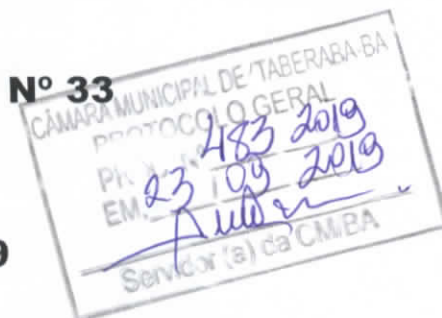




PROJETO DE LEI LEGISLATIVO Nº 33

DE

23 DE SETEMBRO DE 2019



Estabelece a obrigatoriedade da presença de profissionais de psicologia nas escolas de ensino infantil e fundamental do Município de Itaberaba, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE ITABERABA, ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais. Faço saber que a Câmara Municipal APROVOU e eu SANCIONO a presente Lei:

Art. 1º - É obrigatória a presença do psicólogo escolar em escolas públicas e privadas de ensino infantil e fundamental no âmbito do Município de Itaberaba.

Art. 2º - O psicólogo escolar terá a função de atuar junto às famílias, corpo docente, discente, direção e equipe técnica, com vistas à melhoria do desenvolvimento humano dos alunos, das relações professor-aluno e aumento da qualidade e eficiência do processo educacional, através de intervenções preventivas, podendo recomendar atendimento clínico, quando julgar necessário.

Parágrafo 1º - Em sua atuação, além do disposto no art. 2º desta lei, o psicólogo escolar dará atenção especial à identificação de comportamento anti social relacionado problemas de violência doméstica; assédio escolar, conhecido como bullying; abuso sexual e uso de drogas.

Parágrafo 2º - A presença do psicólogo escolar se dará à razão de um (01) para cada 200 (duzentos) alunos, com carga horária mínima de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

Art. 3º - É vedado o serviço de atendimento psicológico dentro da instituição / escola.

Parágrafo Único - É facultado às escolas oferecerem atendimento terapêutico, desde que fora do ambiente escolar.

Art. 4º - As escolas terão prazo de um (01) ano para se adequarem as exigências desta lei, contados a partir da data da sua publicação.

Art. 5º - O descumprimento desta lei implicará nas penalidades legais aplicáveis pelos órgãos e entidades de controle social dessas atividades.

Art. 6º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.



JUSTIFICATIVA

No momento em que as escolas registram elevados índices de violência, com a ocorrência de tragédias, como foi o caso das mortes em Realengo, é urgente adotar medidas preventivas para a construção de uma cultura de paz no ambiente escolar, numa ação que envolva toda a estrutura educacional.

O profissional de psicologia, para além da aplicação de testes de quociente de inteligência ou vocacionais, reúne condições de atuar como animador dessa construção, pois pode transitar nos diversos ambientes da escola, trabalhar tanto na sensibilização das famílias para a importância da sua presença na vida de suas crianças, na melhoria das relações interpessoais da equipe, como também na relação professor-aluno, colaborando assim, para estabelecer laços de confiança entre o aluno, a família e a escola.

O trabalho do psicólogo escolar, numa carga horária que assegure sua permanência na escola durante todo período de aula ao longo da semana, lhe possibilitará observar a rotina dos alunos sob sua responsabilidade, de forma a perceber mudanças de comportamento ou comportamento anti social em suas primeiras manifestações, quando ainda são passíveis de correção através de intervenções simples, e que obtém excelentes resultados práticos em função da idade dos alunos, crianças e pré-adolescentes.

Essa presença constante é, ainda, fundamental para estabelecer laços de confiança, elemento facilitador para sua atuação, inclusive com pais e responsáveis.

O atendimento clínico dentro do ambiente escolar é vedado para a proteção dos próprios alunos, que correm o risco da estigmatização. Entretanto, nada impede que as escolas ofereçam, a favor do bom andamento da vida escolar, atendimento terapêutico em anexo, ou em clínicas por elas credenciadas ou conveniadas.

Assim, considerando a necessidade de reverter o quadro de medo que assola as escolas, comprometendo o futuro de nossas crianças, justifica-se o presente projeto de lei.

Diante de tudo quanto exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para aprovação desse importante projeto.

SALA DAS SESSÕES, 23 de setembro de 2019.

Vereador SAMUEL DE OLIVEIRA SOUZA
"Samuca do Foto"



PARECER JURÍDICO

Consulente: **Câmara Municipal de Itaberaba**

Projeto de Lei do Legislativo 33/2019

Projeto de Lei. Psicólogo Escolar.
Obrigatoriedade. Rede Pública e Particular.
Interferência na organização administrativa
do executivo. Livre concorrência. Ilegalidade e
Inconstitucionalidade.

Cuida o parecer de análise de projeto de Lei de iniciativa do Poder Legislativo que “Estabelece a obrigatoriedade da presença de profissionais de psicologia nas escolas de ensino infantil e fundamental do Município de Itaberaba”.

Argumenta o proponente que, diante do aumento dos índices de violência nas escolas, é necessário adotar medidas preventivas para a construção de uma cultura de paz no ambiente escolar.

Aponta que o psicólogo nas escolas seria uma forma de reverter este tipo de situação.

O consulente pretende análise dos requisitos de constitucionalidade e legalidade, além dos aspectos formais do referido projeto de lei.

Delimitada a matéria, passamos a emitir **opinião**.

Inicialmente, é importante registrarmos que o presente parecer se atém apenas à análise da constitucionalidade (material e formal) e legalidade do projeto de lei em comento, sem qualquer juízo de valor sobre o mérito do mesmo.

Assim, apenas os vereadores possuem legitimidade para a valoração do mérito (juízo político) do projeto de lei.



Previamente, é importante observar que o projeto de lei levanta uma discussão sensível quanto à possibilidade de criar despesa, sendo matéria controversa e não tratada de forma direta.

Inclusive, de logo, importante se registrar que foi sancionada a lei federal nº 13.935/2019 que “Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica”.

Inicialmente o projeto federal foi vetado pela presidência da república com o seguinte fundamento:

A propositura legislativa, ao estabelecer a obrigatoriedade de que as redes públicas de educação básica disponham de serviços de psicologia e de serviço social, por meio de equipes multiprofissionais, cria despesas obrigatórias ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, violando assim as regras do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (Lei nº 13.707, de 2018)

Entretanto, o veto foi rejeitado pelo Congresso e a lei sancionada.

Faz o registro porque há semelhança entre os referidos projetos, apesar de não idênticos.

Ainda, de qualquer forma, em princípio, **a obrigação para os entes federados já está criada pela referida lei federal.**

Como visto na legislação federal, o fundamento do veto presidencial é a inconstitucionalidade do projeto de lei, de iniciativa legislativa, pois traria a criação de despesa para o executivo municipal.

É importante registrar o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que não existe uma vedação genérica ao Legislativo de proibição de criação de despesas ao Executivo, inclusive sob pena de impedir o desenvolvimento da função constitucional típica do Poder Legislativo, que é legislar.

Praticamente, quase a totalidade de projetos de leis de iniciativa do legislativo, de alguma forma, cria despesa ao executivo, de forma que tentar impedir isso é esvaziar a iniciativa legislativa do Poder Legiferante.

O rol de matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao executivo é taxativa. Sendo matéria restritiva de direito, deve ser interpretada



restritivamente, mormente no caso onde o raciocínio tende a cercear a função típica de um dos poderes institucionalizados.

Lembrando que o processo legislativo é norma constitucional de reprodução obrigatória, tem-se que o rol de iniciativa privativa do executivo vem elencado no § 1º do artigo 61 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Assim, não há uma vedação genérica sobre a criação de despesas pelo Legislativo para o Executivo.

Todavia, não pode uma lei de iniciativa do legislativo **alterar** a estrutura administrativa do executivo, principalmente no que se refere à criação de cargos públicos.

Trata-se de percepção que deve ser verificada caso a caso, inclusive por conta da dificuldade de estabelecimento de critérios apriorísticos capazes de abranger todas as situações.

No caso do projeto federal, acima mencionado, apesar da presidência ter entendido que haveria uma criação ilegítima de despesa ao executivo, o Congresso deliberou pela sua legalidade e constitucionalidade.



Assim, pelo entendimento do Congresso Nacional a criação da despesa referida na norma é genérica, sem alteração ou ingerência direta na estrutura funcional da administração.

Importa anotar que a jurisprudência para situações semelhantes é pela inconstitucionalidade, visto a norma impor a criação e provimento dos referidos cargos para atendimento da lei.

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.152, de 15 de outubro de 2014, do Município de Ourinhos, que "determina a obrigatoriedade da manutenção de psicólogo escolar" nas escolas públicas e privadas de ensino infantil e fundamental. Inconstitucionalidade reconhecida quanto às escolas públicas, já que cabe privativamente ao Executivo a iniciativa de lei que verse sobre criação e extinção de cargos, empregos, funções, serviços e atividades da administração local e tudo o que nisso está envolvido. Inconstitucionalidade presente também ao dispor sobre escolas privadas, agora porque ingressou no domínio reservado à livre iniciativa e à liberdade de concorrência relativamente à matéria estranha à competência municipal. Ação procedente. (TJ-SP. Órgão Especial. ADI 2008423-90.2015.8.26.0000. Rel. Relator: Arantes Theodoro. Publicação: 28/05/2015)¹

Apesar da razoabilidade do argumento da criação da despesa irregular para o Executivo por projeto de iniciativa do legislativo, tem-se que há uma situação materializada no ordenamento que não pode ser ignorada, visto que o Congresso Nacional, derrubando o veto presidencial, entendeu que não haveria ingerência na estrutura administrativo-funcional do Executivo ao estabelecer a obrigatoriedade de manutenção de política pública de prestação de serviços de psicologia e serviço social em escolas da rede pública de educação.

Entrementes, no caso concreto do projeto de lei em análise, há peculiaridade que, em nossa opinião, é suficiente para alterar a razão conclusiva que teve o Congresso Nacional para a situação semelhante.

Observa-se que o projeto municipal especifica que a presença do "psicólogo escolar" se dará a uma razão de 01 (um) para cada 200 (duzentos) alunos e com carga horária mínima de 25 (vinte e cinco) horas semanais.

¹ Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/193122276/direta-de-inconstitucionalidade-adi-20084239020158260000-sp-2008423-9020158260000>



O projeto de lei municipal não se limitou a estabelecer a política pública, adentrando a fórmula para a quantificação de cargos públicos que entende necessário para o atendimento da demanda.

Assim, neste ponto, o projeto cria despesa específica ao Executivo, criando a obrigação do provimento dos cargos conforme a delimitação do projeto de lei.

Assim, tem-se que não se trata apenas da criação de uma política pública, mas sim de estabelecimento da criação dos próprios cargos, refletindo diretamente na organização político-administrativa do município, de forma que há violação do § 1º, II, 'a', do artigo 61 da Constituição Federal.

Outra peculiaridade do projeto de lei municipal é que traz a obrigação não apenas para as escolas de rede pública municipal, mas, também, para as instituições privadas de ensino.

Não compete ao poder público municipal estabelecer a organização interna de estabelecimentos privados de ensino, sob pena de violar princípios da livre concorrência e a competência da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional.

DE TUDO QUE EXPOSTO, nos termos fundamentados e com as considerações e observações postas, temos que o projeto de lei apresenta-se formalmente **inconstitucional e ilegal**.

É o parecer, *sub censura*.

Itaberaba, 13 de janeiro de 2019.


João Simões de Pinho Júnior
OAB.BA 32.503

Jean Carlos Vasconcelos Simões Pinho
OAB.BA 19.716