

PARECER Nº 884/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 19.406/2024

Autoria: Vereadora Michelly Alencar

Ementa: Projeto de lei que “Dispõe sobre a inserção de profissionais de Serviço Social e de Psicologia na rede pública de ensino público do Município de Cuiabá”.

I - RELATÓRIO

A autora informa que pretende, com a proposição, proporcionar ambiente escolar mais inclusivo, acolhedor e eficiente por meio do atendimento das necessidades emocionais e sociais dos alunos.

Justifica que:

“os Profissionais de Serviço Social e Psicologia são capacitados para identificar e intervir em questões emocionais e sociais que afetam o aprendizado e o desenvolvimento dos alunos. A presença desses profissionais na escola permite a oferta de suporte psicológico e social contínuo, fundamental para o enfrentamento de problemas como ansiedade, depressão, e situações de abuso ou negligência.”

Indica que se fundamenta em estudo da Organização Mundial da Saúde realizado em 2019, cuja conclusão foi a de que 14% (quatorze) por cento dos adolescentes do mundo convivem com algum transtorno mental. Acrescenta que os transtornos mentais são a principal causa de incapacidade, além de diminuir a expectativa de vida das pessoas com condições graves de saúde mental.

Argumenta que o processo atende aos requisitos técnico-jurídicos do processo legislativo, merecendo aprovação desta Casa.

É o relatório

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Pretende a autora estabelecer a obrigatoriedade de lotação de profissionais de serviço social e psicologia nas unidades escolares da rede pública de educação básica do Município de Cuiabá, além de criar atribuições para os referidos profissionais.

Destaca-se, sem delongas, que a despeito da notável faceta de responsabilidade social



advinda do projeto, posto que é inequívoca a melhoria no ambiente escolar a partir da atenção à saúde mental, **a propositura incorre em vícios** de juridicidade provenientes da tratativa de assuntos cuja competência legislativa compete ao Prefeito Municipal.

Primordialmente, cumpre destacar que a competência legislativa municipal é regida pelas regras constitucionais de descentralização política e direcionada pelo critério do interesse local, consoante **o art. 30, I e II da Carta Magna**. A Constituição Estadual, por sua vez, define que o Município se organizará de acordo com os seus preceitos e os da Constituição Federal:

Art. 173. O Município integra a República Federativa do Brasil. (..)

§ 2º Organiza-se e rege-se o Município por sua lei orgânica e demais leis que adotar, com os poderes e segundo os princípios e preceitos estabelecidos pela Constituição Federal e nesta Constituição.

Assim, o paradigma que estrutura a atividade legiferante municipal no que diz respeito ao exercício de sua competência suplementar consiste em suprir os tópicos imprescindíveis para o exercício de sua competência material privativa, restando assinalar que a matéria **relativa à prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica** é assunto sobre o qual a União já legislou a respeito por meio da **Lei nº 13.935/2019 e da Lei nº 14.819/2024**, que “Institui a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares”.

A vigência desta norma no ordenamento jurídico pátrio corrobora a prescindibilidade de lei municipal sobre o tema. Falando como Fernanda Dias Menezes de Almeida:

(...) terá cabimento a legislação municipal suplementar quando o exercício da competência material privativa do Município depender da observância de normação heterônoma. Isto poderá ocorrer em relação à legislação federal e à legislação estadual. Quanto à legislação federal, o Município complementarará ou suprirá normas gerais da União ao exercer, por exemplo, a competência privativa de instituir os próprios tributos. De fato, a instituição de tributos, por qualquer das esferas, se deve pautar pelas normas gerais de Direito Tributário postas pela União. Nesse caso, o Município estabelecerá as normas tributárias específicas (competência complementar) e poderá até mesmo editar normas gerais, admitindo-se, em tese, que à União se omitta em expedi-las (competência supletiva). É possível ainda a legislação suplementar do Município nas hipóteses em que, para o atendimento de competência material privativa, o Município tenha que observar lei federal que à União caiba editar no exercício de sua competência legislativa plena. (Competências na Constituição de 1988", 2.ª ed., São Paulo, Atlas, p. 156)



Ressalte-se que, embora a proposição remeta à Lei nº 13.935/2019, a matéria ultrapassa os limites da norma federal e adentra no regime jurídico dos servidores ao descrever atribuições e impor lotação. Nesse sentido, a referência à Lei federal não é suficiente para aferir caráter de legislação suplementar, nos moldes estipulados pela Constituição Federal.

Além do mais, não cabe no sistema normativo uma lei para assegurar o cumprimento de outra lei, cujos comandos já são de caráter obrigatório.

Na esfera da Lei Federal o que a autora pretende já foi criado com efeito vinculativo, obrigatório e com prazo estipulado para seu cumprimento, não havendo espaço para que uma lei municipal tenha o condão de fazer valer a aplicação da norma nacional.

Vejamos o que dispõe a Lei Federal e a proposta da autora:

LEI 13.935/2019 - Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica.

Art. 1º As redes públicas de educação básica contarão com serviços de psicologia e de serviço social para atender às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação, por meio de equipes multiprofissionais.

(...)

Art. 2º Os sistemas de ensino disporão de 1 (um) ano, a partir da data de publicação desta Lei, para tomar as providências necessárias ao cumprimento de suas disposições.

Projeto de lei que “Dispõe sobre a inserção de profissionais de Serviço Social e de Psicologia na rede pública de ensino público do Município de Cuiabá”.

Art. 1º Fica assegurado a inserção de profissionais de Serviço Social e Psicologia nas unidades escolares da rede pública de educação básica do Município de Cuiabá, atendendo às necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação por meio de equipes multiprofissionais, nos termos da Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019.

Neste caso, cabe ao membro do Poder Legislativo o exercício da função típica de



FISCALIZAÇÃO requerendo informações acerca do (des)cumprimento do prazo estabelecido em lei para implementação de tal política pública educacional e não a sobreposição de norma.

Não bastasse o insuperável obstáculo retro apontado, a **propositura alvitrada pretende determinar a lotação e a atribuição dos servidores públicos** profissionais de serviço social e psicólogos, **providência juridicamente vedada**, pois nesses casos a **iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo**, conforme ilustrado na sólida **lição doutrinária de Ives Gandra Martins:**

“(…) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, pôr as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

*Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional”. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil, vol. 4, tomo I.** São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387).*

A propósito das funções dos Poderes, estabelece a **Constituição do Estado de Mato Grosso:**

(...).

Art. 195 O Prefeito poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - matéria orçamentária e tributária;

*II - **servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;***

*III - criação, estrutura e **atribuição** de órgãos de Administração Pública municipal;*

(...).

Nesse caso o **projeto da autora** se imiscui flagrantemente nas prerrogativas constitucionais



do Chefe do Poder Executivo, vide os dispositivos abaixo transcritos:

“Art. 1º (...)

§ 3º Os profissionais de que trata esta lei serão lotadas na rede pública de educação básica do sistema de ensino da Secretaria Municipal de Educação de Cuiabá.

Art. 2º Os profissionais de Serviço Social e Psicologia, irão compor a equipe multiprofissional da educação, e terão de forma conjunta as seguintes atribuições: (...)

Art. 3º Os profissionais de Serviço Social da rede pública de educação básica terão como atribuição: (...)

A respeito do tema, registra-se que a orientação decisória dos tribunais, já sob a égide dos parâmetros hermenêuticos inaugurados pelo Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, corrobora a percepção de que o tratamento de atribuições de servidores públicos fere o princípio da separação dos poderes, fulminando a validade do pretense ato normativo em análise:

STF - TEMA 917: Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

STF. Constituição e o Supremo: Processo legislativo: normas de lei de iniciativa parlamentar que cuidam de jornada de trabalho, distribuição de carga horária, lotação dos profissionais da educação e uso dos espaços físicos e recursos humanos e materiais do Estado e de seus Municípios na organização do sistema de ensino: reserva de iniciativa ao Poder Executivo dos projetos de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (art. 61, II, § 1º, c). [[ADI 1.895](#), rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-8-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.246/2019 – INICIATIVA LEGISLATIVA SOBRE A MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – FOLGA DE SERVIDORES – REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS – COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES –



USURPAÇÃO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – JULGADO DO TJMT – PROCEDÊNCIA. A iniciativa de lei que dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos municipais é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme estabelece o art. 195, parágrafo único, II, da CE/MT. “A iniciativa nos projetos de lei destinados a criar ou ampliar direitos e obrigações dos servidores públicos é reservada ao chefe do poder executivo, padecendo de vício formal de inconstitucionalidade a norma que não atende a esse regramento, não podendo ser convalidado por aquiescência ulterior.” (TJMT, ADI N.U 0072083-85.2010.8.11.0000) (N.U 1008482-73.2019.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, MARCOS MACHADO, Órgão Especial, Julgado em 14/11/2019, Publicado no DJE 29/11/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 32/2017, QUE REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº 29/2017 DE SANTO AFONSO/MT – ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR – ALTERAÇÃO DE LEI QUE INSTITUI E ORGANIZA A CARREIRA DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - VÍCIO FORMAL – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO (PRECEDENTES DO TJ/MT E DO STF). Compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal a iniciativa dos projetos de lei a respeito do regime jurídico dos servidores públicos, nos termos do que estabelece o art. 195, parágrafo único, inciso II, da Constituição Estadual. Verificada afronta direta ao referido artigo, bem como ao princípio da harmonia e independência entre os poderes (art. 9º e 190, ambos da CE/MT), afigura-se inconstitucional a normativa, por vício formal. (N.U 1011173-55.2022.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, JOSE ZUQUIM NOGUEIRA, Órgão Especial, Julgado em 20/10/2022, Publicado no DJE 07/11/2022)

Assim, considerados os embaraços técnicos demonstrados, a aferição de juridicidade da matéria milita em desfavor do projeto.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto atende aos aspectos redacionais.



4. CONCLUSÃO.

Considerando os vícios apontados ao longo deste parecer que demonstram a inconstitucionalidade da iniciativa opina o relator pela rejeição da matéria.

5. VOTO.

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 4 de setembro de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 390035003000350030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 05/09/2024 12:50

Checksum: **EFA5529091543126B8A7A8EE0804FDBDBC0270435112B918AD7CF73DC54EE457**

