**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0054, DE 30 DE AGOSTO DE 2021, DE AUTORIA DA VEREADORA ROSE IELO, QUE DISPÕE SOBRE JORNADA DE TRABALHO DE PSICÓLOGOS PRESTADORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE FORMA INDIRETA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Vereadora Rose Ielo, que dispõe sobre jornada de trabalho de psicólogos prestadores de serviços públicos para a administração municipal de forma indireta e dá outras providências.

A Constituição da República assegura, nos artigos 1º e 18, indistinta autonomia político-administrativa aos entes federados, no que se incluem os Municípios, cabendo-lhes instituir a organização de sua estrutura funcional para efetivo exercício da atividade estatal.

Indigitada independência organizacional engloba a autonomia legislativa, embora ambas não ostentem caráter absoluto, devendo respeito às balizas constitucionais de âmbito estadual e federal, como preveem não só os artigos 29 e 30 da Magna Carta, mas também o artigo 144 da Constituição Estadual:

*“Artigo 144 Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição*.”

A atividade legislativa municipal, concretizada em leis ordinárias, complementares, decretos etc., não guarda vinculação exclusiva à matéria nela regulada, que deve apresentar compatibilidade vertical com aquelas que lhe servem de parâmetro, previstas nas Constituições Estadual e Federal.

A congruência constitucional perpassa pelo exame da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Magna Carta, em prestígio ao princípio do pacto federativo (artigo 1º, Constituição da República), estruturante da ordem jurídico-institucional.

Nesse particular, o texto da Lei Maior prevê em seu artigo 30:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”*

A propósito do tema, Alexandre de Moraes, em sua obra “Direito Constitucional”, esclarece que o princípio geral que norteia a repartição de competência entre os componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, cabendo à União dispor sobre matérias de interesse geral; aos Estados-Membros, aquelas de interesse regional; aos Municípios, as de interesse meramente local.

O mesmo doutrinador, dispondo particularmente sobre o conceito de “interesse local” inerente à atividade legislativa municipal, acentua na referida obra:

*“Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, 'é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional'. Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se qual o interesse predominante (princípio da predominância do interesse)”.*

Após breve introdução quanto ao poder de legislar do Município, cabe apontar a importância deste projeto de lei quanto ao manifesto interesse local da matéria, posto que a Lei Complementar n° 1.138/2015, assegurou a jornada de trabalho do servidor público ocupante do cargo de Psicólogo em 30 horas semanais, embora ainda continue permitido aos profissionais da área que prestam esse serviço público de forma indireta, por meio de empresas terceirizadas, uma carga horária semanal maior.

Portanto, resta claro que não estamos tratando sobre futura norma aplicável ao servidor público, não incidindo no vício de iniciativa de competência privativa do Prefeito para tratar sobre o estatuto dos servidores, mas sim impondo uma obrigação aos particulares, que deverá ser cumprida nas futuras contratações ou renovações de ajustes das instituições prestadoras desses serviços.

O projeto de lei possui o seguinte conteúdo:

*Art. 1º A jornada de trabalho dos psicólogos que prestam serviços públicos para a administração municipal de forma indireta, por meio de contratos de gestão, termos de parceria, fomento, colaboração ou por outros instrumentos jurídicos similares será de 30 (trinta) horas semanais.*

*Parágrafo único. Aplica-se o previsto no caput aos ajustes nele mencionados firmados entre a administração municipal e as instituições colaboradoras ou prestadoras de serviços públicos.*

*Art. 2º Para não acarretar prejuízo e desequilíbrio econômico, a jornada de que trata esta lei somente será aplicada na formalização dos ajustes firmados a partir da sua vigência e nos casos de renovação dos respectivos instrumentos jurídicos.*

Importante ressalva que fica clara na leitura do artigo 2º da propositura em análise foi sua aplicabilidade para os próximos contratos, não ferindo desse modo o equilíbrio econômico e financeiro dos ajustes atuais em vigência, o que poderia ensejar um veto motivado do Poder Executivo em face do abalo nas contas públicas.

Da justificativa encaminhada pela autora do projeto, pode ser esclarecida mais especificamente a sua finalidade:

*“Inicialmente, importante se faz a compreensão geral da atuação do profissional de psicologia. O psicólogo é um profissional que busca entender os comportamentos e as funções mentais do ser humano.*

*Ele aplica métodos científicos para compreender a “psique” humana e atuar no diagnóstico, prevenção e tratamento de doenças mentais, de personalidade ou distúrbios emocionais, com vistas a melhorar sua qualidade de vida, através da amplitude de atuação em campo de trabalho ou de áreas como: Psicologia Educacional, Recursos Humanos Empresarial e Organizacional, Psicologia Esportiva, Social, Clínica e Hospitalar, Neuropsicologia, Psicomotricidade, dentre outras.*

*No Brasil, a Lei Federal nº 4119, de 27/08/1962, regulamentou a profissão do psicólogo e estabelece condições mínimas necessárias para a viabilidade do exercício profissional que responda, em eficiência e eficácia, às reais necessidades de atendimento às demandas das diversas populações e instâncias usuárias dos serviços de Psicologia.*

*De acordo com as resoluções do IV Congresso Nacional dos Psicólogos e do II Congresso Nacional da Psicologia, o profissional psicólogo foi definido como “Profissional da Saúde”, cujo objetivo da intervenção profissional se dá sobre as “relações de saúde / doença mental” que se manifestam nas relações inter-humanas de qualquer área ou setor de sua inserção profissional. A especificidade do objetivo e do campo de trabalho do psicólogo, que ocorrem nas relações de saúde, sofrimento mental e suas ocorrências críticas (fases de desenvolvimento humano como primeira infância, adolescência, gravidez, maternidade, envelhecimento, etc.); estados crônicos (transtornos psicopatológicos, doenças mentais congênitas); eventos agudos (desorganizações traumáticas, vivências extremas, suicídio) e sociopatias (drogadição, violência, criminalidade), expõem o psicólogo a situações de intensa pressão cotidiana e os tornam vulneráveis ao desgaste e tensão emocional desencadeadores do estresse físico e mental.*

*Havendo a compreensão de todo exposto, o presente projeto de lei visa a redução em 30 horas semanais a carga horária de trabalho dos profissionais psicólogos que prestam serviços públicos no âmbito do município, de forma terceirizada, oriundos de contratos vinculados a instituições que detém modalidades de parcerias com o poder público municipal.*

*A redução da carga horária de 30 horas semanais para os psicólogos que prestam serviços públicos de forma terceirizada, visa propiciar equiparação e justiça, uma vez que os psicólogos servidores públicos da Prefeitura Municipal já adquiriram a redução na carga horária mediante a Lei Complementar n° 1138, de 7 de abril de 2015.*

*Neste enfoque, de fato torna-se injusto e isonômico um estabelecimento público municipal dispor de profissionais psicólogos servidores da administração direta e indireta atuando juntos em programas e trabalhos comuns, mas em condição não igualitária, pois, o tempo dedicado ao trabalho reflete o desgaste físico e emocional do profissional, consequentemente compromete a eficiência e eficácia do trabalho realizado. Situação que ocorre no município de Botucatu.*

*O Conselho Federal de Psicologia reforça a necessidade de redução de carga horária aos profissionais da categoria de modo a assegurar e proteger a saúde física e mental dos profissionais. Destaca que a aprovação das 30 horas seguiria a mesma coerência aplicada às outras profissões da saúde, nas áreas pública e privada, como Medicina, Odontologia, Fisioterapia, Terapia Ocupacional e a Assistência Social, pois, se o entendimento é que os serviços de saúde devem ser multidisciplinares e integrais, há de se garantir condições isonômicas, para usuários e profissionais, considerando, evidentemente, as especificidades de cada profissão.*

*Assim, diante do exposto e considerando que para os psicólogos servidores públicos a carga horária de 30 horas semanais já é disposta em lei municipal, torna-se relevante e justo aplicar, com coerência, a mesma carga horária, aos profissionais que prestam serviços públicos de forma indireta, possibilitando, a igualdade de direitos e condições de isonomia ao mesmo trabalho prestado pela categoria, motivo pelo qual solicito aprovação do presente projeto de lei.”*

Incumbe informar que tal projeto, por ser de iniciativa de Vereador, só poderia vincular os particulares, sob pena de ingerência na administração pública que compete ao chefe do Poder Executivo, bem como pelo motivo de gerar despesa indireta, o que é vedado pelo artigo 184 do Regimento Interno dessa Câmara Municipal.

O Poder Legislativo tem a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato - além da função de fiscalizar os atos do Executivo - enquanto o Executivo tem a função de gestão administrativa, que envolve atos de planejamento, direção, organização e execução.

Nunca é demais lembrar que tal projeto não traz obrigações que possam onerar o Poder Público, mas sim trata de diretrizes gerais e abstratas a serem respeitadas pelos particulares.

Nesse passo é o entendimento de nossa jurisprudência, como pode ser observado da ementa do acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgado em janeiro de 2016, de relatoria do desembargador João Negrini Filho:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.788 DE 09 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS – LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE OBRIGA A INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO PARA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS DE CHUVA EM PROJETOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E INDUSTRIAIS – OBRIGAÇÃO IMPOSTA TAMBÉM AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES* ***NESTE PONTO*** *– AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25 E 47, II E XIV E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "ÓRGÃOS PÚBLICOS". Ação direta de inconstitucionalidade procedente em parte.”*

Nessa toada, é legítima a iniciativa parlamentar de lei que impõe obrigações aos particulares, de acordo com o entendimento pacificado de nossos Tribunais, como se pode observar de mais esse julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 7.673, de 05 de novembro de 2014, do Município de Araçatuba, que "dispõe sobre horário especial de atendimento a aposentados, pensionistas, idosos, gestantes e pessoas com deficiências nas instituições financeiras" – VÍCIO DE INICIATIVA – Lei originada do Poder Legislativo – Inocorrência, seja porque a lei impõe obrigações às instituições financeiras, não à Administração municipal, seja porque, o exercício da fiscalização de seu cumprimento pelo Poder Executivo se insere nas atribuições desse Poder, encarregado da fiscalização das empresas de modo geral, inclusive das instituições a que se dirige a lei – Inconstitucionalidade não configurada nesse ponto.”*

Oportuno frisar na análise do projeto, que tal norma causará uma obrigação indireta para a Administração ao contratar futuras prestadoras dos serviços públicos que incluam o psicólogo, afinal deverá exigir a jornada de 30 horas, estando no âmbito do exercício da fiscalização rotineira do cumprimento das leis pelo Poder Executivo, o que faz parte de suas atribuições no exercício geral do poder de polícia e na gestão pública cotidiana.

Assim, efetiva medida só poderia ser instituída por meio de norma legal, pois a isonomia de direitos entre empregados terceirizados e servidores públicos estatutários é impossível, uma vez que são regimes jurídicos distintos. Esse entendimento é pacificado e foi adotado pela 3ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho em 2020 ao indeferir o pedido de isonomia feito por um agente de disciplina que trabalhava como terceirizado em um presídio de Manaus (RR 531-96.2016.5.11.0001).

Seguindo no assunto, fica notório não se tratar de hipótese cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Executivo, à luz das taxativas matérias elencadas nos artigos 61, §1º, da Constituição da República, e 24, §2º, da Carta Estadual.

Basta ver que o projeto de lei não cuida da criação, organização, extinção ou modificação de órgãos da Administração, ou mesmo dispõe sobre cargos ou função pública; é dizer, não trata de matéria estritamente administrativa, irrelevante ser de iniciativa parlamentar.

A esse propósito, já afirmou o C. Supremo Tribunal Federal, em precedente que analisava constitucionalidade de lei similar:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. (...) Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e)”. (ADI 2444, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015) grifou-se.*

Desse modo, a eventual lei não fere a iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar previstas no art. 61 da CF e art. 24, § 2º, da CE compõem elenco taxativo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3.394-8/AM, rel. Min. Eros Grau, j. em 02.04.07).

Abordando o tema em questão e conforme se extrai do artigo 5º, incisos I e XI, da Lei Orgânica do Município de Botucatu, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

O *quórum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples,** conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deve obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Saúde.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 03 de setembro de 2021.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716