

## **PARECER N° , DE 2012**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2012, do Senador Cidinho Santos, que “altera a redação do art. 85 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo sobre prazo para exigência de abertura de concurso público para provimento de cargo de professor”.

**RELATOR: Senador ANTONIO CARLOS VALADARES**

### **I – RELATÓRIO**

Vem a exame nesta Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 313, de 2012, de autoria do Senador Cidinho Santos.

A proposição visa a modificar o art. 85 da Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), com o fito de reduzir o prazo fixado pelo legislador original para que o cidadão possa exigir a abertura de concurso público para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado.

O texto do dispositivo em tela define o prazo de seis anos. O intuito do PLS é reduzir esse espaço temporal para dois anos.

A cláusula de vigência, disposta no art. 2º, determina que a Lei em que resultar a propositura entre em vigência na data de sua publicação.

Ao justificar a iniciativa, o Senador Cidinho Santos argumenta que o prazo de seis anos é muito extenso. A seu juízo, um cidadão pode

esperar até oito anos para usufruir o direito conferido pela LDB, se somarmos aos seis iniciais mais dois anos necessários para realização de concurso e preenchimento da vaga. Nesse sentido, o parlamentar insta o Congresso Nacional a garantir o provimento dos cargos de professor, preferencialmente, por candidato aprovado em concurso público, nos termos da nova redação proposta.

A proposição foi distribuída para a análise deste colegiado e, em caráter terminativo, para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sem que lhe tenham sido apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar a respeito de proposições que versem sobre, entre outros temas, diretrizes e bases da educação. Assim, a matéria veiculada pelo PLS nº 313, de 2012, enquadra-se nas competências regimentalmente atribuídas a esta Comissão.

Conforme o inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, a contratação temporária de servidores públicos rege-se pelo signo da excepcionalidade. Nos termos desse dispositivo, “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

De fato, a regra no serviço público a partir da Carta de 1988 é a do concurso público, fundado no princípio republicano do mérito e no princípio democrático da igualdade de condições para o acesso aos cargos públicos a todos os cidadãos. Ora, se o que importa é o conhecimento dos candidatos e não qualquer outra hierarquia ou preconceito social para o acesso a qualquer cargo público, mais ainda isso se deve aplicar na seleção dos docentes, uma vez que o conhecimento é a matéria-prima por excelência do trabalho educativo. Nesse sentido, o esmero para selecionar os mais preparados deve ser levado ao ponto máximo na contratação de professores. O texto Constitucional, no inciso II do art. 37, prevê o concurso de “provas **ou** de provas e títulos” para investidura em cargo ou emprego público. No caso dos docentes, no entanto, a Carta Magna é mais

restritiva e assegura aos docentes das redes públicas “ingresso exclusivamente por concurso de provas e títulos”, conforme disposto no inciso V do art. 206.

Apesar disso, a realidade de nossa educação nem sempre tem trilhado, no que diz respeito à contratação de docentes, os estritos limites traçados pela Carta Magna. Diversos fatores, desde a carência de profissionais formados em determinadas disciplinas, até a baixa atratividade da carreira, têm provocado falta de professores nas escolas do País. A solução nesses casos, invariavelmente, é a contratação temporária.

Nos últimos anos, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) refletem uma melhoria na formação média do professor brasileiro. Assim, dos 2.039.261 de docentes da educação básica computados no Censo Escolar de 2011, 74% contam com formação de nível superior. O Censo da Educação Superior de 2010, por sua vez, apontava a existência no País de 315.535 docentes em instituições de educação superior (IES). Entre os docentes das IES públicas, 49,9% detém título de doutorado. Na rede privada são 15,4% dos professores com essa mesma titulação.

Não se encontram muitas informações consistentes sobre o número de professores contratados temporariamente em nosso País. De acordo com dados de 2007 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os temporários correspondem a 25,8% dos professores do setor público no Brasil, enquanto na Coreia esse percentual é de 4,4%.

O que sabemos é que a contratação temporária quase sempre vem junto com relações de trabalho precárias, rotatividade docente e formação insuficiente. Decerto, tudo isso tem reflexos na qualidade da educação. Em geral, aos contratados temporariamente não são asseguradas as mesmas garantias previdenciárias e trabalhistas. O fato é que não parecem existir razões de cunho educacional para contratar temporariamente. Os motivos são geralmente de natureza fiscal ou relativos à gestão de pessoal dos governos.

Ademais, pesquisas internacionais têm demonstrado que o docente é a principal variável explicativa da qualidade no ensino. Sistemas de educação que garantem aprendizagem e se destacam nas avaliações internacionais adotam critérios rígidos de seleção de professores, em que a

concorrência pelas vagas é acirrada. Na Coreia, os professores são oriundos do grupo formado pelos 5% dos melhores alunos da graduação e, na Finlândia, eles saem de entre os 10% de melhor desempenho na faculdade, a teor de publicação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

A necessidade urgente de melhorar o desempenho da escola brasileira passa pelo reforço de políticas de valorização profissional, como a garantia de cumprimento do Piso Salarial Profissional do Magistério, o reforço da formação inicial e continuada e o ingresso apenas por concurso público de provas e títulos.

Há de se considerar, ainda, os danos ao processo de aprendizagem advindos da situação de precariedade do vínculo do docente com a escola. Em virtude da excepcionalidade, os contratos se encerram em prazo determinado, ocasionando mudanças constantes de professores regentes de turmas, em prejuízo da continuidade do trabalho pedagógico. Em adição, não é incomum que os contratados temporariamente lecionem em mais de uma escola, com as consequências negativas que esse fato tem para a qualidade do trabalho docente.

Afirma-se que uma das características mais marcantes dos países líderes em qualidade na educação é o alto status social dos docentes. Eles são respeitados pela sociedade, recebem bons salários e correspondem no trabalho. No Brasil, ao contrário, a carreira docente tem baixa atratividade e os professores não gozam de prestígio social elevado. Espera-se que políticas de valorização como a que criou o Piso Salarial Profissional Nacional melhorem esse quadro.

A proposição em epígrafe visa a contribuir com esse movimento de valorização da profissão docente, ao ampliar o controle social sobre a forma como os professores são contratados. Pretende manter a contratação temporária como exceção, circunscrita ao mandamento constitucional que exige em primeiro lugar uma “lei”, em segundo a presença da “necessidade temporária” e, em terceiro, o “excepcional interesse público”.

Entendemos viável a possibilidade de que qualquer cidadão possa “exigir” a realização de concurso público para cargo ocupado por contratado temporariamente após dois anos. Reduzir o prazo estabelecido no texto original da LDB significa ampliar o direito e aumentar as chances

de que o dispositivo seja posto em prática. Também consideramos relevante facultar esse poder a todo cidadão, embora o projeto tenha mantido o texto atualmente em vigor, que o restringe ao cidadão “habilitado com a titulação própria”. Com essas alterações, abre-se a via para que o texto legal não se torne letra morta e institui-se uma possibilidade de participação direta do cidadão na gestão da política pública, na busca do aprimoramento do sistema de ensino, como, aliás, propugna o art. 205 da Constituição Federal. Nesse sentido, as modificações do art. 85 da LDB, com as alterações propostas, parecem-nos em sintonia com as exigências de melhoria da qualidade do ensino, com a necessidade de valorização docente e com o aumento da atratividade da carreira.

É preciso considerar que a contratação temporária de professores nas esferas estaduais e municipais ocorre conforme a legislação de cada ente federativo. No âmbito federal, essa forma de provimento está regulamentada pela Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que permite a admissão temporária de professores substituto e visitante e também de professor e pesquisador visitante estrangeiro. Em face de inovações recentes, introduzidas na Lei nº 8.745, de 1993, nos anos de 2004, 2008, 2010 e 2011, que estabeleceu prazos diferenciados para situações excepcionais de contratação, faz-se necessário emendar o texto original do projeto a fim de evitar problemas de juridicidade no projeto. Com a ressalva que ora introduzimos, por emenda, à aplicação do art. 4º da Lei nº 8.745, de 1993, evitam-se conflitos normativos que poderiam advir em casos como os de professor visitante, cujo contrato pode ser renovado por até quatro anos, e de professor substituto para suprir a falta de ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação, que pode se estender por seis anos.

No tocante à técnica legislativa, cabem duas alterações destinadas a cumprir preceitos da Lei Complementar (LCP) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis: 1<sup>a</sup>) conferir maior concisão à ementa, ao explicitar o objeto da lei e 2<sup>a</sup>) acrescentar, ao final do dispositivo alterado, a sigla “NR”, indicadora de nova redação. Tais alterações coadunam o projeto com o que determinam o art. 5º e a alínea “d” do inciso III do art. 12 da LCP nº 95, de 1998.

Desse modo, a matéria mostra viabilidade, oportunidade e relevância educacional e social e merece nossa acolhida, na forma de uma emenda que consolida todas as alterações propostas.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 313, de 2012, na forma do seguinte substitutivo:

### **PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 313, DE 2012**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para reduzir de seis para dois anos o prazo para que qualquer cidadão possa exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 85 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 85.** Qualquer cidadão poderá exigir a abertura de concurso público de provas e títulos para cargo de docente de instituição pública de ensino que estiver sendo ocupado por professor não concursado, por mais de dois anos, ressalvados os direitos assegurados pelos arts. 41 da Constituição Federal, 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os casos da Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em: 4 de junho de 2013

Senador Cyro Miranda, Presidente  
Senador Antonio Carlos Valadares, Relator