformado ao conceito de cargo de confiança dos superiores, e assim é de livre nomeação e exoneração. Como dizia Pontes de Miranda, ao comentar o art. 188 da Constituição de 1946, os ocupantes de cargos em comissão "são demissíveis *a nuto*, pela natureza da confiança que está à base da relação jurídica, ou porque a lei mesma os faz de livre nomeação e de demissão (*Comentários... v. 6, p. 343*).

Há, assim, impossibilidade entre essa liberdade de nomeação e demissão, que é da administração, e a escolha prévia em eleição, pelo voto de professores, alunos e pais de alunos, para um mandato em cargo de confiança do poder nomeante.

Na antinomia entre a forma de escolha e o provimento, o procurador da República, em seu parecer identifica como defeito o referir-se a lei a cargo em comissão, pois a "disciplina emprestada a matéria pelo legislador estadual não permite afirmar que se pretendeu consagrar a *livre nomeação* como forma de provimento dos cargos de direção escolar". Na realidade, o processo eletivo para provimento de

cargos públicos, é que é estranho às normas constitucionais sobre funcionários públicos. O § 1º do art. 97 da Carta contém a regra geral do provimento efetivo dependente de aprovação em concurso público, salvo os casos indicados em lei. E o § 2º prevê a exceção a essa regra, relativamente aos cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração. Não há previsão de nomeação para cargos em comissão por via eletiva.

Dir-se-á que não há norma constitucional que vede o processo eletivo para a escolha de diretores de escolas públicas. A Constituição não tem dispositivo proibitivo da eleição, mas, limitando o provimento às duas formas previstas no art. 97 §§ 1º e 2º, não deixa margem aos estados para que criem o processo eletivo para os cargos em comissão. Não só o item V do art. 13, como o art. 108 da Carta determinam a observância, pelos estados, das normas relativas aos funcionários públicos, que são os constantes dos arts. 97 a 105.

Cabe notar que, não tendo as escolas públicas, de primeiro e segundo graus, a autonomia administrativa e financeira conferida às universidades pelo art. 3º da Lei nº 5.540/68, não se pode cogitar de colégio eleitoral para escolha de nomes a serem submetidos à autoridade nomeante. Muito menos, a investidura por mandato. As escolas públicas fazem parte do sistema de ensino sob a administração das secretarias de educação estaduais, e como tal sua direção

há de competir a quem por livre escolha for nomeado em comissão.

Tenho assim por contrária à norma constitucional sobre o provimento dos cargos públicos em comissão (art. 97, § 2º), a regra do art. 1º da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, do Estado de Santa Catarina, pelo que o declaro inconstitucional. É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.473-8-SC – Rel.: Min. Carlos Madeira. Repte.: Procurador-Geral da República, Repdos.: Governador e Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade do art. 1º, da Lei nº 6.709, de 12 de setembro de 1985, e do art. 25, da Lei nº 6.771, de 12 de junho de 1986, do Estado de Santa Catarina. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 14.9.88.

Presidência do Sr. Ministro Rafael Mayer. Presentes à sessão, os Srs. Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Carlos Madeira e Célio Borja. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Djaci Falcão e Francisco Rezek. Procurador-Geral da República, Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence.

Administração: alavanca para mudanças sociais?

Para Guerreiro Ramos, sim.

Administração e Contexto Brasileiro,
um livro sobretudo inovador, apresenta a administração
sob um novo ângulo: o sociológico.
Imprescindível leitura a todos os que lidam
no campo administrativo, esta obra levanta
novos temas para discussões e formulações teóricas.