



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

**P A R E C E R      N.º      8023**

**MAGISTÉRIO.**

**Função de diretor e vice-diretor de escola.  
Designação anterior à Lei nº 8.025/85.  
Publicidade dos atos administrativos.**

Encaminha o Senhor **SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO** consulta a esta Procuradoria-Geral do Estado quanto aos "problemas de ordem funcional que têm ocorrido aos Diretores e Vice-Diretores que exerceram suas funções em datas anteriores à vigência da Lei nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, como v. g. os relativos à incorporação dos regimes especiais de trabalho, na forma do artigo 118 da Lei nº 6.672/74".

Entende-se que o pretendido é orientação sobre o pagamento de gratificação pelo exercício daquelas funções assumido antes da designação

.....

*Em*  
**Processo nº 8.774-19.00-SEC-1989.6**



- 2 -

pela autoridade competente ou antes da publicação dessa designação.

**É o relatório.**

Com a edição da Lei nº 8.025, de 14 de agosto de 1985, que estabelece o processo eleitoral para a escolha de diretores e vice-diretores de unidade estadual de ensino, já procurou o legislador melhor esclarecer a questão da investidura ou do marco inicial da investidura em tais postos.

O diretor de escola estadual será designado pelo Senhor Secretário de Estado da Educação dentre os componentes de lista tríplice que se submeteram ao regime eleitoral, com período de administração de três anos a contar de 15 de dezembro do ano da eleição.

Diz o artigo 8º:

"Art. 8º. O Vice-diretor será indicado pelo diretor devendo a designação e posse de ambos ocorrer na mesma data."

*em*

.....



- 3 -

As questões provenientes da aplicação da Lei nº 8.025 e seu decreto regulamentador - Decreto nº 30.002, de 17 de setembro de 1985, são objeto de exame específico em processo que tramita neste Órgão.

As dúvidas que se colocam no expediente, pois, dizem respeito a diretores e vice-diretores que ocuparam tais posições antes da Lei nº 8.025 e que assumiram antes da designação pela autoridade competente ou antes da publicação dessa designação.

Define JOSÉ CRETELLA JÚNIOR o ato administrativo como sendo a "manifestação da vontade da Administração, por seus representantes, que tenha por efeito imediato a aquisição, o resguardo, a transferência, a modificação ou a extinção de direitos em matéria administrativa" ("Dicionário de Direito Administrativo", Forense, 1978, p. 52).

Por ser capaz de produzir efeitos jurídicos, diz-se que o ato administrativo é um ato jurídico expedido em matéria administrativa.

Daí porque ensina HELY LOPES NEIRELLES que o ato administrativo tem requisitos necessários à sua formação, tais como competência, finalidade, forma, motivo e objeto, ao que às vezes se acresce com o

.....

cul



- 4 -

mérito e o procedimento: sem a convergência desses elementos não se aperfeiçoa o ato.

Para o mesmo Autor é importante distinguir a eficácia da operatividade do ato, esclarecendo que "a partir da conclusão do procedimento formativo a Administração está diante de um ato eficaz, isto é, apto a produzir os seus efeitos finais (...) ao passo que a exeqüibilidade é a disponibilidade do ato para produzir imediatamente os seus efeitos finais" (Direito Administrativo Brasileiro, 1987, Revista dos Tribunais, p. 119).

Quando trata dos atos administrativos individuais, HELY LOPES NEIRELLES lembra que "tais atos, quando de efeitos externos, entram em vigência pela publicação no órgão oficial, e, se de efeitos externos restritos a seus destinatários, admitem comunicação direta para início de sua operatividade ou execução" (p. 123).

Como se vê das lições precedentes, a publicação do ato administrativo não é requisito necessário à formação do ato, podendo ele tornar-se pronto para produzir seus efeitos sem a ocorrência de tal circunstância; entretanto, quando o ato administrativo individual deve produzir efeitos externos, a condição de operatividade é justamente a publicação.

.....

Enl



- 5 -

**CRETELLA JÚNIOR** define a publicação do ato como sendo a

"Divulgação da vontade do Estado por meio das vias de comunicação adequadas e credenciadas. Assim que editado pela autoridade administrativa, o ato administrativo entra em vigor, mas somente passa a ter eficácia relativamente aos administrados no momento em que dele tomem ciência, mediante a denominada publicação, modalidade do processo de publicidade do ato administrativo. Há duas formas conhecidas de publicidade do ato administrativo: a publicação e a notificação individual. Pela publicação, o ato administrativo unilateral se torna conhecido de todos, o que acontece de modo mais amplo, como no caso das leis, quando a medida é inserida em jornal oficial ou, mais restritamente, quando é afixada em quadro na própria repartição. Pela notificação individual, toma o administrado ou funcionário conhecimento do conteúdo do ato" (op. cit., p. 425).

Embora alguns administrativistas não dêem demasiada ênfase à publicação do ato administrativo, outros há como **THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI** pa-

.....



- 6 -

ra os quais, "salvo nos casos em que a publicação é expressamente dispensada, por motivo de interesse público ou defesa nacional, em todos os demais deve ter-se esta formalidade como essencial e indispensável para que o ato ou contrato administrativo possa ser executado" ("Tratado", 1955, v. I, p. 228).

Esta Procuradoria-Geral do Estado tem adotado posição assente, entendendo necessária sempre a publicação dos atos administrativos para a produção de efeitos jurídicos, especialmente quanto a situação de investidura no serviço ou em função distinta da original, como a assunção a posições de confiança (Parecer nº 4.693/81-PGE).

A linha predominante de pensamento tem tradição desde o Parecer nº 3.920, do extinto Conselho de Serviço Público, no qual seu relator Dr. JOÃO LEITÃO DE ABREU assinalava:

"São incontestes os pronunciamentos deste órgão acerca da regra a observar no tocante ao começo de eficácia dos atos administrativos. Esta eficácia se inicia, quando outra coisa não se determinar, a partir da publicação do ato no órgão oficial. Sinala-se, porém, em mais de um parecer, que a autoridade administrativa pode determinar

.....

*cul*



- 7 -

que os efeitos do ato se produzam desde data anterior a da sua publicação, desde que, com isso, não se agravem situações subjetivas de terceiros. Não suportam, no entanto, segundo outros pronunciamentos, eficácia retrospectiva os atos de provimento em cargo ou função, dados os requisitos especiais de que se reveste a investidura neles. Não basta, pois, a legitimar a retroatividade do ato administrativo, que esta não ofenda direito do administrado ou de terceiro. Certos atos existem que, pela sua peculiar natureza, são insuscetíveis de reprimenda, como acontece quando esta importaria, como no caso de provimento de cargos ou funções, em violação da lei que regula a sua prática. Não é lícito, assim, à Administração, por meio de sua declaração de vontade, suprir a falta de elementos, cuja existência objetiva seja imposta por disposição de lei."

Mais recentemente, o Parecer nº 6.028, do Procurador do Estado Doutor CAIO MARTINS LEAL, e o Parecer nº 7.286, do Procurador do Estado Doutora EUNICE NEQUETE MACHADO, na sua esteira, concluíram que a regra do artigo 4º do Decreto nº 51, de 10 de dezembro de 1895, comporta que a exequibilidade dos atos administrativos decorra do conhecimento que dele tive-

.....



- 8 -

rem os interessados e as autoridades competentes, em ambos os casos, por se terem feito presente à própria cerimônia de investidura ou posse.

O que se cuida no processo, entretanto, não dispõe de tal margem de interpretação, especialmente por estar versado em termos gerais.

Primeiramente interessa ter assente que o posto de diretor e de vice-diretor de escola tem alta relevância na comunidade. Se assim não fosse, se se tratasse de simples ato administrativo, onde sobrepairasse o interesse individual sobre o geral, razão não haveria para que a coletividade clamasse pela edição da Lei nº 8.025, que regula precisamente processo eleitoral para a escolha de candidatos a tal posição.

Por tal legislação, passou a ser inconteste que a função de diretor e vice de estabelecimento de ensino é importante para a comunidade escolar (alunos, professores e funcionários) para os pais e o administrador, todos participantes do processo eleitoral.

O interesse pessoal do destinatário do ato de designação se retrai face ao interesse maior da coletividade que tem direito a conhecer - através

.....

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior esquerdo da página.





- 9 -

da publicação no órgão oficial - o nome daquele que administrará a comunidade escolar.

É claro que há vantagens adjacentes para o membro do magistério designado para direção e vice da unidade de ensino, como os direitos provenientes da dilatação da jornada de trabalho e a própria remuneração da função (gratificação).

No entanto, sobre os benefícios funcionais decorrentes da posição, vinga o interesse superior da coletividade, que é o de ver cumprido o ciclo de operatividade do ato jurídico de investidura, com a publicidade dos atos no órgão oficial do Estado.

Não cabe aqui cogitar - mesmo porque a consulta é em tese - sobre a eventual presença de autoridade (no caso, o Secretário de Estado da Educação ou o Governador do Estado) dando posse a diretor e vice de escola para, em momento posterior, serem baixados os atos de designação, como ocorreu nas hipóteses concretas tratadas nos Pareceres nºs 6.028 e 7.286/87-PGE.

*ml* "Quem exerce atribuições de chefia sem investidura regular (falta de designação, ou designação expedida por autoridade incompetente, ou ainda, designação a que falte requisito essencial à sua validade ou

.....



- 10 -

eficácia", manifesta o Parecer nº 2.370/73-PGE, sendo funcionário público "sofre, em verdade, desvio de função, situação irregular de que não se podem extrair efeitos jurídicos. Sendo ele regularmente investido em cargo público, guarda vínculo com a Administração, submetendo-se ao regime estatutário e demais normas que regem o serviço público, não podendo, pois, beneficiar-se com situações contrárias à disciplina legal a que se subordina".

Segundo a posição oficial deste Órgão, representada pelo Parecer nº 2.370/73, o membro do magistério que assume como diretor ou vice de estabelecimento escolar antes da designação pela autoridade competente reputa-se em desvio de função; também em desvio de função se encontra aquele que passa a exercer a chefia antes da publicação da designação. Por esse mesmo entendimento há a constatação de uma situação irregular "de que não se podem extrair efeitos jurídicos".

Cumpram-se, aliás, que a Lei nº 7.597, de 28 de dezembro de 1981 (que dispõe sobre a gratificação de que trata o artigo 70, item I, letra "a", da Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974), muito anterior à Lei nº 8.025, portanto, nos artigos 3º, § 2º, 4º, 5º e 7º, fala em "designação" de membro do magistério para exercício da função de diretor e vice de unidade escolar.

*ml*

.....



- 11 -

A utilização de tal vocábulo técnico-jurídico peculiar do Direito Público já prescrevia para o administrador a obrigatoriedade da formalização da chefia de escola, mediante a expedição do ato competente.

O mesmo Diploma Legal, no artigo 3º, quando trata da alteração da jornada de trabalho, estabelece que "o membro do magistério que for investido na função de Diretor de unidade escolar considerar-se-á convocado" para regime de trinta e três ou quarenta e quatro horas (hoje trinta e quarenta horas, respectivamente), conforme os turnos de funcionamento da escola.

A Lei é clara: a convocação depende da investidura e não há que se falar em investidura antes da designação pela autoridade competente ou antes da publicação da designação.

**EM VISTA DO EXPOSTO**, concluo que diretores e vice-diretores de estabelecimento de ensino que ocuparam tais posições antes da Lei nº 8.025 e que assumiram antes da designação pela autoridade competente ou antes da publicação dessa designação no órgão oficial não têm direito ao pagamento da gratificação correspondente.

**É o parecer.**

Porto Alegre, 31 de julho de 1989.

**ELAINE DE ALBUQUERQUE PETRY,  
PROCURADOR DO ESTADO.**

Processo nº 08774-19.00/89-6-SEC

Acelhe as conclusões do PARE-  
CER nº 8023, da procuradoria de  
Pessoal, de autoria da procuradora  
do Estado Doutora SÉLIA DE ALBU-  
QUERQUE PETRY.

Restitua-se o expediente ao  
Excelentíssimo Senhor Secretário  
de Estado da Educação.

Em 31 de julho de 1989.

  
MANOEL ANDRÉ DA ROCHA  
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

JADP/S