



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

PARECER DA PROCURADORIA JURÍDICA

Projeto de Lei Complementar nº 9/2026

Autor: Chefe do Executivo

Assunto: Dispõe sobre a alteração dos cargos de Diretor de Escola, Vice-Diretor e Coordenadores Pedagógicos da rede municipal de ensino, constantes do Anexo II da Lei Complementar nº 060, de 18 de janeiro de 2011, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. PARECER JURÍDICO SOBRE PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ALTERAÇÃO EM PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO. CARGOS DE DIREÇÃO ESCOLAR. PROVIMENTO EM COMISSÃO MEDIANTE ELEIÇÃO INTERNA. LISTA TRÍPLICE. AFRONTA AO ART. 206, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. INTERPRETAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E DO SUPREMO TRIBUNAL E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADOÇÃO DE MODELO INCOMPATÍVEL COM O REGIME DE CONCURSO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE ESCOLHA ELABORADA POR VOTAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. OPINO PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI.

I- DO RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em análise nº 9/2026 de autoria do Chefe do Executivo, Prefeito Fábio Paschoalinoto, tem como escopo: “Dispõe sobre a alteração dos cargos de Diretor de Escola, Vice-Diretor e Coordenadores Pedagógicos da rede municipal de ensino, constantes do Anexo II da Lei Complementar nº 060, de 18 de janeiro de 2011, e dá outras providências.”

Quanto ao processo legislativo, a matéria foi protocolada no dia **13/4/2026** e até o momento não foi lida no expediente.

Não há pareceres das comissões permanentes.

Instruem o projeto, no que interessa:

- (i) Minuta do Projeto de Lei Complementar nº 9/2026**
- (ii) Justificativa**
- (iii) Ofício Recebido nº60/2026- Secretário de Educação**



CÂMARA MUNICIPAL DE **MERIDIANO**

Inicialmente, deve-se salientar que ainda nesta Casa não há controle de fluxo de entrada e remessa de expedientes ou norma regulamentadora de fluxo, prazos e definição do momento oportuno do parecer da procuradoria jurídica. Seja antes do envio do projeto para a análise das Comissões, seja depois da análise das comissões com o devido encaminhamento.

A procuradoria, quando possível, emite seu parecer antes da reunião das comissões. Caso necessário e solicitado, é possível o reenvio para novo parecer diante da pertinência verificada pela secretaria em comento e autonomia da procuradoria, enquanto não normatizados os devidos trâmites desta e a legislação que cria o órgão e a carreira da procuradoria jurídica.

Recebido o projeto de lei e remetido a esta procuradoria para emanar parecer, o qual, salienta-se, consiste em parecer de caráter **não vinculante e apenas opinativo** sobre os fundamentos jurídicos e legais sobre o tema.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente em caráter meramente informativo e para elucidação da leitura do parecer em questão será a presente fundamentação dividida em partes: **I-** Análise da competência da iniciativa da matéria; **II-** Análise do histórico da matéria; **III-** Análise da viabilidade jurídica, legal e constitucional da matéria **IV-** Técnica Legislativa.

DA ANÁLISE DA COMPETÊNCIA DA INICIATIVA DA MATÉRIA

A análise da competência da iniciativa da propositura deste projeto de lei que consiste em regulamentar, alterar e modificar o plano de carreira do magistério, especificamente no Anexo II da Lei Complementar nº 60/2011.

No tocante ao seu objeto a presente projeto de lei possui o condão de modificar ao anexo II do plano de carreira, alterando assim em suma a forma de provimento dos cargos em comissão (diga-se confiança) e os requisitos de provimento.

O artigo 82, caput da Lei Orgânica Municipal disciplina que cabe ao Município, entendido esse pela junção do Poder Legislativo e Executivo a instituição do regime jurídico único e planos de carreira dos servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Por interpretação histórica a expressão “Município” consistiria na junção dos dois poderes atuantes, conquanto não se pode afastar que o texto da Lei Orgânica apresenta interpretações dúbias e necessária uma melhor redação.

Nesse sentido também pode o texto ter sido elaborado na intenção do legislador originário estipular a competência apenas do Poder Executivo quando faz a menção de Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Dito isso, diante da dubiedade existente não se pode dizer que não é competência do Município enquanto entendido pelo Poder Executivo realizar modificações, instituir ou criar plano de carreira de seus servidores.

Por fim, caso haja interpretações diversas sobre a competência da matéria, esse ainda seria concorrente pela interpretação ampla do texto legal e assim também não acarretaria nenhuma ilegalidade.

Diante disso não se verifica irregularidade normativa na **iniciativa** da matéria pelo Poder Executivo, visto estar abarcada pelo artigo 45 e seguintes da Lei Orgânica Municipal.¹

Passa-se, então, à análise dos demais requisitos formais atinentes ao processo legislativo, em especial, o regime inicial da tramitação da matéria, o processo de votação a ser utilizado e o quórum para sua aprovação.

O regime inicial de tramitação é o ordinário. A deliberação acerca deste Projeto de Lei Complementar deve ser realizada pela CJR² e CESAS³.

O processo de votação é o **nominal** (artigo 197, II e §3º, alínea “c” do RI).

O quórum de aprovação é **maioria absoluta**⁴ (art. 44 da LOM).

Ocorre que como foi apresentado em forma de lei complementar, o quórum de aprovação é por **maioria absoluta**, conforme art. 44 da LOM.

Portanto na inexistência de menção expressa sobre o quórum de aprovação pelo R.I. e existência na LOM deve ser entendido pela regra, qual seja maioria **ABSOLUTA**.

Desse modo sendo o quórum para aprovação por maioria absoluta deve ser realizada a **votação de forma nominal** seguindo a normativa prevista no artigo 197, II, §3º, alínea “c” do Regimento Interno desta Casa de Leis.



Art. 197 - São três os processos de votação:

I - Simbólico;

II - Nominal;

III — Secreto.

§ 1º - No processo simbólico de votação, o Presidente convidará os Vereadores que estiverem de acordo a permanecerem sentados e os que forem contrários a se levantarem, procedendo, em seguida, à necessária contagem dos votos e à proclamação do resultado.

§ 2º - O processo Nominal de votação consiste na contagem dos votos favoráveis e contrários, respondendo os Vereadores “sim” ou “não”, à medida que forem chamados pelo 1º Secretário.

§ 3º - Proceder-se-á, obrigatoriamente, à votação nominal para:

a) votação dos pareceres do Tribunal de Contas, sobre as contas do Prefeito;

b) composição das Comissões Permanentes;

c) votação de todas as proposições que exijam “quórum” de maioria absoluta ou “quórum” de 2/3 (dois terços) para sua aprovação.

¹ <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/9/leiorganica.pdf>

² Comissão Justiça e Redação - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/1>

³ Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social - <https://sapl.meridiano.sp.leg.br/comissao/4/composicao>

⁴ Maioria Simples – art. 193, § 3º - A maioria absoluta corresponde ao primeiro número inteiro acima da metade de todos os membros da Câmara



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Posto isso, no presente ponto, o parecer opina por não se vislumbrar ilegalidade na iniciativa da matéria.

ANÁLISE DO HISTÓRICO DA MATÉRIA

A norma a ser alterada é a Lei Complementar nº 60/2011, disponibilizada em sua íntegra no SAPL.

O projeto de lei em comento com algumas alterações foi proposto pelo Poder Executivo nos anos de 2024/2025, sendo retirado de tramitação pelo autor. No caso do último ano (2025) a Procuradoria desta Casa de Leis havia manifestado seu parecer no âmbito da primeira versão apresentada, após houve apresentação de substituto ao projeto de lei complementar nº 12/2025 e, posteriormente, apresentada emenda.

Superado isso, o projeto foi retirado de tramitação pelo autor, terminando seu processo legislativo naquela Sessão Legislativa (1ª Sessão Legislativa da 16ª Legislatura).

Na atual Sessão Legislativa há a apresentação de projeto de lei de grande similitude sob nº12/2025 e seu substitutivo legal, ressalvado alterações pontuais.

I- ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA, LEGAL E CONSTITUCIONAL DA MATÉRIA

Adotando em parte a fundamentação constante no parecer emandado anteriormente, contudo, com base em aperfeiçoamentos técnicos de entendimento desta Procuradoria apresenta o parecer sobre respectivo projeto.

Ressalte-se que a interpretação jurídica é dinâmica, devendo acompanhar a evolução normativa e doutrinária, de modo a permitir uma aplicação mais precisa e eficaz dos dispositivos legais envolvidos.

O projeto propõe que tais cargos: “Diretor de Escola, Vice – Diretor de Escola e Coordenador Pedagógico de Ensino Fundamental e Coordenador Pedagógico de Ensino Infantil” continuem sendo providos por cargos de confiança, mediante eleição interna na unidade escolar, com posterior nomeação pelo Prefeito Municipal.

O marco constitucional e infraconstitucional delimitado pelo artigo 206, inciso V da CF estabelece que:

Art.206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso **exclusivamente** por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Lei nº 14.817, de 2024) (grifo nosso)

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), ao tratar da gestão democrática do ensino, dispõe em seu art. 14: Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios”.

No que tange a participação popular relacionada ao VAAR consistente na complementação que seria distribuída às redes públicas de ensino caso cumpram as condicionalidades de ensino.

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; (grifo nosso)

Ressalta que esta não é a única condicionalidade para ser preenchida pelo Município para conseguir ter direito ao VAAR.

Discorrendo sobre os artigos mencionados podemos tirar as seguintes indagações: a) a Constituição Federal estabelece como forma de valorização dos profissionais da educação, o plano de carreira com ingresso exclusivo por concurso público; b) a Lei de Diretrizes e Bases da Educação dispõe sobre a participação da comunidade escolar local; c) a lei nº 14.113/2020 coloca em pauta condicionalidade referidas no caput do artigo 14 ao provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho dentre outros fatores.

Contudo a temática é bem problemática e demanda cuidado no manejo e discussão dos projetos de lei.

O artigo 206, V da Constituição Federal delimita de forma clara e expressa a realização de concurso público, nesse sentido o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em último relatório de Fiscalização apontou irregularidades advindas desde o exercício de 2023 – TC 004363.989.23.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Mês: 8	Tema: Escolas em Tempo Integral
Fiscalização Ordenada nº	IV/2023
TC e evento da juntada	TC-016565.989.23, evento 8
Irregularidades verificadas:	<ul style="list-style-type: none">- O Plano de Educação da rede não definiu periodicidade para aferir a evolução do cumprimento da meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE);- Não houve avaliação da meta 6 do PNE (Ensino Integral);- Na rede escolar não há regulamentos que garantam educação em tempo integral (regular e atendimento especializado) para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, na faixa etária de 4 a 17 anos, não observando a meta 4 e a estratégia 6.8 do PNE;- A rede municipal não possui regulamento de atuação integrada para atendimento aos alunos com indicativos de violência familiar ou vulnerabilidade social;- Não há regulamento que oriente/defina o atendimento terapêutico aos alunos que apresentam dificuldades e/ou transtornos de aprendizagem;- A rede não possui o custo operacional por aluno em escola de tempo integral;- Há professores que atuam na área administrativa;- Não há critérios para a realização de visitas da equipe de supervisão de ensino na rede;- A forma de provimento do cargo de Diretor é em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, <u>descumprindo o inciso V do artigo 206 da Constituição Federal</u>;- A escola visitada não oferece espaços destinados às atividades complementares de Cultura e Artes;- Não há professores na escola visitada que tiveram ampliação progressiva da jornada para lecionar em uma única unidade escolar, conforme orienta a estratégia 6.1 do PNE;- A escola visitada não conta com laboratório de ciências e sala multiuso (música, dança e artes);- As instalações, em linhas gerais, não estão em boas condições, com destaque para as infiltrações no Anfiteatro;- Não há Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB).

Mesma sistemática de atuação consta no relatório do controle interno⁵ emitido em agosto e setembro de 2024 quando a controladoria interna apontou a irregularidade fl.88.

No tocante à Educação do Município, verificou-se que norma municipal está violando o art. 206, V, da Constituição Federal. Isso porque o provimento de cargo de Direção e Coordenação das escolas, até os dias de hoje são em comissão, desrespeitando a normativa prevista, qual seja, concurso público. De imediato, oriento o Prefeito Municipal regularizar a norma municipal, para ser compatível com a Constituição Federal.

Tanto o Tribunal de Contas como o controle interno do Poder Executivo naquele período apontaram a irregularidade de monta constitucional como é amplamente conhecida.

Ainda nesse passo o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o princípio da eleição não é passível para delimitação de cargos de confiança, colacionado no projeto em questão.

Para a Suprema Corte a escolha de dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar é inadmissível, pois seriam cargos em comissão e suas respectivas nomeações são de competência exclusiva do Chefe do Executivo, por ofensa aos artigos 2º, 37, II, 61, §1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF.

⁵ Relatório do Controle interno – Poder Executivo – Meridiano – base agosto e setembro de 2024 – aba **prestação de contas**- parecer do controle interno



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 308, inc. XII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Normas regulamentares. Educação. Estabelecimentos de ensino público. Cargos de direção. Escolha dos dirigentes mediante eleições diretas, com participação da comunidade escolar. Inadmissibilidade. Cargos em comissão. Nomeações de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 2º, 37, II, 61, § 1º, II, "c", e 84, II e XXV, da CF. Alcance da gestão democrática prevista no art. 206, VI, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. Voto vencido. É inconstitucional toda norma que preveja eleições diretas para direção de instituições de ensino mantidas pelo Poder Público, com a participação da comunidade escolar. Decisão

Decisão

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, licenciados, os Senhores Ministros Joaquim Barbosa, Menezes Direito e, neste julgamento, o Senhor Ministro Eros Grau. Plenário, 12.08.2009

Portanto eleições para os cargos comissionados ou funções de confiança são modalidade inconstitucional, sejam diretas ou indiretas, pois violam a competência do Poder Público, no caso o Executivo, na nomeação desses profissionais.

Em rápida pesquisa no sistema gov.br na aba "acesso à informação-perguntas frequentes" é possível verificar o seguinte questionamento: **Qual deve ser a natureza do cargo de diretor(a) escolar na rede de ensino?**

A resposta obtida consiste: "O cargo ou função de gestor(a) escolar pode ser de natureza efetiva com provimento por meio de concurso público ou de livre nomeação e exoneração."

Esse é o entendimento do site do governo federal que submete a divergência perante a Constituição Federal ou ainda deixa em aberto tal sistemática. Ainda que produzido por inteligência artificial que deve ser considerado com ressalvas em documentos e entendimentos à título de informação.

É verificado que cidades da região do município de Meridiano já optaram em quase sua totalidade de seu quadro de gestores escolares pela realização de concursos públicos para que os diretores, vice-diretores e coordenadores sejam de provimento efetivo.

Nesse sentido citam-se municípios como Votuporanga, Fernandópolis, Parisi e Urânia, bem como demais municípios de todo o Estado de São Paulo estão seguindo as determinações do TCESP sobre a forma de provimento efetivo para os cargos objeto do projeto de lei.

Portanto, considerando os limites traçados pela Constituição, os registros do controle interno da Prefeitura Municipal e as deliberações contidas no Relatório de Fiscalização referente ao exercício de 2023, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, verifica-se que o Poder Executivo, em tese, tem desconsiderado as recomendações formuladas, adotando postura dissociada das diretrizes fixadas pelos órgãos de controle externo.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

A justificativa que acompanha o projeto de lei carece de razoabilidade jurídica, sobretudo porque, se fosse legítima e efetiva, não haveria a ampla adesão de outros municípios ao modelo de provimento efetivo por meio de concurso público para os cargos de direção escolar (coordenação).

Além disso, as justificativas não se enquadram e muito menos debatem os apontamentos realizados pelos órgãos de controle externo e de fiscalização interna, colocando por certa estranheza o projeto apresentado.

Embora o projeto proponha a escolha dos diretores mediante processo eletivo junto à comunidade escolar, mantém-se, de fato, o caráter de confiança do cargo, o que contraria o entendimento consolidado na jurisprudência e nos dispositivos legais federais, em especial, os decorrentes da nova regulamentação do Fundeb, que condicionam o provimento ao cumprimento de critérios objetivos, mediante processo seletivo público, sob pena de comprometimento da regularidade da aplicação dos recursos vinculados ao fundo.

Nesse sentido o projeto de lei analisado mantém a forma de provimento dos cargos de direção escolar como cargos de confiança, ainda que a escolha se dê por meio de eleição entre os pares da comunidade escolar com posterior escolha pelo Chefe do Executivo.

Posto isso a modalidade de concurso público consiste na modalidade prestigiada pela Constituição Federal (art.206, V da CF), apontada pelos órgãos de controle externo (TCESP) e controladoria interna do município e a mais adequada nos termos jurisprudenciais, legais e constitucionais.

A modalidade de provimento sugerida no projeto, baseada em escolha política a partir processo eletivo interno, revela-se incompatível com as exigências legais e constitucionais atualmente vigentes. Tal inadequação pode acarretar, dentre outras consequências:

Classificação da despesa como irregular, diante da aplicação indevida de recursos do Fundeb;

- Possível emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas do Executivo;
- Imputação de responsabilidade pessoal aos agentes públicos envolvidos na ordenação das despesas, nos termos da legislação aplicável.

Anexa ao parecer diversas decisões do TCESP consignando e recomendando que a forma de provimento dos cargos de diretores e demais sejam de provimento efetivo (1541/006/07⁶; TC-001541/006/07⁷).

E, por fim, a decisão expressa de inconstitucionalidade de eleição para os cargos de confiança já consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

No mesmo sentido a condicionalidade do VAAR, diga-se, a constante no inciso I do artigo 14 da Lei nº 14.113/2020, não prioriza os cargos comissionados para a gestão das unidades escolares.

⁶ <https://www.tce.sp.gov.br/jurisprudencia/exibir?proc=1541/006/07&offset=0>

⁷ https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/1/0/148015.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Posicionamento este é obtido pela interpretação da legislação, sendo que a forma de provimento de gestores escolares mencionado pelo inciso consiste na via concurso público, ou seja, provimento efetivo.

E caso não seja, demandaria cumprir a condicionalidade o candidato ao posto de gestor ser submetido a uma avaliação de mérito e desempenho, por exemplo, processo seletivo de provas e/ou provas e títulos e dentro desse processo de avaliação tenha participação da comunidade escolar.

Portanto, o provimento por cargos efetivos cumpre a condicionalidade requerida pelo VAAR, cumpre o disposto no texto constitucional, atende o apontamento do TCESP, soluciona a constatação do Controle Interno do Município e auxilia ao FUPREM a minimizar seu déficit atuarial frequente com o ingresso de novos servidores efetivos ao município.

Após a fundamentação o próximo passo é o prosseguimento do projeto para análise das comissões permanentes, em especial o trâmite inicial da CJR.

TÉCNICA LEGISLATIVA

Nesse ponto, o Projeto de Lei Complementar nº 9/2026 está elaborado de acordo com os procedimentos e normas redacionais específicas (Lei Complementar Federal nº95/98), que regem a redação dos atos normativos.

A adequação **não** remete ao conteúdo normativo, jurídico e constitucional do mérito.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o presente projeto de lei não atende aos pressupostos legais, pois possui **inconstitucionalidade** conforme amplamente apresentado e fundamentado no parecer e deve ser enviado as Comissões Permanentes citadas para a manifestação pertinente e, posteriormente, caso seja oportuno, para sua deliberação em plenário, ressalvada a autonomia delas em emanar parecer contrário.

Assim, as Comissões competentes deverão tomar ciência do presente parecer para a manifestação que entenderem pertinente e, oportunamente, para deliberação em Plenário, ressalvada a autonomia para emissão de entendimento diverso.

Saliento, ainda, que o parecer jurídico constitui meio de subsídio técnico aos nobres vereadores, conquanto **não é vinculante**, podendo e devendo os vereadores exercerem seu juízo de discricionariedade e vontade nas tomadas de decisões. Seja concordando ou discordando, pois isso é a democracia e os nobres vereadores são os representantes eleitos pelo povo.

No mais coloco-me à disposição para eventuais dúvidas e novas solicitações.

É o parecer, sub censura, com base nas informações apresentadas e nos documentos anexos, sem embargo de outras opiniões.



CÂMARA MUNICIPAL DE
MERIDIANO

Meridiano-SP, 27 de abril de 2026.

CAIO VINÍCIUS CAETANO VELHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB/SP 440.312