

PARECER JURÍDICO

Análise de constitucionalidade, legalidade e adequação técnica – Projeto de Lei nº 28/2025

Inserção de Psicólogos e Assistentes Sociais nas escolas públicas municipais.

I – INTRODUÇÃO

Submete-se à análise o Projeto de Lei nº 28/2025, de iniciativa do Vereador Leônidas Quaresma, que dispõe sobre a inserção de profissionais de Psicologia e Serviço Social nas escolas da rede pública municipal, descrevendo atribuições, diretrizes e estruturação mediante previsão orçamentária futura. A proposta fundamenta-se na Lei Federal nº 13.935/2019.

O objetivo deste parecer é avaliar a constitucionalidade formal e material, a legalidade e a técnica legislativa da proposição.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

II.1.1 – Iniciativa legislativa e problema terminológico do verbo “autorizar”

Embora o projeto utilize o verbo “autorizar” — usualmente empregado para evitar vício de iniciativa —, importa registrar que tal escolha terminológica pode gerar confusão semântica, pois o termo pode ser compreendido como ordem indireta ao Executivo para a adoção de providências, sobretudo porque o texto descreve metas, estrutura, finalidades e equipes a serem constituídas.

Ressalta-se que, conforme reiterado entendimento do Supremo Tribunal Federal, não é admissível que o Poder Legislativo imponha ou provoque despesas sem iniciativa do Executivo quando se tratar de matéria administrativa e de gestão de pessoal, ainda que a norma aparente caráter autorizativo. O uso do verbo “autorizar” não elide por si só o vício de iniciativa.

Doutrina:

“Normas autorizativas constituem espécie de ficção legislativa: admitem-se como constitucionais apenas quando não implicam

ingerência sobre a estrutura administrativa, tampouco criem despesa.”

(STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021).

STF – Ementas relevantes:

RE 878.911/MG – Tema 917 – Plenário – 24/08/2020

Ementa:

“[...] É inconstitucional a lei municipal que, ao dispor sobre organização administrativa, criação de cargos, funções ou atribuições e aumento de despesa, não seja de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A usurpação de iniciativa configura vício formal absoluto.[...]”

Fonte: Supremo Tribunal Federal – Acórdão disponível em www.stf.jus.br

ADI 3.254/BA – Plenário – 19/03/2021

Ementa:

“[...] Leis que criam despesas obrigatórias ao Executivo, ainda que por via indireta, são inconstitucionais quando propostas pelo Legislativo municipal, afrontando os arts. 2º e 61, §1º, II, CF. [...]”

Fonte: Supremo Tribunal Federal – Acórdão disponível em www.stf.jus.br

Diante disso, registra-se que, caso o projeto venha a ser interpretado como imposição de contratação, estruturação obrigatória ou aumento de gastos, haverá violação direta aos arts. 2º, 30 e 61 da Constituição Federal.

2.1.2 – Limite constitucional para geração de despesas

Ainda que o projeto preveja apenas “autorização”, há cláusulas dirigidas à criação de equipes e à previsão orçamentária, o que pode caracterizar ingerência do Legislativo na Administração. É pacífico que nenhuma iniciativa legislativa parlamentar pode gerar despesa ao Executivo, salvo exceções taxativas.

STF – Ementa:

RE 634.214/SC – Plenário – 14/03/2019

Ementa:

“[...] O Poder Legislativo não pode editar normas que impliquem aumento de despesas obrigatórias do Poder Executivo, ainda que em abstrato. A vedação protege o núcleo da separação de poderes. [...]”

Fonte: Supremo Tribunal Federal – www.stf.jus.br

Doutrina:

“É inconstitucional toda lei parlamentar cujo conteúdo represente impacto financeiro obrigatório. A iniciativa do Executivo é privativa em todas as matérias de pessoal, remuneração e estrutura administrativa.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional. 8. ed. Coimbra: Almedina, 2020.)

Assim, recomenda-se reforço redacional para deixar inequívoco o caráter não vinculante, evitando interpretação extensiva que transfira ao Executivo obrigação imediata.

2.1.3 – Competência legislativa

A matéria insere-se na competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local (CF, art. 30, I), suplementar normas federais e estaduais (art. 30, II) e implementar políticas públicas de educação, nos termos dos arts. 205 e 208, da CF.

O STF reconhece legitimidade municipal para regulamentar políticas educacionais:

ADI 3.324/TO – Plenário – 15/08/2017

Ementa:

“[...] Compete ao Município organizar e executar suas políticas públicas educacionais, respeitadas as normas gerais de educação. Não há violação ao pacto federativo. [...]”

Fonte: STF – www.stf.jus.br

Desse modo, o Município possui atribuição constitucional para legislar sobre o tema.

II.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O projeto está alinhado à Lei Federal 13.935/2019 e ao direito fundamental à educação (CF, art. 205). Contribui para o princípio da proteção integral da criança e adolescente (CF, art. 227).

Além disso, o STF reconheceu constitucionalidade da presença de psicólogos e assistentes sociais na educação básica:

ADI 6.035 – Plenário – 13/04/2021

“[...] É constitucional a Lei Federal nº 13.935/2019, que prevê prestação de serviços de psicologia e serviço social na educação básica da rede pública. [...]”

Fonte: STF – www.stf.jus.br

II.3 – LEGALIDADE – RESPONSABILIDADE FISCAL

O texto menciona previsão orçamentária futura, o que atende ao art. 169 da Constituição Federal e aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

III – TÉCNICA LEGISLATIVA

A redação atende, em parte, à LC 95/1998. Contudo:

- a) recomenda-se aprimorar o uso do verbo “autorizar”, deixando claro que não se trata de determinação ou vinculação;
- b) evitar termos que, mesmo indiretamente, impliquem criação de cargos ou despesas;
- c) incluir cláusula expressa de que a execução fica condicionada à discricionariedade administrativa e à disponibilidade orçamentária, evitando interpretação extensiva.

IV – CONCLUSÃO

a) Pela constitucionalidade material do projeto, por se alinhar à Lei Federal 13.935/2019 e aos direitos fundamentais à educação;

b) com ressalvas quanto à constitucionalidade formal, pois o uso do verbo “autorizar” pode gerar vício de iniciativa se interpretado como indução obrigatória à adoção de despesas, estruturação administrativa, contratação de pessoal e criação de equipes;

c) na forma em que se encontra redigido, o projeto padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que apresenta vícios de iniciativa ao impor despesas e sugerir estruturação administrativa sem a devida proposição do Poder Executivo. Além disso, o uso do verbo “autoriza” pode gerar interpretação extensiva que vincule o Executivo à implementação da política pública, configurando ingerência indevida do Legislativo sobre a Administração, em afronta aos arts. 2º e 61, §1º, II, da Constituição Federal.

Diante disso, não se recomenda a aprovação do projeto, salvo se integralmente adequado para afastar o vício formal, reformulando-se sua redação de modo a preservar a iniciativa privativa do Executivo, evitando qualquer resultado normativo que importe em geração de despesa, criação de estrutura funcional, equipes ou cargos, ou imposição de obrigações administrativas.

Eis o parecer. Salvo melhor juízo.

Teresina/PI, 18 de dezembro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br ALEXANDRE DE CASTRO NOGUEIRA
Data: 18/12/2025 16:51:13-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ALEXANDRE DE CASTRO NOGUEIRA

OAB/PI 3941

Assessoria Jurídica

Câmara Municipal de Vereadores de Esperantina/PI