

Porto Alegre, 25 de fevereiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 2.278/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Santana do Livramento (RS)** solicita análise da viabilidade jurídica do Projeto de Lei municipal que cria a Escola Municipal Especial, define sua finalidade, estrutura organizacional e quadro de pessoal vinculado à unidade.

II. Análise técnica

A matéria insere-se na competência municipal para organizar e manter a educação infantil e o ensino fundamental, nos termos da Constituição Federal e da legislação educacional, e o projeto é de iniciativa do Poder Executivo, o que atende à reserva de iniciativa para normas sobre estrutura administrativa e pessoal

No plano material, a criação de escola municipal especializada para atendimento de estudantes com deficiência é compatível com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e com a Lei Brasileira de Inclusão, desde que mantida a perspectiva de complementaridade à rede regular, preservada a escolha informada da família e o melhor interesse da criança.

O projeto explicita a natureza exclusivamente pedagógica (art. 1º e art. 2º, V) e a função de polo de apoio técnico à rede, o que está alinhado com o modelo de educação inclusiva com oferta de serviços e instituições especializadas como resposta a necessidades intensas de apoio. A referência, nos documentos explicativos, a “acompanhamento clínico diferenciado” deve ser tratada apenas como atuação intersetorial com Saúde e Assistência, evitando que a escola assuma serviços clínicos próprios que extrapolem sua natureza educacional.

Em relação à organização pedagógica, a divisão em ciclos e turmas reduzidas é adequada às necessidades de educação especial. Há, contudo, uma incongruência entre a faixa etária definida no art. 1º (0 a 14 anos) e as faixas etárias efetivamente contempladas no art. 3º (a partir de 4 anos). Se o Município não pretende ofertar atendimento escolar

específico para a faixa de 0 a 3 anos nessa unidade, recomenda-se adequar o art. 1º para indicar a idade de 4 a 14 anos, ou, alternativamente, incluir no art. 3º um ciclo específico para crianças de 0 a 3 anos, de forma coerente com a política municipal de educação infantil.

Essa definição clara reduz risco de judicialização por famílias de crianças de 0 a 3 anos com deficiência que busquem vaga na nova escola.

Quanto ao quadro de cargos e funções (art. 4º), o texto menciona número de vagas e requisitos, mas o art. 5º deixa expresso que o provimento se dará por profissionais já integrantes do quadro de servidores. A interpretação mais segura é que o projeto não cria novos cargos, apenas define a lotação ideal da unidade, a ser preenchida com servidores existentes ou, futuramente, por concursados de cargos já instituídos em lei própria de carreira.

Para afastar dúvidas, é recomendável ajustar a redação do caput do art. 4º para explicitar tratar-se de “lotação máxima” da escola, e, se for o caso, incluir dispositivo esclarecendo que não há criação de cargos, mas apenas distribuição de postos de trabalho vinculados à unidade, observadas as leis de cargos e salários vigentes.

Ainda sobre o art. 4º, a expressão “provimento efetivo ou contratual específico” é problemática, pois pode sugerir contratações precárias fora das hipóteses constitucionais de contratação temporária. A contratação temporária exige lei específica que defina os casos e prazos, com base no art. 37, IX, da Constituição Federal. Para evitar leituras que fragilizem o concurso público, recomenda-se suprimir a expressão “contratual específico” ou substituí-la por “na forma da legislação de pessoal aplicável, inclusive quanto às hipóteses de contratação temporária”.

A previsão de que os cargos e funções “se destinam exclusivamente à Escola Municipal Especial, sendo vedado o remanejamento de profissionais para outras unidades, salvo em caso de excepcional interesse público” (art. 5º) é juridicamente possível, porque parte de iniciativa do Executivo, mas engessa a gestão de pessoal. Uma redação menos rígida, como “prioritariamente lotados na Escola Municipal Especial, admitindo-se remanejamento na forma da legislação de pessoal, mediante justificativa”, preservaria a especificidade da unidade sem limitar em excesso a discricionariedade administrativa para remanejamentos futuros necessários à boa gestão da rede.

O art. 6º estabelece que os profissionais da escola atuarão em “regime de dedicação exclusiva”. Deve-se ter cuidado para que essa expressão não implique, na prática, proibição absoluta de acumulação de cargos de professor ou de outros vínculos lícitos admitidos pela Constituição Federal, pois a norma constitucional confere direito à acumulação em hipóteses específicas, desde que haja compatibilidade de horários.

Para harmonizar a regra local com a Constituição, o art. 6º deve ser interpretado e, idealmente, redigido como dedicação exclusiva à unidade dentro da jornada do cargo no Município, vedando apenas que o servidor divida sua carga-horária entre múltiplas escolas da rede municipal, sem afastar as acumulações previstas constitucionalmente em outros entes ou cargos, quando houver compatibilidade de horários.

Em relação à direção escolar, o art. 7º prevê designação pela Prefeita Municipal, preferencialmente dentre servidores efetivos com experiência em educação especial. A direção de escola se enquadra em funções de direção e chefia, passíveis de provimento em comissão, e o texto não impõe eleição direta nem elimina a discricionariedade do Executivo, de modo que não se identifica afronta às normas constitucionais ou à jurisprudência sobre livre nomeação para cargos de direção.

As normas sobre gestão democrática do ensino público devem ser implementadas em âmbito de sistema de ensino, por meio de legislação e regulamentos próprios, em linha com:

Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público (...)

O projeto, ao tratar apenas da forma de designação de diretor de uma escola específica, não impede que o sistema municipal, por norma geral, discipline eventual participação da comunidade ou critérios técnicos adicionais.

No aspecto financeiro, o art. 8º indica que as despesas correrão por conta de dotações próprias da Secretaria Municipal de Educação, podendo ser suplementadas. Para plena regularidade fiscal, a implantação de nova escola e a lotação de servidores devem estar compatibilizadas com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, observando os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 169 da Constituição Federal.

Embora a norma não trate de aumento de despesa com pessoal por si só, a Câmara deve verificar, em diálogo com o Executivo, a existência de previsão orçamentária suficiente e de demonstração do impacto na despesa de pessoal, sobretudo se a criação e provimento da lotação implicarem novas nomeações.

Quanto à técnica legislativa, há conflito entre o art. 1º, que fixa o endereço específico ("Rua Almirante Barroso nº 602"), e o art. 9º, I, que remete ao regulamento "o local de funcionamento". Recomenda-se optar por um dos modelos: ou manter apenas a indicação de que a escola terá sede no Município, deixando o endereço para ato infralegal, ou ajustar o

inciso I do art. 9º para versar apenas sobre “as condições de infraestrutura da unidade”.

Tal ajuste evita que a lei tenha de ser alterada sempre que houver mudança de prédio, o que é mais coerente com o princípio da eficiência administrativa.

Por fim, a previsão de articulação intersetorial com Saúde e Assistência Social (art. 2º, V) é adequada e recomendável, desde que não se confundam atribuições de cada política pública nem se criem, por via infralegal, obrigações de atendimento clínico sem base legal e sem observância das normas do SUS. Os critérios de matrícula, avaliação e acompanhamento a serem definidos por regulamento (art. 9º, II) deverão observar as regras de inclusão, não discriminação e prioridade de atendimento estabelecidas em leis federais de educação e de proteção à pessoa com deficiência.

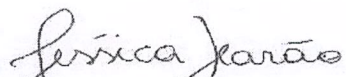
III. Conclusão

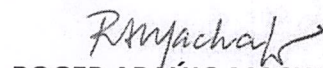
O projeto é material e formalmente compatível com a Constituição e com a legislação educacional, podendo ser aprovado, desde que observados alguns ajustes recomendáveis:

- a) harmonizar a faixa etária de atendimento (art. 1º e art. 3º);
- b) explicitar que o quadro do art. 4º trata de lotação da unidade, sem criação de novos cargos, e suprimir ou adequar a expressão “contratual específico”;
- c) suavizar a vedação de remanejamento do art. 5º;
- d) ajustar o art. 6º para não afastar acumulações constitucionais; e
- e) corrigir a técnica do art. 1º combinado com o art. 9º quanto ao endereço da escola.

Com tais aperfeiçoamentos, a Câmara pode dar seguimento à tramitação e aprovação da proposição.

O IGAM permanece à disposição.


JÉSSICA XARÃO DE OLIVEIRA
OAB/RS 99.940
Consultora Jurídica do IGAM


ROGER ARAÚJO MACHADO
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM