

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG
PROJETO DE LEI nº 8.777 de 2021
PROTOCOLO: 554/2021
DATA ENTRADA: 02 de Fevereiro de 2021

EMENTA: Instituir a criação de Equipe Multiprofissional Itinerante estabelecida na Secretaria de Educação para atendimento na Rede Municipal de Educação Básica.

1. RELATÓRIO

Trata-se de PARECER JURÍDICO apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre o Projeto de Lei nº 8.777/2021 de autoria da Vereadora Aline Nascimento, que visa instituir a criação de Equipe Multiprofissional Itinerante estabelecida na Secretaria de Educação para atendimento na Rede Municipal de Educação Básica..

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade da resolução, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno. Ademais, considera o fato da competência desta Casa Legislativa em legislar sobre todas as matérias da competência do município.

A proposição tem a seguinte justificativa apresentada *“este Projeto de Lei visa a adequação do Município de Caruaru, ao que rege a Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que os municípios tinham o prazo de 1 (um) ano, a contar da publicação da referida Lei, para tomar providências ao cumprimento do que dispões o texto legal, qual seja, inserir serviços de psicologia e serviço social, nas Equipes Multiprofissionais no âmbito da rede pública de educação básica”*

É o relatório.
Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento. Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru. O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

Art. 273 – A **Consultoria Jurídica Legislativa** acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, **serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.**

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada, ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo seguida por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é **estritamente jurídica e opinativa**, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas especializadas ou permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. **Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por**

norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Neste contexto, legislar sobre equipe municipal multiprofissional não orbita na seara da União Federal e nem do ente estatal.

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação da matéria como de competência municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, c/c o art. 107, observe-se:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.
(...)

§ 1º - Por **maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 107 – A Câmara Municipal somente deliberará com a presença da maioria absoluta de seus membros e adotará uma das seguintes formas de votação:

(...)

II – **nominal**, nas proposições de projeto de lei de autoria do Prefeito, da Mesa Diretora, de um ou mais Vereadores, ou das Comissões Permanentes e Especiais, projetos de lei de iniciativa popular, projetos de emenda organizacional, nas verificações de votação simbólica, na apreciação de veto, por solicitação de qualquer vereador, nos processos de cassação de mandato, julgamento dos processos de apuração de responsabilidade e de falta de decoro parlamentar. (alterado pela Resolução nº 598/2017)

Por fim, sendo aprovado, a proposição é enviada para sanção ou veto do Poder executivo.

5. DO MÉRITO

Compete a esta Consultoria Jurídica munir os insígnies vereadores e vereadoras de informações e estudos que apontem qual o caminho mais legal para conduzir o processo legislativo. A consultoria, com o nome indica, é consultiva, uma conselheira que – devido a sua expertise – demonstra a posição legal mais favorável, dentre tantas opções visíveis.

Analisando a proposição em questão, vê-se que seu objeto é implantar na rede pública de educação básica uma equipe multidisciplinar. Segundo a autora, a presente lei tem arrimo na **Lei Federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019**.

Por ser uma lei curta, com a devida vênia, disponibiliza-se esta na íntegra, observe-se:

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.

§ 1º As equipes multiprofissionais deverão desenvolver ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, com a participação da comunidade escolar, atuando na mediação das relações sociais e institucionais.

§ 2º O trabalho da equipe multiprofissional deverá considerar o projeto político-pedagógico das redes públicas de educação básica e dos seus estabelecimentos de ensino

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. (gn)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Conforme lê-se na legislação Nacional, as redes públicas de educação básica contarão com **serviços de psicologia e serviço social** para atender as necessidades e prioridades definidas pelas políticas de educação.

Como os municípios tiveram um ano para se adaptarem à nova regra da política de educação, é legal afirmar que, **desde 11 de dezembro de 2020** é obrigatório à rede pública municipal disponibilizar o serviço de psicologia e serviço social.

Neste caso, é obrigação dos membros da Casa Legislativa averiguar se a legislação supracitada está sendo atendida em todos os seus termos. A par do exposto, a proposta parlamentar em estudo acrescenta dois novos profissionais na equipe, quais sejam: **psicopedagogo e fonoaudiólogo.**

A importância de tais profissionais é inegável, ainda mais na rede pública inicial, quando limitações intelectuais e de aprendizado se mostram mais evidentes, como também problemas na fala e dicção.

Acontece que, ao se acrescer os profissionais indicados há clara ingerência parlamentar em assuntos privativos do executivo. A contratação dos profissionais, sua remuneração, seleção e determinação do controle e atribuições estão dentro da seara da responsabilidade do gestor público e isso implica em ato atentatório a separação dos poderes.

Este tipo de objeto, inescapavelmente, trata sobre o funcionamento da Administração Municipal, sendo de competência exclusiva do Poder Executivo, como expressa o art. 36, inciso III da **Lei Orgânica do Município**, *in verbis*:

Art. 36 São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

{...}

II - **servidores públicos**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;;

Reforçando o disposto, o **Regimento Interno da Câmara** de Caruaru assim determina:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:
[...]

II – **criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta**, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

Neste sentido, a **doutrina nacional** acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o princípio da separação dos poderes, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. **Manoel Gonçalves Ferreira Filho**, em “**Do Processo Legislativo**”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Sendo matérias afetas ao funcionamento da Administração Municipal, é importante que ao Chefe do Executivo se reserve a iniciativa de leis que tratem dessa matéria. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho “*o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*” (ob. cit., p. 204).

Os tribunais pátrios possuem jurisprudência pacificada neste sentido, observe-se:

Direta de Inconstitucionalidade / 70084434547 / Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 8.517/2020. ARTIGOS 6º E 7º. **INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.** É inconstitucional a Lei Municipal de **iniciativa** do Poder Legislativo que, em seus artigos estabelece regras para imposição de obrigações e determina a realização de compra de insumos e equipamentos ao Poder Executivo, com aumento de despesas da Administração Pública. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. **Vício** de origem ou de **iniciativa** que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

Direta de Inconstitucionalidade / 70083169854 / Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Tribunal Pleno AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.741/2019, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS. ACESSO PRIORITÁRIO E DIFERENCIADO PARA **PROFISSIONAIS** DE CONTABILIDADE NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. **INICIATIVA** PRIVATIVA DO EXECUTIVO. **VÍCIO** FORMAL. AFRONTA A ISONOMIA, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE. **VÍCIO** MATERIAL. OFENSA AOS ARTIGOS 1º, 5º, 8º, 10, 19, 60, INCISO II, ALÍNEA “D”; 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. I – Lei nº 6.741/2019 do Município de Pelotas, que dispõe sobre o acesso prioritário e diferenciado para **profissionais** de contabilidade junto às repartições, secretarias e serviços pertencentes à Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Municipal. **II – Ao dispor sobre a organização administrativa do Executivo, a Câmara de Vereadores invade competência legislativa cuja iniciativa pertence àquele outro Poder, além violar o princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal verificada.** III – O estabelecimento de tratamento diferenciado e prioritário aos **profissionais** de contabilidade não se funda em critérios diferenciadores com base constitucional, visto que não há uma vulnerabilidade que seja necessário contrabalancear através de tratamento especial. Inconstitucionalidade material verificada, por violação aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade administrativa. IV – A ausência de previsão na peça orçamentária não desagua, por si só, na inconstitucionalidade do dispositivo. Haverá, sim, óbice a que a Lei seja aplicada enquanto não for feito a inclusão da dotação correspondente. Precedentes do STF. VI – Ofensa aos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 19, 60, inciso II, alínea “d”; 82, incisos II, III e VII, todos da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.341/2017, DE TAUÁ. NORMA LEGISLATIVA QUE MODIFICA REQUISITOS DO PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. MALFERIMENTO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. DECLARAÇÃO DE

INCONSTITUCIONALIDADE DO ATO NORMATIVO OBJURGADO. RATIFICAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. ADI PROCEDENTE. 1. Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, visando a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 2.431/2017, ajuizada pelo Prefeito do Município de Tauá em face da Câmara Municipal de Tauá. 2. Quando uma lei ou um ato normativo estadual ou municipal viola a Constituição Estadual, é possível a propositura de uma representação de inconstitucionalidade para que seja reconhecido esse vício, nos termos do § 2º do art. 125 da Constituição Federal de 1988: "Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão." 3. Na espécie, observa-se que a modificação legislativa feita pela Câmara Municipal de Tauá, que altera a possibilidade de contratação temporária apenas por meio de processo seletivo simplificado de provas e títulos, fere o Princípio da Separação dos Poderes, previsto tanto na Constituição Federal, como na Constituição Estadual Cearense, uma vez que o Legislativo estaria adentrando à competência privativa do próprio Chefe do Poder Executivo. 4. O vício de iniciativa da lei municipal ora guerreada revela-se patente, uma vez que aludida matéria é de competência privativa do Chefe do Executivo, cabendo unicamente a ele, e não a membro da Câmara de Vereadores, a iniciativa de projetos de lei que dispõem sobre a contratação de servidores e a organização e funcionamento da administração municipal. Restaram violados, pois, o art. 60, § 2º, alíneas "a", "b" e "c", e art. 88, incs. III e VI, todos da Constituição Estadual, bem como o Princípio da Separação dos Poderes, insculpido no art. 3º da Carta Cearense. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.341/2017, do Município de Tauá, com efeito ex tunc e erga omnes, ficando, assim, confirmada a medida cautelar anteriormente deferida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0623860-46.2017.8.06.0000, acorda a Turma Julgadora do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, sem divergência de votos, em declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 2.341/2017, do Município de Tauá, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, data e hora indicadas pelo sistema Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR LUIZ EVALDO GONÇALVES LEITE Relator (TJCE; 0623860-46.2017.8.06.0000; Relator (a): Luiz Evaldo Gonçalves Leite; Data do julgamento: 23/07/2020)

Ante o exposto, considerando que **Lei Nacional nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019**, não indica os profissionais de psicopedagogia e fonoaudiologia como serviços a serem prestado à rede pública de educação básica e que a inclusão destes revela ingerência administrativa, exigindo a iniciativa competente, como também a jurisprudência mais recente sobre a organização administrativa do Executivo, o projeto em espeque invade competência legislativa cuja iniciativa pertence àquele outro Poder, além violar o princípio da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade formal verificada.

6. DA EMENDA

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido desfavorável à **admissibilidade do Projeto de Projeto 8.777/21**, tendo por fundamento a ilegalidade e inconstitucionalidade de seus termos.

É o parecer, à superior consideração.

Câmara Municipal de Caruaru, 15 de Abril de 2021.

Anderson Mélo
OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat.**
740-1

De acordo.

José Ferreira de Lima Netto.
Consultor Jurídico Geral

Stefany Mariano de Moura
Estagiária de Direito