

PARECER N. 109/2021

PROJETO DE LEI N. 14/2021

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 14/2021, que "Regulamenta a Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

**PROJETO DE LEI N. 14/2021.
REGULAMENTAÇÃO DA LEI N. 13.935/2019.
PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE PSICOLOGIA
E DE SERVIÇO SOCIAL NAS REDES PÚBLICAS
DE EDUCAÇÃO BÁSICA. EXAME DE
LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.
ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.
REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES. MATÉRIA
DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO.
RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA
SEPARAÇÃO DE PODERES. AUMENTO DE
DESPESA DE PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE.
ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020.
ARTS. 17 E 21, I, DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. REJEIÇÃO.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 14/2021, que "Regulamenta a Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica".

Constam dos autos o projeto de lei e a justificativa da proposição.

A intenção do projeto é regulamentar a Lei federal n. 13.935/2019, que dispõe sobre a prestação de serviços de psicólogos e assistentes sociais nas redes públicas de educação básica. O autor afirmou que a referida lei estipulava o prazo de até 1 (um) ano para a sua implementação, mas a norma não foi cumprida e é urgente a criação dos cargos, bem como a contratação dos profissionais.

É o necessário a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o Projeto de Lei n. 14/2021 se enquadra nas autorizações para legislar franqueadas aos Municípios, de acordo com o que dispõe o art. 30, I, da Constituição Federal e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco.

O projeto regulamenta a Lei federal nº 13.935/2019, que dispõe:



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



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.

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

Todavia, vale ressaltar que o Prefeito é privativamente responsável por exercer a direção superior da administração municipal, competindo-lhe também a iniciativa legislativa em matéria de atribuições de órgãos do Município e de regime jurídico dos servidores públicos municipais. Nesse sentido, menciono os seguintes dispositivos:

Constituição Federal, Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Constituição Federal, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

Constituição Estadual, Art. 54. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça do Estado, no âmbito de sua competência, satisfeitos os requisitos mínimos estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa do governador do Estado as leis que disponham sobre: IV – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar do Estado para a inatividade.

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgão do Poder Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



Lei Orgânica do Município de Rio Branco, Art.36 - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

II – servidores públicos Municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal. (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Lei Orgânica do Município de Rio Branco, Art. 58- Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições: (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

I – sem prejuízo do disposto no art. 64, representar o Município nas suas relações jurídicas, políticas e administrativas que a lei não atribuir a outras autoridades, exercendo a direção superior da administração municipal, com o auxílio dos Secretários Municipais, do Procurador Geral do Município e do Auditor Chefe da Controladoria Geral do Município; (Redação dada pela Emenda a Lei Orgânica nº 30/2016)

Pontue-se que o Supremo Tribunal Federal possui pacífico entendimento de que são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo as leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos e atribuições de órgãos da Administração Pública por se tratar de matéria sujeita à reserva de Administração, em respeito ao princípio da separação de poderes (art. 2º da Constituição Federal):

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. **Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)."**

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020)

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL N. 11.614/2001. MODIFICAÇÃO NO ESTATUTO DOS SERVIDORES MILITARES DA BRIGADA MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



PROCEDENTE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já reconhece que o disposto no art. 61, § 1º, II, "c", da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para dispor sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Precedentes. 3. Ação direta julgada procedente.
(ADI 2466, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 05-06-2017 PUBLIC 06-06-2017)

Ementa: CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. PRESENÇA DE SEGUNDO PROFESSOR DE TURMA NAS SALAS DE AULA EM ESCOLAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Ao estabelecer a obrigatoriedade de as escolas públicas de educação básica de Santa Catarina manterem a presença de um segundo professor de turma nas salas de aula que tiverem alunos com diagnóstico de deficiências e transtornos especificados no texto normativo, a lei estadual, de iniciativa parlamentar, viola regra constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, c). 3. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.
(ADI 5786, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019)

O projeto em análise cria obrigações para a Secretaria Municipal de Educação, interferindo nas suas atribuições, além de regulamentar a lotação e os deveres do assistente social e do psicólogo da rede pública de educação, temas concernentes ao regime jurídico de servidores municipais. Não há dúvidas de que essas matérias são inerentes à organização e direção da Administração Pública municipal, enquadrando-se na competência privativa do Prefeito.

Como se nota, há vício de iniciativa e incompatibilidade com o princípio da separação de poderes e com os seguintes dispositivos: arts. 2º e 61, § 1º, II, c e e, da Constituição Federal; art. 84, II, da Constituição Federal; arts. 6º e 54, § 1º, IV e VI, da Constituição Estadual; e arts. 5º, 36, II e III, e 58, I, da Lei Orgânica.

Quanto à adequação orçamentário-financeira, verifica-se que a proposta acarreta aumento de despesas de pessoal e encontra óbice no art. 8º da Lei Complementar n. 173/2020, devendo-se frisar que o projeto de lei em exame não objetiva combater os efeitos da pandemia do novo coronavírus:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; (Vide)

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV; (Vide)

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Este documento foi assinado digitalmente por Renan Braga E Braga.
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código DDA4-1E97-BEB0-884E.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

§ 7º O disposto nos incisos IV e V do caput deste artigo não se aplica aos cargos de direção e funções previstos nas Leis nos 13.634, de 20 de março de 2018, 13.635, de 20 de março de 2018, 13.637, de 20 de março de 2018, 13.651, de 11 de abril de 2018, e 13.856, de 8 de julho de 2019, e ao quadro permanente de que trata a Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei Complementar nº 180, de 2021)

Além disso, a proposição cria despesa obrigatória de caráter continuado e não foram cumpridos os requisitos previstos nos arts. 17 e 21, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradoria Legislativa



§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Diante dos vícios apontados, é recomendável a rejeição do projeto de lei.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 14/2021.

O projeto deverá tramitar na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e na Comissão de Educação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 4 de maio de 2021.

Renan Braga e Braga
Procurador

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)



O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/DDA4-1E97-BEB0-884E> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: DDA4-1E97-BEB0-884E



Hash do Documento

65650969C0A4CE9C1E25D1C953A237FFAB7F43E7CF3707A98FB1B9DA8644C054

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 04/05/2021 é(são) :

- ☒ Renan Braga E Braga - 919.667.792-91 em 04/05/2021 12:35
UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital





**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº. 14/2021

ASSUNTO: REGULAMENTA A LEI Nº 13.935, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE DISPÕE SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PSICOLOGIA E DE SERVIÇO SOCIAL NAS REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA

INTERESSADO: DIRETORIA LEGISLATIVA

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 109/2021, de lavra do Procurador Renan Braga Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos ao Setor de Apoio às Comissões Técnicas.

Rio Branco-AC, 04 de maio de 2021.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2021

COMISSÕES TÉCNICAS